

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

ЄМЕЛЬЯНЕНКО КАРІМ ОЛЕГОВИЧ

УДК 342.9:352.07(477+574)

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

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2018

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано в Національному університеті біоресурсів і природокористування України Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
Ладиченко Віктор Валерійович,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
завідувач кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Діхтієвський Петро Васильович,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
професор кафедри адміністративного права

кандидат юридичних наук, професор
Демський Едуард Францович,
Академія праці, соціальних відносин і туризму,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та господарського права

Захист відбудеться «14» березня 2018 року о 13⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15, навчальний корпус № 3, кімната 301

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розіслано «13» лютого 2018 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. В. Гафурова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим 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.

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

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження було 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 в 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 процесі діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження 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, 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 є 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;

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

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, що сформульовані 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»;

– 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 виконано здобувачем 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 дисертаційного дослідження 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 «Місьцеве 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.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення 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.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотацій, вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 235 сторінок. Список використаних джерел налічує 226 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** дисертаційного дослідження обґрунтовано актуальність теми, розкрито стан теоретико-методологічної основи проблематики організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан, обумовлено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано його методологічну основу, наукову новизну, практичне значення одержаних результатів, викладено відомості про апробацію результатів дослідження і публікації.

Розділ 1 **«Органи місцевого самоврядування як особлива ланка в державному механізмі України»** складається з трьох підрозділів, в яких здійснено аналіз історичних витоків місцевого самоврядування (від держави та права княжої доби до сучасних правових систем місцевого самоврядування України), в термінологічному та теоретико-правовому аспектах охарактеризовано систему органів місцевого самоврядування України.

У підрозділі 1.1 **«Історичні передумови формування місцевого самоврядування в Україні»** досліджено історико-правовий аспект регулювання

суспільних відносин у місцевому самоврядуванні від його виникнення до сучасного стану в Україні. При цьому, особлива увага приділяється аналізу, змісту та формам місцевого самоврядування різних частин української державності.

Встановлено, що передумовами виникнення місцевого самоврядування стали місцеві утворення з ознаками територіальної та адміністративної самоврядності та поступове набуття ними історично інституційного значення через відповідні повноваження. Досліджено періодизацію формування органів місцевого самоврядування України з початків його зародження від X–XI ст. до сучасних етапів розвитку XX–XXI ст.

Історичні витоки місцевого самоврядування України слід розглядати як виключний концепт українського варіанту місцевого самоврядування з трансформованими повноваженнями. Історично вплив центральної політики завжди сприяв розвитку чи занепаду місцевих адміністративно-територіальних одиниць в різних регіонах в однаковий часовий проміжок, адже, чим більше адміністративно-господарськими та самоврядними повноваженнями була наділена самоврядна одиниця, тим краще розвивається територія як для мешканців такої території, так і для держави в цілому.

У підрозділі 1.2 *«Система органів місцевого самоврядування як елемент публічної влади в Україні»* наголошується на тому, що система місцевого самоврядування в Україні виділена в окрему особливу ланку цілісного державного механізму. Місцеве самоврядування в Україні наділене як власними, так і делегованими від держави повноваженнями для вирішення в повній мірі питань місцевого і державного значення.

Таким чином, на підставі дослідження законодавчих та науково-теоретичних положень, стверджується, що місцеве самоврядування складає чітку систему та є сукупністю суб'єктів і форм здійснення, через які населення територіальної громади реалізує надані їй функції та повноваження. Механізм державної влади представлено сукупністю елементів, кожен з яких має своє місце в системі та функції – як державні органи, так і місцеве самоврядування, що функціонують загалом в якості підсистем.

У підрозділі 1.3 *«Теоретичні основи повноважень органів місцевого самоврядування України»* розкрито зміст та сутність таких понять як «публічна влада», «державна влада», «місцеве самоврядування», «система», «функції», «компетенція», «повноваження», їх різновиди, співвідношення та взаємодія між ними.

Визначено різність наукового бачення та сприйняття поняття «влада», «поділ влади», «розподіл влади», «компетенція», а також зв'язок правової природи між функціями органу державної влади та органу місцевого самоврядування. Охарактеризовано компетенцію органів централізованого та територіального управління. Встановлено, що компетенція органів централізованого та територіального управління є похідною від функцій та зумовлюється ними.

