**Ємельяненко Карім Олегович, керівник Київської обласної дирекції Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад: &laquo;Організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування України та Республі&shy;ки Казахстан&raquo; (12.00.07 - адміністративне право і про&shy;цес; фінансове право; інформаційне право). Спецрада К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і при&shy;родокористування України**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ**

**І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

Кваліфікована наукова праця

на правах рукопису

**ЄМЕЛЬЯНЕНКО КАРІМ ОЛЕГОВИЧ**

УДК 342.9:352.07(477+574)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА РЕСПУБЛІКИ КАЗАХСТАН**

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (юридичні науки)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук

Дисертація містить результати власних досліджень.

Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання

на відповідне джерело К. О. Ємельяненко

Науковий керівник

**Ладиченко Віктор Валерійович**,

доктор юридичних наук, професор

Київ – 2017

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **ЗМІСТ** |  |
| **ВСТУП** | | 15 |
| **РОЗДІЛ 1. ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК** | |  |
| **ОСОБЛИВА ЛАНКА В ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ УКРАЇНИ** | | 24 |
| 1.1. | Історичні передумови формування місцевого самоврядування в Україні 24 | |
| 1.2. | Система органів місцевого самоврядування, як елемент публічної |  |
| влади в Україні | | 39 |
| 1.3. | Теоретичні основи повноважень органів місцевого самоврядування |  |
| України | | 63 |
| Висновки до розділу 1 | | 84 |
| **РОЗДІЛ 2. ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАНННЯ ТА** | |  |
| **УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ РЕСПУБЛІКИ** | |  |
| **КАЗАХСТАН** | | 86 |
| 2.1. | Історичні особливості формування органів місцевого управління |  |
| Республіки Казахстан | | 86 |
| 2.2. | Органи місцевого самоврядування, як елемент системи органів |  |
| державної влади Республіки Казахстан | | 107 |
| 2.3. | Організаційно-правові засади реалізації повноважень місцевого |  |
| управління та місцевого самоврядування в Республіці Казахстан | | 126 |
| Висновки до розділу 2 | | 139 |
| **РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ** | |  |
| **МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ** | | 142 |
| 3.1. | Порівняльний аналіз діяльності місцевого самоврядування України та |  |
| Республіки Казахстан | | 142 |
| 3.2. | Шляхи підвищення ефективності діяльності органів місцевого |  |
| самоврядування в процесі адміністративно-територіального реформування | | 160 |
| 3.3. | Реалізація нових повноважень органами місцевого самоврядування | 177 |
| Висновки до розділу 3 | | 191 |
| **ВИСНОВКИ** | | 194 |
| **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ** | | 201 |
| **ДОДАТКИ** | | 222 |

15

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** Місцеве самоврядування сьогодні виступаєважливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. Становлення ефективної моделі місцевого самоврядування потребує реформування та розвитку в Україні для формування спроможних та дієздатних сільських, селищних та міських громад, які би могли повністю вирішувати та управляти місцевими суспільними справами. Адже за Конституцією України ще в 1996 році саме територіальну громаду було визначено головним суб’єктом місцевого самоврядування та джерелом владних повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Однак організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в процесі їх реформування більше враховують європейський досвід, ніж досвід азійських країн пострадянського простору, де органи місцевого самоврядування перебувають у «специфічній», а часто в номінально функціонуючій формі. Це яскраво проглядається на окремому прикладі такої центральноазійської країни як Республіка Казахстан, де місцеві самоврядні одиниці функціонують повноцінно лише до певного рівня.

Проблематика діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування знаходиться в стані наукового державного розвитку як в Україні, так і в Республіці Казахстан. Тому проблеми взаємовідносин між державою та місцевими представницькими органами влади постійно перебувають у фокусі уваги науковців-дослідників місцевого самоврядування обох країн і, відповідно, залишаючись темою дискусій між теоретиками адміністративної науки і практиками державного управління та місцевого самоврядування.

1. огляду на трансформаційні зміни в системах та повноваженнях місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан юридичною наукою так і не було запропоновано комплексного дослідження діяльності

16

органів місцевого самоврядування двох країн. Це ставить під сумнів безспірну та беззаперечну ефективність тих децентралізаційних процесів, що відбуваються сьогодні в Україні і, особливо, в практичній їх площині. Натомість, в Республіці Казахстан такі децентралізаційні процеси проводяться поступово і вибірково, і у виключно експериментальних адміністративно-територіальних одиницях для упередження перехилів чи протиріч на місцях, що до певної міри збалансувало та виступило стимулюючим чинником експериментальної території у місцевому управлінні, самоврядні повноваження якої збільшились. Проте, залишаються без відповіді питання організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан щодо їх юридичної та практичної ефективності.

