

Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах

У монографії досліджено теоретико-методологічні засади і підходи визначення природи і сутності, особливостей конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, обґрунтовані практичні рекомендації щодо підвищення їх ефективності для вирішення питань місцевого значення, в умовах децентралізації влади. Обґрунтовано ефективну модель розвитку територіальної громади, яка передбачає закріплення статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права, господарюючого суб'єкта, що дозволить раціонально використовувати її матеріальні та фінансові ресурси в публічних інтересах, поєднуючи ресурсний потенціал територіальної громади, суб'єктів господарювання, домашніх господарств тощо. Сформульовано практичні рекомендації щодо покращення стану матеріальних та фінансових ресурсів територіальних громад в Україні, удосконалення механізмів забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, відповідної правозастосовної практики.

Видання розраховане на працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, науковців, а також усіх, хто цікавиться даною проблематикою.

ВЯЧЕСЛАВ МОРГУН

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
МАТЕРІАЛЬНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ОСНОВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ**

Монографія

Видавництво «КНТ»
Київ – 2022

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Національної академії внутрішніх справ
(протокол №15 від 29 листопада 2022 року)*

Рецензенти:

Олександр Батанов – доктор юридичних наук, професор

Михайло Гультай – доктор юридичних наук, доцент

Олег Муза – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Марія Пожидаєва – доктор юридичних наук, доцент

Моргун В.В. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах /наук. ред. Н.В. Камінська. Київ: КНТ, 2022.- 220 с.

У монографії досліджено теоретико-методологічні засади і підходи визначення природи і сутності, особливостей конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, обґрунтовані практичні рекомендації щодо підвищення їх ефективності для вирішення питань місцевого значення, в умовах децентралізації влади. Обґрунтовано ефективну модель розвитку територіальної громади, яка передбачає закріплення статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права, господарюючого суб'єкта, що дозволить раціонально використовувати її матеріальні та фінансові ресурси в публічних інтересах, поєднуючи ресурсний потенціал територіальної громади, суб'єктів господарювання, домашніх господарств тощо. Сформульовано практичні рекомендації щодо покращення стану матеріальних та фінансових ресурсів територіальних громад в Україні, удосконалення механізмів забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, відповідної правозастосовної практики.

Видання розраховане на працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, науковців, а також усіх, хто цікавиться даною проблематикою.

ISBN 978-966-373-963-3

© Моргун В.В., Камінська Н.В., 2022

© ТОВ «КНТ», 2022

ANNOTATION

Constitutional and legal ensuring of the material and financial foundations of local self-government in Ukraine and foreign countries. Monograph. Kyiv, 2022.

The monograph is devoted to the research of constitutional and legal ensuring of material and financial foundations of local self - government in Ukraine and foreign states, and also to definition of prospects of improvement of the legislation and law enforcement practice in Ukraine in this sphere. The dissertation provides a theoretical generalization and proposes a new solution to an important scientific problem – the development of theoretical and methodological principles, scientific and methodological approaches and substantiation of practical recommendations for providing material and financial foundations of local government in the decentralization of power in Ukraine.

Doctrinal and normative sources of local self-government, research methodology, historiography of development, concept and content, constitutional and legal regulation of local self-government in Ukraine as the right of residents of territorial communities to independently resolve issues of local significance within the Constitution and laws of Ukraine are analyzed. The focus is on the historical retrospective of understanding the essence of local self-government, its theories of origin, the essential characteristics of the phenomena of local self-government and territorial communities are noted.

The theoretical foundations of the organization and activity of territorial communities, the system of local self-government in general, have been revealed, and a number of its models have been singled out. Adherence to the concept of local self-government, which is based on the natural and inalienable right of communities to self-governance, limited state intervention in community affairs, is substantiated.

The concept of "foundations of local self-government" in modern domestic and foreign doctrines is considered. Yes, there are various points of view regarding the understanding of the foundations of local self-government, however, it is undeniably a distinctive feature of the construction and functioning of the local self-government

system, a set of conditions and grounds for determining the functions, forming the structure of local self-government authorities established by the Constitution and laws of Ukraine, ensuring rights and freedoms person at the local level, the rights and interests of the relevant territorial communities.

Agreeing with the positions of the majority of scientists, the following foundations of local self-government are distinguished in the work: legal, territorial, organizational, social, material, financial (financial and economic), competence. In fact, each of them constitutes an independent legal institution of an interdisciplinary nature (constitutional law, municipal law, as well as other branches of law), represented by a set of legal norms that regulate relevant social relations in the field of local self-government.

The author's understanding of the constitutional and legal provision of the material and financial foundations of local self-government in a broad sense as a set of measures and means aimed at defining and implementing the constitutional and legal principles, functions, formation of the structure and activities of local self-government authorities and officials established by the Constitution and laws of Ukraine is argued, as well as material and financial resources, conditions, guarantees and mechanisms for implementation, protection and protection, restoration of the rights of territorial communities and their members, interaction with other public authorities and civil society. This is a category of a complex nature, which is a distinctive characteristic of the construction and functioning of the system of local self-government, the life activities of territorial communities.