Проаналізовано сутність, зміст та природу повноважень органів місцевого самоврядування, відповідно встановлено, що повноваження органів місцевого

самоврядування мають подвійну природу – питання місцевого значення та окремі державні повноваження, які їм передаються. До питань місцевого значення належать питання, які вказують на характер участі в розвитку економіки, соціальної, культурної сфери на відповідній території. Їх вирішення відображає концентровану формулу участі, яка містить сукупність конкретних повноважень та дій.

Щодо повноважень органів місцевого самоврядування, які передано від органів державної влади, то це стосується таких напрямів адміністративних послуг, де функціональна узгодженість та єдність діяльності визначаються потребами їх цілісного функціонування в масштабі країни та інтересами забезпечення прав і свобод людини.

Розділ 2 «Органи місцевого самоврядування та управління в державному механізмі Республіки Казахстан» складається з трьох підрозділів, в яких здійснено аналіз історичних витоків місцевого самоврядування та місцевого управління (від військово-потестарного устрою держави до сучасної системи місцевого самоврядування та місцевого управління Республіки Казахстан).

У підрозділі 2.1 *«Історичні особливості формування органів місцевого управління Республіки Казахстан»* доведено, що органи місцевого самоврядування, як і органи місцевого управління існували в такій державній формі казахстанського суспільства, де обов'язковим елементом державного механізму була наявність сильного владного центру зі значними повноваженнями та функціями, які потім поступово передавались місцевій владі в процесі державотворчого розвитку. І, хоча території сучасної казахстанської державності перебували в різних умовах для розвитку місцевого управління та самоврядування протягом багатьох століть, на сьогодні можна констатувати циклічність періодів та посилення ролі місцевого управління Казахстану.

В підрозділі здійснено виокремлення періодів розвитку за ознаками формування організаційно-правових засад діяльності місцевого самоврядування Республіки Казахстан: дорадянський період, що охоплював добу розвитку місцевого самоврядування в декількох кочових державних утвореннях та період суттєвого впливу Російської імперії на них; радянський період, що охоплював період автономного місцевого управління в якості автономії, а згодом суб'єкта союзного значення в якості республіки; пострадянський або новітній період розвитку місцевого самоврядування та місцевого управління незалежної держави – Республіки Казахстан.

Формування місцевого управління та місцевого самоврядування Республіки Казахстан традиційно враховувало ознаки звичаєвої централізованості. А тому, здійснення владних функцій формувались саме на звичаєвому праві та традиціях, які поступово повернулись до місцевого управління сьогодні. Зокрема, період дорадянської доби казахстанського державотворення характеризувався більш відчутною самоврядністю в місцевому управлінні аж до найнижчого шабля, особливо це відчувалось при послабленні російського адміністративного впливу в роки Першої світової

війни та в часи правління Тимчасового Уряду Росії. Однак, радянський та пострадянський період в місцевому управлінні Казахстану відзначились потужною централізованістю, що було викликано політичною, а згодом і адміністративною та економічною доцільністю в кінці ХХ та на початку ХХІ століть.

У підрозділі 2.2 *«Органи місцевого самоврядування як елемент системи органів державної влади Республіки Казахстан»* визначено, що органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади тому як місцеве самоврядування і його органи конституційно не визначено складовою частиною державного механізму Республіки Казахстан.

Висвітлено нормативно-правову базу здійснення повноважень органами місцевого самоврядування Республіки Казахстан. Конституцією Республіки Казахстан визначено систему, що передбачає побудову місцевого самоврядування в Казахстані за принципом «знизу вгору», коли державою законодавчо визнано природне право всіх громадян незалежно від місця проживання самостійно вирішувати питання місцевого значення. Конституційно визначено, що місцеве самоврядування в Республіці Казахстан здійснюється окремо в межах області, району, міста, району в місті, сільському окрузі, селища та села, що не входить до складу сільського округу. Також зазначено, що місцеве самоврядування здійснюється членами місцевої громади безпосередньо, а також через масліхати та інші органи місцевого самоврядування.

Встановлено, що масліхат – це місцевий представницький орган самоврядування Республіки Казахстан, складається з депутатів, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць строком на п'ять років та здійснює діяльність направлену на самостійне вирішення питань місцевого значення відповідно до законодавства Республіки Казахстан.