Організаційно-правові засади діяльності та здійснення повноважень органами місцевого самоврядування ставали об’єктами досліджень таких

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| вітчизняних вчених як: В. Б. Авер’янов, | | | О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, | |
| М. О. Баймуратов, | О. В. Батанов, | А. Й. Бучинська, | | П. В. Діхтієвський, |
| Е. Ф. Демський, | І. Б. Коліушко, | В. В. Копєйчиков, | | В. С. Куйбіда, |
| В. В. Ладиченко, | О. Ф. Скакун, Ю. Г. Орзіх, | | М. В. Пітцик, П. М. Рабінович, | |

В. О. Хоменко; а також таких зарубіжних вчених як: С. Н. Абашин, Є. А. Абіль,

Д. Ю. Арапова, М. Т. Баймаханов, Н. Є. Бекмаханова, С. З. Зіманов,

А. К. Кузембайули, А. Ш. Кадирбаєв та ін. Разом з тим, позиції українських та зарубіжних правників різняться в теоретичних підходах щодо основ діяльності та повноважень місцевого самоврядування, свідченням чого є відсутність єдиного практичного бачення їх здійснення. Окреслене коло невирішених для науки завдань обумовлює актуальність обраної тематики дослідження.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертаційне дослідження виконано в межах тематики науково-дослідних робіт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України, зокрема «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024).

17

**Мета та завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідженнябуло здійснення аналітичного порівняння організаційних засад та повноважень місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан, а також визначення шляхів вдосконалення у реформуванні місцевого самоврядування.

Вказана мета зумовила постановку та вирішення наступних завдань:

– дослідити історичні передумови формування місцевого самоврядування

1. Україні;

– охарактеризувати систему органів місцевого самоврядування, як елемента публічної влади в Україні;

– дослідити теоретичні основи повноважень органів місцевого самоврядування в Україні;

– з’ясувати історичні особливості формування органів місцевого самоврядування Республіки Казахстан;

– охарактеризувати систему органів місцевого самоврядування, як елемента державного механізму Республіки Казахстан;

– виявити суміжність повноважень місцевого управління та місцевого самоврядування в Республіці Казахстан;

– здійснити порівняльний аналіз повноважень місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан;

– окреслити шляхи удосконалення та підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в процесі адміністративно-територіального реформування;

– з’ясувати та висвітлити шляхи реформування та практичного

вдосконалення організаційно-правових засад діяльності місцевого самоврядування України.

*Об’єкт дослідження* –суспільні відносини,що виникають в процесідіяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан.

*Предмет дослідження* –організаційно-правові засади діяльності органівмісцевого самоврядування України та Республіки Казахстан.

18

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертаційногодослідження є сукупність загально-наукових законів та категорій теорії пізнання, а також, зумовлених специфікою мети та завдань дослідження, спеціально-наукових методів: історичного, системно-структурного, логіко-

семантичного, порівняльно-правового, структурно-функціонального, формально-юридичного та ін.

Провідне місце належить загально-науковому діалектичному методу пізнання, застосування якого, відносно організаційно-правових засад забезпечення діяльності місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан, дозволило розглянути групу законодавчих та підзаконних нормативів і складові відповідного механізму їх реалізації, а також виявити прогалини та недоліки у реалізації та практичному здійсненні відповідних повноважень органами місцевого самоврядування, визначити способи їх усунення та знайти шляхи їх удосконалення (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2).

Історико-правовий метод надав можливість здійснити аналіз генези та розвитку місцевого самоврядування як інституції міжгалузевого рівня, так і окремо в галузі публічного права на різних етапах розвитку суспільства та держави (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2).

Завдяки системно-структурному методу було встановлено критерії систематизації та визначено елементи, що визначили систему організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан (підрозділи 1.2, 2.2). За допомогою логіко-семантичного методу, який було використано під час дослідження точок зору окремих вчених, здійснено дослідження аналітичних матеріалів та визначено понятійний апарат (підрозділи 2.1, 1.2, 2.1, 2.2).

