

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА імені В.М.КОРЕЦЬКОГО

ОЛЕКСАНДР БАТАНОВ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

*За загальною редакцією доктора юридичних наук,
члена-кореспондента Національної академії наук України
В. Ф. Погорілка*

Видавничий Дім "Ін-Юре"
Київ 2003

ОСНОВНІ ВІДОМОСТІ

УДК 342.5
ББК Х620.612
Б28

Рекомендовано до друку:
Вченою радою Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України
(Протокол № 7 від 24 червня 2003 року)
Книговидавничою радою Головного управління
з питань взаємодії із засобами масової інформації
та зв'язків з громадськістю Київської міської державної адміністрації
(Протокол № 2 від 19 червня 2003 року)

Рецензенти:

доктор юридичних наук,
професор кафедри теорії держави і права Академії
адвокатури України **О. Ф. Фрицький**
доктор юридичних наук, професор, проректор Одеської
національної юридичної академії **М. О. Баймуратов**

Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. - К.: Концерн
«Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — 512 с.

ISBN 966-313-043-1

У книзі висвітлено теоретичні основи конституційно-правового статусу територіальних громад в Україні. Аналізуються основні теорії походження місцевого самоврядування, висвітлюється процес становлення наукових уявлень про територіальну громаду як у вітчизняній, так і в світовій політико-правовій думці. Розкриваються поняття та ознаки територіальних громад, проводиться класифікація цих соціальних спільностей, подано характеристику їх функцій і повноважень, основних об'єктів та форм діяльності. Висвітлюються концептуальні проблеми статутної нормотворчості територіальних громад в Україні. Значну увагу приділено проблемам розвитку місцевого самоврядування у столиці України — місті-герої Києві. Розглядаються концептуальні проблеми відповідальності в механізмі функціонування територіальних громад. Сформульовані основні тенденції становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Для науковців, державних та муніципальних службовців, викладачів та студентів вищих навчальних закладів, усіх, хто цікавиться проблемами місцевого самоврядування.

ББК Х620.612

**Видання здійснене за сприяння
Київської міської державної адміністрації**

ISBN 966-313-043-1

© Батанов О. В., 2003
© Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003

ПЕРЕДМОВА

Проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності України створило умови для радикальних демократичних перетворень у нашому суспільстві й державі. Логічним вираженням процесу демократизації є місцеве самоврядування. Основи організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасний період проявляються в процесах, пов'язаних із становленням громадянського суспільства, формуванням системи парламентаризму, захистом прав та свобод людини і громадянина тощо.

Формування системи місцевого самоврядування, конституювання територіальної громади як її первинного суб'єкта, активізує глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави, є об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим чинником процесу реформування, який відбувається в нашій країні та має на меті побудову демократичної, правової та соціальної держави.

Сучасний етап розвитку демократії в Україні концентрує у собі усі найскладніші соціально-економічні та політичні проблеми перехідного періоду, віддзеркалює його суперечливість, незавершеність та невизначеність багатьох процесів та рішень. Однак аксіоматичне, що без достатньо розвинутої системи місцевого самоврядування, без законодавчого визнання та реального забезпечення можливостей територіальних громад самостійно вирішувати на місцевому рівні економічні, фінансові, соціально-побутові, культурні та інші питання, достатньо важко сформувати ринкові структури.

Отже, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, національно-культурні та інші особливості різних територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, посилює почуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

Місцеве самоврядування є важливим засобом включення населення до сучасних

Актуальність комплексного дослідження феномену територіальної громади зумовлена суперечливими процесами становлення локальної демократії в Україні, неоднозначним, а іноді й ворожим ставленням до неї з боку держави. З одного боку бачимо позитивне ставлення — визнання територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, легалізація їх правової, організаційної та економічної самостійності. З іншого — відсутність державної волі у проведенні широкомасштабної муніципальної реформи, наявність патерналістських підходів та поліваріантність централістських тенденцій, небажання приймати необхідні законодавчі акти та концептуальна неузгодженість чинного законодавчого масиву, відсутність реальних інструментів захисту прав місцевого самоврядування. Зокрема це стосується адміністративної юстиції. Що суттєво ускладнює процеси становлення та розвитку дієздатних територіальних громад, формування компетенційної бази місцевого самоврядування, нормативне визначення й закріплення його об'єктного складу, конституювання так званих питань місцевого значення.