Але масліхати можуть утворюватися лише в областях, місті Астана та Алмати, містах, районах, тоді як в селах, селищах та селах, що не входять до сільського округу право місцевого самоврядування не реалізується належним чином. Адже саме масліхати за Конституцією Республіки Казахстан віднесено до органів місцевого самоврядування, що виступають елементом системи органів публічної влади в Республіці Казахстан.

Встановлено, що акімат – це місцевий виконавчий орган влади, що здійснює в межах своєї компетенції місцеве державне управління та функції місцевого самоврядування, спрямовані на вирішення питань місцевого значення та впровадження державної політики на відповідній території. Акімат очолюється акімом, що є представником Президента Республіки Казахстан та Уряду Республіки Казахстан та головною відповідальною особою з впровадження державної політики у відповідній територіальній одиниці.

У підрозділі 2.3 *«Організаційно-правові засади реалізації повноважень місцевого управління та місцевого самоврядування в Республіці Казахстан»* проаналізовано положення Конституції Республіки Казахстан та законодавче забезпечення організації місцевого самоврядування Республіки Казахстан, відповідно встановлено, що і масліхати і акімат за своїм статусом є

реалізаторами повноважень місцевого самоврядування; утворення масліхатів в таких адміністративно-територіальних одиницях як селища, села (аули), сільські округи взагалі 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.

Таким чином відповідно до Закону Республіки Казахстан «Про місцеве державне управління та самоврядування», якщо крім 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. На цьому рівні населенню надається єдина можливість безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення – через збори (схід) місцевої громади, що можуть бути проведені для обговорення питань місцевого значення. При цьому обмежено ініціативу населення на самостійне вирішення питань місцевого значення, оскільки визначення порядку зборів (сходу) і прийняття рішень віднесено до компетенції обласних, міста республіканського значення та столичного масліхатів. Також виявлено, що функціонування такої моделі організації публічної влади в країні, коли на одному рівні може бути зосереджено і місцеву і державну владу не є ефективним. Казахстанський законодавець недостатньо використав при розробленні організаційно-правових основ місцевого державного управління та самоврядування досвід інших країн, зокрема досвід України щодо чіткого розмежування об'єктів управління. Тобто в Законі «Про місцеве державне управління та самоврядування в Республіці Казахстан», не вбачається чіткого розмежування повноважень масліхатів та акіматів у вирішенні питань місцевого значення.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування України» складається з трьох підрозділів, в яких в порівняльному аспекті досліджуються організаційно-правові засади здійснення повноважень органами місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан, шляхи підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в процесі адміністративно-територіального реформування в Україні та реалізація нових повноважень органами місцевого самоврядування України.

Підрозділом 3.1 *«Порівняльний аналіз діяльності місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан»* виявлено однорідності в направленостях діяльності, відмінності у статусах та аналогії здійснення повноважень органів місцевого самоврядування України та Казахстану. Зокрема, виявлено відмінність наукового обґрунтування природи та змісту місцевого самоврядування через співставлення організаційно-правових засад

функціонування місцевих самоврядних одиниць в Україні та Республіці Казахстан.

Встановлено, що всі сільські, селищні та міські ради, районні та обласні ради в Україні є юридичними особами, натомість, масліхати як представницькі органи місцевого самоврядування Республіки Казахстан не є такими. Місцеве самоврядування в Республіці Казахстан здійснюється окремо в межах області, району, міста, району в місті, сільського округу, селища і села, що не входить до складу сільського округу. Однак, утворення та функціонування масліхатів, як представницьких органів влади передбачено лише до рівня районів. Тобто, місцеве самоврядування сільського округу, селища, села і села, що не входить до складу сільського округу реалізується лише через відповідного акіма, як посадову особу місцевого самоврядування обраного вищестоящим органом місцевого самоврядування. Проведено відповідну аналогію з інститутом сільського старости, що запроваджено в Україні через реформування місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.2 *«Шляхи підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в процесі адміністративно-територіального реформування»* встановлено, що нормативно-правові акти, якими регулюються організаційні засади, матеріально-технічне, фінансове, процедурне забезпечення в процесах об'єднання громад, в одних регіонах України є ефективними, в інших потребують подальшого вдосконалення щодо їх практичного застосування. Адже нагальна потреба в підвищенні показників фінансової спроможності та самодостатності територіальних громад законодавцем вбачається у їх об'єднанні.