Порівняльно-правовий метод застосовувався протягом майже всієї роботи над дисертацією з метою більш яскравого висвітлення історії розвитку та сучасного стану місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан за допомогою використання відомостей про зарубіжний місцевий регіональний устрій та реалізацію євроінтеграційних прагнень України (підрозділи 1.1, 2.2,

19

2.3, 3.2). В дослідженні застосовувався формально-юридичний метод, який дозволив постійно аналізувати норми національного українського та казахстанського права, а також міжнародного права, що призначено регулювати відносини, які виникають в процесі функціонування системи організаційно-правових засад діяльності місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан (підрозділи 2.2, 2.3, 3.1, 3.3).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому,що дисертація

1. першим в Україні комплексним науковим дослідженням, в якому здійснено порівняльний аналіз адміністративно-правових засад діяльності місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан, що дозволило сформулювати ряд наукових висновків, рекомендацій і пропозицій, зокрема:

*вперше:*

– встановлено відмінності адміністративно-правового забезпечення функціонування місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан, якими є:

1) система місцевого самоврядування України регулюється спеціальним законом; місцеве самоврядування Республіки Казахстан об’єднано із місцевим державним управлінням та регулюється законом;

2) наявність у місцевого самоврядування України власних повноважень та делегованих державою повноважень визначено законом; в Республіці Казахстан повноваження місцевого самоврядування та місцевого державного управління виділено як окремі, але законом їх функціональна спрямованість є об’єднаною;

3) в Україні – сільські, селищні, районні, міські районні в містах, обласні ради є юридичними особами; в Республіці Казахстан – районні, міські, районні в містах, обласні масліхати не є юридичними особами;

4) місцеве самоврядування на рівні сіл, селищ в Україні здійснюється колегіальними органами – радами; в Республіці Казахстан на рівні сіл, селищ місцеве самоврядування здійснюється акімами одноосібно, які є одночасно органами місцевого самоврядування та органами місцевого державного управління;

20

5) в Україні органи місцевого самоврядування мають право встановлювати місцеві податки і збори; в Республіці Казахстан місцеві податки

1. збори встановлюються централізовано державою;

– визначено особливості правового статусу територіальних громад, що утворюються внаслідок об’єднання міст обласного значення з навколишніми селами та селищами;

– досліджено адміністративно-правовий статус сільського старости в реформованій системі місцевого самоврядування України, встановлено спільні правові засади функціонування інституту старости в Україні та інституту акіма на сільському рівні в Республіці Казахстан;

*удосконалено:*

– теоретичні основи моделі організації місцевого самоврядування України щодо реалізації організаційно-правових засад діяльності через поєднання інтересів держави, суспільства та людини;

– систему чинників, що обумовлюють функціонування місцевого самоврядування: 1) географічні (відносна компактність проживання населення певної території та відносна його відокремленість від населення інших територій); 2) ініціатива та бажання громадян, що мешкають на відповідній території, самостійно і відповідально вирішувати свої проблеми; 3) наявність правової основи для діяльності органів та інститутів місцевого самоврядування

1. законодавстві відповідної держави; 4) чітко визначене коло місцевих проблем і суспільних завдань, вирішення яких реально можливо здійснити територіальній громаді власними силами та наявними в розпорядженні ресурсами та засобами; 5) відповідні матеріально-технічні ресурси діяльності місцевого самоврядування; 6) наявність механізму узгодження місцевих інтересів і завдань з регіональними та загальнодержавними інтересами та завданнями; 7) місцеву ідентифікацію за суспільно-історичною ознакою;

– правові засади місцевого самоврядування України в контексті підвищення організаційної самодостатності та формування фінансової спроможності територіальних громад;

21

*дістали подальшого розвитку:*

– концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в частині передачі повноважень до місцевого самоврядування та щодо припинення діяльності місцевого самоврядування на рівні районів;

– розуміння правової природи і змісту термінів «місцеве самоврядування» та «місцеве управління», оскільки в Україні та Республіці Казахстан вони мають різні оцінки, а в національному казахстанському законодавстві часто використовуються як тотожні поняття;

– наукова дискусія щодо використання у реформуванні територіальної організації влади в Україні не лише європейського, а й зарубіжного досвіду інших країн;

– пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому,щосформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки і пропозиції можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертаційного дослідження було використано при здійсненні наукових досліджень за темою «Механізм державної влади в правовій державі» та можуть бути базою для подальшого розроблення з удосконалення організаційно-правових засад діяльності місцевого самоврядування в процесі децентралізації державної влади та реформування місцевого самоврядування в Україні;