Актуальність дослідження теоретичних та практичних проблем конституційно-правового статусу територіальних громад зумовлена також комплексним характером місцевого самоврядування як правового інституту, який складається з норм різних галузей національного права, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією і функціонуванням місцевого самоврядування, а саме: конституційного, адміністративного, цивільного тощо. Така особливість правової регламентації діяльності територіальних громад і обраних ними органів вимагає досягнення оптимального співвідношення і єдиної концептуальної спрямованості цих норм. У зв'язку з цим особливого значення набуває розробка теоретичних засад функціонування територіальних громад в ординарних та екстраординарних режимах, що мають бути вихідними для галузевих науково-юридичних досліджень цієї проблематики.

Пропоноване дослідження базується на науково-теоретичних та прикладних розробках, які присвячені важливим проблемам конституційно-правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Основна його мета — розглянути у загальних рисах генезис і етапи становлення наукових уявлень про територіальну громаду як у вітчизняній, так і в світовій політико-правовій думці. В дослідженні розкриваються поняття та ознаки територіальних громад, проводиться класифікація цих соціальних спільностей, подано характеристику їх функцій, основних об'єктів та форм діяльності. Висвітлюються концептуальні проблеми статутної нормотворчості територіальних громад в Україні. Порушуються актуальні проблеми відповідальності в місцевому самоврядуванні та механізми функціонування територіальних громад. Зроблена спроба показати особливості реформування місцевого самоврядування в умовах становлення демократії, громадянського суспільства та розвитку ринкових відносин із врахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду, сформульовані основні тенденції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ясна річ, автор не претендує на остаточність зроблених ним висновків та повну безспірність викладеного матеріалу. Своє головне завдання він бачив у науковому тлумаченні конституційних правоположень та доктринальних конструкцій, в необхідності запропонувати більш-менш цілісну систему ідей та поглядів, які пояснюють сучасне конституційно-правове регулювання відносин у сфері самоврядування територіальних громад та існуючий рівень і результати політико-правових знань цієї проблематики. Водночас зроблено спробу обґрунтувати свої висновки й пропозиції не тільки значним фактологічним матеріалом, а й нормативно-правовим масивом, який утворює правову базу муніципальної діяльності територіальних громад та сприяє становленню в Україні муніципальної (публічно-самоврядної) влади.

Практичне значення одержаних автором результатів полягає в тому, що вони можуть бути корисними у подальших дослідженнях загальнотеоретичних проблем, пов'язаних з організацією та діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування. Висновки, концептуальні підходи, що містяться у монографії, можуть бути використані в законотворчій діяльності Верховної Ради України, зокрема, в процесі підготовки проектів законів про окремі інститути місцевого самоврядування, як-от, закону про територіальні громади в Україні та в перспективі — Муніципального кодексу України.

Висновки, пропозиції та рекомендації автора можуть прислужитися в процесі організаційно-правового забезпечення діяльності муніципальних структур, та бути включені до системи підготовки і підвищення кваліфікації державних і комунальних службовців.

Поза всяким сумнівом у міру розвитку реального місцевого самоврядування в Україні й особливо становлення дієздатних територіальних громад, вдосконалення їх правового, в тому числі конституційно-правового, регулювання, наші знання про територіальні громади, функції та форми їхньої діяльності будуть змінюватися та поглиблюватися так само, як вони змінилися порівняно, наприклад, з ідеями, які розвивалися у 90-ті роки ХХ століття. Однак це не перешкоджає вивченню та осмисленню нових аспектів становлення територіальних громад у рамках наукових досліджень та навчального процесу, чому в першу чергу й покликана сприяти пропонована праця.

Автор буде щиро вдячний за рекомендації та пропозиції, які сприятимуть розвитку наукової дискусії з проблем муніципальної демократії та конституційно-правового статусу територіальних громад в Україні з метою використання результатів дослідження у практичній діяльності місцевого самоврядування.