Визначено, що необхідність конкретизації в процесах об'єднання територіальних громад обумовлює потребу виокремлення первинності в системі місцевого самоврядування територіальної громади як системоутворюючого чинника (територіальна громада є первинним, системоутворюючим елементом системи місцевого самоврядування). Встановлено, що територіальна громада, як первинний системоутворюючий чинник не є домінуючим елементом системи місцевого самоврядування при об'єднанні громад. Встановлено необхідність внесення змін до законодавства відповідно повноваження зі здійснення державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України.

У підрозділі 3.3 *«Реалізація нових повноважень органами місцевого самоврядування»* проаналізовано організаційно-правові засади та практичні аспекти здійснення нових повноважень органами місцевого самоврядування в процесі децентралізації. Зокрема, це повноваження з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації, Державної архітектурно-будівельної інспекції України, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та Державної міграційної служби України. Як перший результат децентралізації стало те, що на рівні кожного сільського, селищного, міського органу самоврядування існує прямий вихід до Єдиного державного демографічного реєстру, що дозволяє упорядкувати належним чином облік реєстрації фізичних осіб, а головне – наближає публічно-адміністративну

послугу до громадянина чи мешканця території; здійснено передачу на місця повноважень і у сфері державної реєстрації бізнесу та прав на нерухомість – нерухомість громадянин має можливість зареєструвати в межах області, адміністративну послугу у сфері державної реєстрації юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців бізнесу громадянин чи мешканець може отримати по всій території України; встановлено, що надання документації, яка надає право на виконання підготовчих і будівельних робіт, проведення архітектурно-будівельного нагляду і прийняття в експлуатацію готових об'єктів будівництва може здійснюватися виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, а також структурними підрозділами районних державних адміністрацій з питань Державної архітектурно-будівельної інспекції України – дозволить громадам здійснювати моніторинг містобудівної діяльності і, як наслідок, привести до зменшення незаконної забудови; делегування повноважень Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру на місця – виконавчим органам сільських, селищних та міських рад – це доступ до бази даних Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, що відбувається через підключення відповідних підрозділів органів місцевого самоврядування до електронної системи відповідного державного реєстру, що значно спрощує жителю міста чи селища отримання адміністративної послуги та підвищить рівень комфорту громадян у взаємодії з посадовцем, отримуючи необхідну інформацію.

ВИСНОВКИ

У 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:

1. 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 сформувані усталені організаційно-правові засади для подальшого розвитку.

2. 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 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.

3. Визначено, що в Україні зі зміною державного політичного курсу та започаткуванням дієвих євроінтеграційних процесів національне законодавство підкріпилося 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.

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.

4. Обґрунтовано, що місцеве самоврядування Республіки Казахстан має історично сформовану сталу пропорцію централізованості, що базується на звичаєвих нормах та формальній 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 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.

5. 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 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, а є одними з похідних органів місцевого управління, які наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення. Визначено, що це є основною перепорою до розвитку місцевого самоврядування в Республіці Казахстан.

6. Встановлено, що і масліхати і акіматисти 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.

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

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.

8. 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 вищестоящего 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.

9. 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».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Ємельяненко К. О. Трансформація повноважень органів місцевого самоврядування в процесі їх реформування (термінологічний і теоретичний аспекти). *Держава і право. Юридичні науки*. 2016. № 71. С. 269–283.
2. Ємельяненко К. О. Розвиток самоврядування сільської громади в Україні в ХХ–ХІ століттях. *Держава і право. Юридичні науки*. 2016. № 72. С. 112–127.
3. Ємельяненко К. О. Реалізація нових повноважень органами місцевого самоврядування сільського рівня в процесі децентралізації: практичні аспекти. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 2. С. 45–51.
4. Ємельяненко К. О. Державний нагляд за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 6. С. 26–31.
5. Ємельяненко К. О. Історичні особливості формування системи місцевого управління Республіки Казахстан в ХІ–ХХ ст. *Альманах права*. 2016. № 7. С. 148–153.
6. Ладиченко В. В., **Ємельяненко К. О.** Особливості правового регулювання місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 2. Т. 1. С. 32–34. *(Здобувачем досліджено особливості правового регулювання місцевого самоврядування в умовах децентралізації)*.