– у правотворчій діяльності – з метою вдосконалення чинного законодавства України, зокрема Закону України «Про співробітництво територіальних громад», Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад», Закону України «Про місцеві державні адміністрації», Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закону України «Про внесення змін до законів України щодо виборів старост»;

22

– у правозастосовній діяльності – в разі ініціювання сільськими та селищними радами України розгляду питань щодо об’єднання територіальних громад;

– у навчальному процесі – при проведенні занять з навчальних дисциплін

«Адміністративне право», «Конституційне право», а також при підготовці підручників, навчальних посібників та інших навчально-методичних матеріалів з зазначених дисциплін.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконаноздобувачем особисто і становить самостійну розробку з обраної теми. Основні положення, висновки та пропозиції, які визначають наукову новизну та виносяться на захист, сформульовано і обґрунтовано здобувачем особисто. У науковій публікації з науковим керівником здобувачем досліджено особливості правового регулювання місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

**Апробація результатів дисертації.** Результати дисертаційногодослідження обговорювалися на засіданнях кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України. Основні теоретичні й практичні результати дисертаційної роботи оприлюднено на: Всеукраїнському форумі вчених-адміністративістів «Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» (м. Запоріжжя, 2016 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції з міжнародною участю «Актуальні проблеми національного законодавства» (м. Кропивницький, 2016 р.); V Міжнародній науково-практичній конференції з нагоди 15-річчя юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природо-користування України «Трансформація повноважень органів місцевого самоврядування в процесі їх реформування» (м. Київ, 2016 р.); круглому столі «Місцеве самоврядування: міжнародні стандарти та їх відображення в національному законодавстві»

(м. Київ, 2016 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи» (м. Одеса, 2017 р.).

23

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження знайшливідображення в 16 наукових працях, з яких 6 статей у наукових фахових виданнях України, 4 статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, статті у науковому виданні іншої держави та 5 тез наукових доповідей.

**ВИСНОВКИ**

1. дисертаційному дослідженні запропоновано нове бачення вирішення важливого наукового завдання в галузі адміністративного права та юридичної науки в цілому щодо організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан. Підсумовуючи результати проведеного дисертаційного дослідження, автором сформульовано наступні висновки, які розкривають основний зміст роботи:
2. Встановлено, що історичними передумовами до розвитку державно-

правових інститутів передували формування та становлення місцевого самоврядування в Україні. Реалізація здійснення права місцевого самоврядування через відповідні повноваження спонукала до розвитку територіальних одиниць та укріплення організаційно-правових основ державних утворень в цілому протягом багатьох століть.

Такі повноважні можливості для місцевого самоврядування були присутні протягом тривалого дорадянського періоду на територіях сучасної української державності. В радянську добу державно-правові інститути разом з апаратом партійної системи підпорядкували місцеве самоврядування за принципом «демократичного централізму», коли нижчестоящий орган місцевого самоврядування підпорядковувався вищестоящому. В новітній період розвитку з прийняттям українським законодавцем законів, що дали змогу місцевому самоврядуванню України «розгорнутись», отримати відповідні повноваження, статус, можливості та сформувати усталені організаційно-правові засади для подальшого розвитку.

1. Визначено, що система органів місцевого самоврядування була сформована на основі Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування включає:

1. територіальну громаду; 2) сільську, селищну, міську раду; 3) сільського,

селищного, міського голову; 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської

195

ради; 5) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; 6) органи самоорганізації населення. Встановлено, що новим суб’єктом системи органів місцевого самоврядування є староста, що представляє інтереси жителів відповідного села або селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради. Проаналізувавши всю сукупність ознак системи місцевого самоврядування, встановлено наступне:

1. первинний суб’єкт – це територіальна громада; 2) являється демократичною інституцією; 3) наділена правовою, організаційною та фінансово-економічною автономією; 4) користується підтримкою з боку держави; 5) наділена властивими їй функціями та повноваженнями у межах вирішення питань місцевого значення; 6) має чітко визначену структуру, закріплену чинним законодавством; 7) має механізм відповідальності 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.
   1. Визначено, що в Україні зі зміною держаного політичного курсу та започаткуванням дієвих євроінтеграційних процесів національне законодавство підкріпилось законами та відповідною кількістю нормативних актів, що втілили в життя децентралізацію на європейський зразок – було передано повноваження від центральних органів влади та їх регіональних представництв до органів місцевого самоврядування. Відповідні органи місцевого самоврядування в своїй більшості неспроможні приймати на себе такі повноваження до об’єднання з іншими громадами. Загалом установлено та наголошено на необхідності удосконалення всіх нормативно-правових актів профільних та центральних органів влади, які регулюють здійснення нових повноважень органами місцевого самоврядування, поліпшення інформаційного, технічного,

методичного забезпечення здійснення територіальними громадами означених повноважень.

196

Встановлено, що прийняті закони, які дозволяють змінювати межі населених пунктів через об’єднання територіальних громад, що стало одним з програмних пріоритетів регіонального розвитку та державного будівництва Уряду України за європейськими зразками адміністративно-територіального устрою суперечать нормам Конституції України. З огляду на це пропонується законодавцю звернути увагу на організаційно-правові засади, якими через об’єднання та приєднання територіальних громад і всупереч Конституції України змінюється адміністративно-територіальний устрій України.

1. Обґрунтовано, що місцеве самоврядування Республіки Казахстан має історично сформовану сталу пропорцію централізованості, що базується на звичаєвих нормах та формальної наявності місцевих самоврядних громад, які є похідним або допоміжним державно-громадським елементом місцевого державного управління, а відповідно і елементом публічної влади Республіки Казахстан. Аргументовано, що органам місцевого самоврядування Республіки Казахстан – місцевим масліхатам, для здійснення більш ефективної діяльності необхідний статус юридичної особи. Адже Законом Республіки Казахстан «Про місцеве державне управління та самоуправління» масліхатам передбачено досить широке коло повноважень: від затвердження планів, соціально-

економічних програм розвитку відповідної території, місцевого бюджету до генеральних планів забудови міст, селищ і сіл. Особливо відмічено, що на практиці масліхати не завжди можуть бути дієвим інструментом для реального здійснення своїх самоврядних функцій по причині відсутності механізмів впливу на діяльність акімів та акіматів.

Період дорадянської доби на землях сучасної казахстанської державності характеризувався відчутною самоврядністю в місцевому управлінні аж до найнижчого щабля. Лише з початком військово-адміністративної експансії Російської імперії та поступового встановлення загальноімперського устрою на територіях казахстанської кочової державності асимілювали традиційну самоврядність регіонального устрою у місцеве державне управління. Зазначено, що в роки Першої світової війни та в часи правління Тимчасового Уряду Росії

197

російський адміністративний вплив, утиски, громадянські та самоврядні обмеження було дещо послаблено. Однак, період радянської доби в місцевому управлінні Казахстану закріпив та утвердив партійно-політичні принципи, зокрема принцип «демократичного централізму», коли нижчестоящий орган місцевого управління був підзвітний і підконтрольний вищестоящому. Тоді як пострадянський період в місцевому управлінні Казахстану відзначились потужною централізованістю, що пояснювалось політичною, адміністративною та економічною доцільністю в кінці ХХ та на початку ХХІ століть та зберігається в якості традиції дотепер.

1. Визначено, що систему органів місцевого самоврядування сформовано на основі Конституції Республіки Казахстан та Закону Республіки Казахстан

«Про місцеве державне управління та самоврядування в Республіці Казахстан».

Встановлено, що в Республіці Казахстан місцеве самоврядування:

– визнається та направлене на забезпечення вирішення питань місцевого значення;

– здійснюється окремо в межах області, району, міста, району в місті,

селища, села, сільського округу, села, що не входить до складу сільського округу, що складає їх в структуру;

– здійснюється членами місцевого співтовариства безпосередньо, а також через масліхати та інші органи місцевого самоврядування.

При цьому акім області, району, міста, району в місті, сільського округу, селища і села, що не входить до складу сільського округу, разом з функціями державного управління здійснює функції органу місцевого самоврядування.

Виявлено, що система місцевого управління включає до себе місцеве самоврядування і складається з: місцевих виконавчих органів (акіматів), очолюваних акімами областей, міст республіканського значення і столиці, районів (міст обласного значення), що здійснюють в межах своєї компетенції місцеве державне управління та самоврядування на відповідній території; масліхатів, як місцевих представницьких органів, що обираються населенням

198

області, міста республіканського значення, столиці або району (міста обласного значення).