Статті у наукових фахових виданнях України,

включених до міжнародних наукометричних баз даних:

7. Ємельяненко К. О. Формування самоврядування українського села в ХІ–ХХ століттях (історичний і термінологічний аспекти). *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 182–187.
8. Ємельяненко К. О. Теоретичні основи повноважень органів місцевого самоврядування та їх сучасна трансформація. *Право України*. 2016. № 9. С. 164–172.
9. Ємельяненко К. О. Формування системи місцевого управління та місцевого самоврядування Республіки Казахстан у ХХ – на початку ХХ століття. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. 2016. Вип. 243. С. 165–176.
10. Ємельяненко К. О. Процес об'єднання громад. Особливості реформи в пристолоичному регіоні. Реалізація нових повноважень органами місцевого самоврядування сільського рівня в процесі децентралізації: практичні аспекти.

Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2017. Вип. 264. С. 175–184.

Стаття у науковому виданні іншої держави:

11. Емельяненко К. О. Сравнительный анализ полномочий органов местного самоуправления нижнего уровня Украины и Республики Казахстан. *Leges et Vita*. 2017. № 6. С. 33–37.

Тези наукових доповідей:

12. Емельяненко К. О. Повноваження органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в умовах децентралізації. Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: Всеукраїнський форум вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 року: тези доповіді. Запоріжжя, 2016. С. 134–136.

13. Емельяненко К. О. Вплив політичних процесів на формування місцевого управління та місцевого самоврядування Республіки Казахстан в ХХ столітті. Актуальні проблеми національного законодавства: Всеукраїнська науково-практична конференція з міжнародною участю, м. Кропивницький, 18 жовтня 2016 року: тези доповіді. Кропивницький, 2016. С. 38–41.

14. Емельяненко К. О. Трансформація повноважень органів місцевого самоврядування в процесі їх реформування. Сучасні тенденції розвитку національного законодавства: V Міжнародна науково-практична конференція з нагоди 15-річчя юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України, м. Київ, 4–5 листопада 2016 року: тези доповіді. К., 2016. С. 42–46.

15. Емельяненко К. О. Державний нагляд за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України. Місцеве самоврядування: міжнародні стандарти та їх відображення в національному законодавстві: круглий стіл, м. Київ, 7 грудня 2016 року: тези доповіді. К., 2016. С. 73–75.

16. Емельяненко К. О. Процес об'єднання громад: особливості реформи в пристолочному регіоні. Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Одеса, 7 квітня 2017 року: тези доповіді. Одеса, 2017. С. 37–39.

АНОТАЦІЯ

Емельяненко К. О. Організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2018.

У дисертаційному дослідженні запропоновано нове вирішення важливого наукового завдання в галузі адміністративного права, яке полягає у проблематиці аналітичного порівняння організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан.

На підставі чинного законодавства України та Республіки Казахстан проведено аналізування загальнотеоретичних та практичних питань організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування, порівняння систем та обсягу повноважень, проаналізовано схожість та відмінність сутності місцевого самоврядування двох країн.

В історичному, термінологічному, теоретико-правовому та порівняльному аспектах розглядаються вказані вище поняття, встановлюються взаємозв'язки та співвідношення таких елементів систем місцевого самоврядування, як їх організаційно-правові засади, функції, повноваження та ін.

Аналізуються напрями реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади через запровадження європейських принципів у їх діяльності, децентралізації, вдосконалення законодавчого регулювання, законотворчої та науково-теоретичної діяльності, що потребують врахування як європейського, так і досвіду інших зарубіжних країн.

Сформульовано практичні рекомендації органам законодавчої ініціативи України, всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування, органам місцевого самоврядування, навчальним закладам, які здійснюють освітню діяльність у сфері адміністративного права.

Ключові слова: організаційно-правові засади, органи місцевого самоврядування, органи місцевого управління, повноваження, децентралізація.

АННОТАЦИЯ

Емельяненко К. О. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления Украины и Республики Казахстан. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины. Киев, 2018.

В диссертационном исследовании предложено новое решение важного научного задания в отрасли административного права, которое относится к проблематике аналитического сравнения организационно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления Украины и Республики Казахстан. Раскрыты исторические предпосылки развития государственно-правовых институтов и становления местного самоуправления Украины и Республики Казахстан; проанализированы полномочия, которыми наполнялись органы местного самоуправления и институционно укреплялись в разные периоды строения государственности двух стран; исследована система местного самоуправления в процессе реформирования территориальной

организации власти в Украине; сформированы предложения относительно эффективности реализации новых полномочий органами местного самоуправления Украины, а также ряд предложений по их практическому усовершенствованию.

Главным в содержании исследования является анализирование на основании действующего законодательства Украины и Республики Казахстан общетеоретических и практических вопросов организационно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления; сравнение систем местного самоуправления, их места в государственном механизме власти, функций и полномочий, а также сходства и различия сущности самоуправления двух стран. Поскольку понятия «власть», «разделение власти», «компетенция», а также связь правовой природы между органами государственной власти и органами местного самоуправления имеет совершенно разные восприятия казахстанскими и украинскими учеными для предопределения вектора их функционального предназначения.

Вышеуказанные понятия в исследовании рассматриваются в историческом, терминологическом, теоретико-правовом и сравнительном аспектах, установлены взаимосвязи и соотношения таких элементов систем местного самоуправления, как их организационно-правовые основы, функции, компетенция, полномочия. Особое внимание посвящено анализу и мониторингу новых полномочий органов местного самоуправления, которые были переданы им центральными органами власти в результате реформы децентрализации в Украине. А также практическим и процедурным вопросам, связанным с объединением территориальных общин и определением их новых институциональных возможностей.

В исследовании отдельно проанализированы организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления Республики Казахстан. Соответственно отмечено, что для более эффективной реализации органами местного самоуправления Республики Казахстан своих полномочий, полномочия местного государственного управления и местного самоуправления должны быть четко разграничены и регулироваться профильными законодательными актами.

Также в части сравнительного анализа в исследовании акцентируется внимание на тождественности статуса сельского старосты в реформированной системе местного самоуправления Украины и сельского либо поселкового акима Республики Казахстан. Поскольку аким села избирается районным маслихатом, как представительным органом, и подчиняется акимату вышестоящего уровня, аналогично, как и в украинском варианте реформированного самоуправления – староста подчиняется администрации (исполнительному комитету) объединенной территориальной общины.

Анализируются направления реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти посредством внедрения европейских принципов в деятельность органов местного самоуправления, децентрализации, усовершенствования законодательного регулирования, законотворческой и

научно-теоретической деятельности, которая требует учета как европейского опыта, так и опыта других зарубежных стран.

Сформированы практические рекомендации для органов законодательной инициативы Украины, всеукраинских ассоциаций органов местного самоуправления, органов местного самоуправления, учебных заведений, которые осуществляют образовательную деятельность в сфере административного права. В результате диссертационного исследования предложено ряд изменений в законодательство Украины в части усовершенствования механизма объединения территориальных общин сел и поселков с городами областного значения, правового статуса сельского либо поселкового старосты и его полномочий.

Ключевые слова: организационно-правовые основы, органы местного самоуправления, органы местного самоуправления, полномочия, децентрализация.

ANNOTATION

Yemelianenko K. O. Organizational and legal bases of activities local self-government bodies of Ukraine and the Republic of Kazakhstan. – The Manuscript.

The Dissertation on competition of a Scientific Degree of Candidate of Legal Sciences, specialty 12.00.07 Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law. National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Kyiv, 2017.

In the Dissertation research a new solution of an important scientific problem in the field of administrative law is proposed. This problem is the issue of analytical comparison of the organizational and legal principles of the implementation of the powers of the lower levels of local self-government bodies of Ukraine and the Republic of Kazakhstan.

On the basis of the current legislation of Ukraine and the Republic of Kazakhstan, the analysis of general theoretical and practical issues of the organizational and legal principles of the implementation of powers by local self-government bodies, the comparison of systems and the scope of powers of local self-government is analyzed, and the author's definition of the legal essence of the concept «organizational and legal principles of the activities of local self-government bodies» is proposed and analyzed.

In the historical, terminological, theoretical, legal and comparative aspects, concepts mentioned above are considered, relationships and correlation of such elements of local self-government systems as their organizational and legal principles, functions, powers and others.

The directions of reforming of local self-government and territorial organization of power are analyzed through introduction of European principles in the functioning and implementation of powers of the lower levels of local self-government, decentralization, improvement of legislative regulation, legislative and

scientific-theoretical activity, which require consideration of both European and other foreign countries' experience.

Practical recommendations for legislative initiatives of Ukraine, all-Ukrainian associations of local self-government bodies, local self-government bodies and educational institutions which execute the educational activity in the sphere of Administrative Law are formulated.

Key words: organizational and legal principles, bodies of local self-government, bodies of local government, powers, decentralization.