Встановлено, що масліхати, як представницькі органи місцевого самоврядування, не є домінуючими у системі місцевого державного управління,

1. є одними з похідних органів місцевого управління, які наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення. Визначено, що це є основною перепоною до розвитку місцевого самоврядування в Республіці Казахстан.
   1. Встановлено, що і масліхати і акімати за своїм статусом здійснюють повноваження органів місцевого самоврядування; утворення масліхатів в таких адміністративно-територіальних одиницях як селища, села (аули), сільські округи не передбачено; місцеве самоврядування Республіки Казахстан здійснює свою діяльність, починаючи від рівня області, міста республіканського значення та закінчуючи районом міста обласного значення;

утворення акімату, як колегіального виконавчого органу в сільській чи селищній місцевості не передбачено, натомість, на територіях таких адміністративно-територіальних одиниць функції державного управління здійснюються особисто акімом; встановлено суміжність повноважень місцевого самоврядування та місцевого управління, які разом сконцентровані на вирішенні питань місцевого значення. Встановлено поверхневу декларативність участі місцевих органів державної влади в питаннях самоврядування, що свідчить про суміжність функцій місцевого самоврядування та місцевого державного управління в Республіці Казахстан.

Таким чином, якщо окрім масліхатів і акіматів інші види органів місцевого самоврядування на рівні села, селища та сільського округу не утворено, то право населення на самоврядування через систему органів місцевого самоврядування фактично не забезпечено.

1. При порівнянні організаційно-правових засад існуючих моделей місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан виявлено суттєві відмінності.

199

Як в Україні, так і в Республіці Казахстан поняття місцевого самоврядування закріплено конституційно, організаційно-правові засади і коло відповідних повноважень визначено спеціальними законами: Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом Республіки Казахстан «Про місцеве державне управління та самоуправління». Встановлено, що в національному українському законодавстві, як і в більшості демократичних країн, поняття «місцевого самоврядування» розкривається у відповідності Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також чітко розмежовано з повноваженнями місцевих органів виконавчої влади, що регламентовано Законом України «Про місцеві державні адміністрації», тоді як національне законодавство Казахстану поняття «місцеве самоврядування» і «місцеве державне управління» не ототожнює, але тісно об’єднує. Встановлено, що для більш ефективного здійснення органами місцевого самоврядування Казахстану своїх повноважень, повноваження місцевого державного управління та місцевого самоврядування мають бути чітко розмежовані та регулюватись окремими профільними законодавчими актами.

1. Наголошено, що ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в процесі реформування залежить від використання не тільки європейського, а й зарубіжного досвіду. Оскільки в результаті реформи,

переважна більшість місцевих районних самоврядних одиниць може втратити свій статус, відповідно, зменшуючи реальні шанси до розвитку територій, що приєднались. Встановлено подібність статусу сільського старости реформованої системи місцевого самоврядування України та казахстанського сільського або селищного акіма. Оскільки, акім села обирається районним масліхатом і підпорядковується акімату вищестоящого рівня, аналогічно в українському варіанті – староста підпорядкований адміністрації об’єднаної територіальної громади. Виявлено, що наділення місцевої ради громади правом достроково позбавляти старост повноважень може знижувати спроможність останніх ефективно захищати інтереси периферійних населених пунктів, в яких вони обрані.

200

1. Наголошено на необхідності реформування організаційно-правових засад діяльності сільського, селищного старости. На підставі аналізу

нормативно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан встановлено доцільність запозичення позитивного досвіду в частині, в якій дав би змогу вдосконалити діяльність органів місцевого самоврядування в Україні.

Запропоновано внесення наступних змін до законодавства України:

– п. 2 ст. 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

викласти в такій редакції: «Староста відповідного старостинського округу призначається рішенням сільської, селищної, міської ради за поданням виконавчого комітету ради і здійснює свої повноваження на постійній основі»;

– п. 3 ст. 79-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

викласти в такій редакції: «Староста може бути відкликаний з посади за народною ініціативою через подання протокольного рішення зборів виборців відповідного старостинського округу до виконавчого комітету ради громади. Рішення зборів виборців щодо відкликання з посади старости має бути розглянуто радою громади на наступній або черговій сесії ради»;

– п. 5 ст. 79-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

викласти в такій редакції: «На підтримку пропозиції про відкликання старости має бути зібрано більшість підписів членів виконавчого комітету ради громади»;

– п. 6 ст. 79-1 – виключити.

– ст. 8 Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» доповнити пунктом 13.1 наступного змісту: «У разі об’єднання територіальних громад сіл та/або селищ з міськими територіальними громадами міст обласного значення Центральною виборчою комісією приймається рішення про призначення виборів до міської об’єднаної територіальної громади лише у виборчих округах, що об’єдналися з міською територіальною громадою міста обласного значення».