Considerable attention is paid to the disclosure of the peculiarities of the constitutional-legal, municipal-legal provision of the material and financial foundations of local self-government, the problems of their legal regulation and actual implementation. The role and significance of the material and financial foundations of local self-government for the formation and functioning of territorial communities, their independence and capacity in conditions of decentralization of power, etc. The main directions, advantages and risks of the influence of

decentralization of power on the processes of socio-economic development at the local level are noted.

On the basis of the analysis of the legal support of the material and financial foundations of local self-government in European countries, the trends of their legal regulation are singled out: first, in most constitutions, attention is focused on solving issues of local importance, states entrust the implementation of this right to local self-government; secondly, the principles of material and financial support are mostly fixed in the constitutions, having a different character of expression; thirdly, close attention is paid to state and other guarantees of ensuring the right to local self-government, in particular, fixed sources of financing and material support in the constitutions of Spain, Switzerland, Bulgaria, Lithuania, Poland, Portugal, and Germany.

An effective model of the development of the territorial community under the conditions of decentralization of power is substantiated, which provides for the consolidation of the status of the territorial community as a legal entity under public law, an economic entity, which will allow rational use of its material and financial resources in public interests, combining the resource potential of the territorial community, subjects management, households, etc. It is not only a subject of economic activity, but also of tax, housing, land and other relations.

It was determined that the main problems in ensuring the material and financial foundations of local self-government, the right of residents to resolve issues of local importance are corruption, imperfection of the legislative framework, material and financial resource provision, lack of transparent and effective forms of participation and control by members of territorial communities, cooperation of local self-government with other authorities and the population, etc.

The obtained results made it possible to formulate practical recommendations for improving the state of material and financial resources of territorial communities in Ukraine, improving mechanisms for ensuring the material and financial foundations of local self-government, and appropriate law enforcement practices. In particular, the priorities on this path in Ukraine are: systematization and updating of

the regulatory framework for the organization and functioning of local self-government, its material and financial foundations, taking into account the positive experience of reform in foreign countries in this area. It is proposed to introduce changes and additions to Art. 140, Art. 143, Article 150 of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" etc. Emphasis is placed on the need to implement reforms aimed at strengthening the material and financial independence of local self-government, protecting the rights and interests of territorial communities, local residents as members of these communities, developing and implementing strategies for the development of local self-government in the interests of people and national interests.

The results of the research are used and can be used in research work – for further scientific developments regarding the constitutional and legal provision of the material and financial foundations of local self-government, their improvement taking into account international legal standards, the positive experience of the European Union countries; – the educational process - when teaching the disciplines "Constitutional law", "Theory of the state and law", "Constitutional reform in Ukraine", "Municipal law" etc., as well as during the development of educational and methodical aids, textbooks; – law-making – to improve legislation by making changes to laws in the field of local self-government and drafting bills related to ensuring and guaranteeing the material and financial foundations of local self-government; – law enforcement - to improve the life of territorial communities, authorities and officials of local self-government; – human rights and legal education work – for lawyers of public organizations, which are engaged in protecting the rights and interests of the territorial community, local self-government.

Key words: local self-government, material foundations, financial foundations, territorial community as a legal entity under public law, constitutional rights of territorial communities, international legal standards, ensuring, decentralization.

ЗМІСТ

ВСТУП	8
РОЗДІЛ 1. АНАЛІЗ ДОКТРИНАЛЬНИХ І ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ДОСЛІДЖЕННЯ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	16
1.1 Характеристика доктринальних джерел місцевого	
1.2 самоврядування та основ місцевого самоврядування	16
1.3. Поняття та види основ місцевого самоврядування	52
1.4. Методологія дослідження основ місцевого самоврядування	69
Висновки до розділу 1	80
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	84
2.1. Міжнародно-правові засади матеріальної та фінансової основ	
місцевого самоврядування	84
2.2. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової	
основ місцевого самоврядування в Україні	99
2.3. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової	
основ місцевого самоврядування в деяких зарубіжних державах	131
Висновки до розділу 2	149
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	153
3.1. Удосконалення конституційно-правового регулювання	
матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування	153
3.2. Забезпечення матеріально-фінансової самостійності місцевого	
самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні	169
Висновки до розділу 3	187
ВИСНОВКИ	190
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	199

ВСТУП

На сьогодні Україна перебуває на шляху пошуку оптимальної моделі місцевого самоврядування, його форм здійснення, удосконалення правового забезпечення матеріальної та фінансової, організаційної та інших основ місцевого самоврядування задля ефективного використання потенціалу територіальних громад, захисту їх прав та інтересів, вирішення питань місцевого значення в умовах децентралізації влади та повноважень, інших реформ.

Законодавцем регламентовано у Конституції України та інших нормативно-правових актах засади конституційно-правового забезпечення організації та функціонування місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. У статті 142 Основного Закону України визначено матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, а також роль держави у її забезпеченні.

Водночас слід констатувати той факт, що реалізація цих положень у повсякденному житті супроводжується численними проблемами і суперечностями. І як демонструє досвід здійснення реформ в Україні та інших державах, вирішення питань місцевого значення, створення ефективної матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування потребують дієвих та узгоджених, системних спільних зусиль держави в особі відповідних органів державної влади та їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, інших уповноважених суб'єктів.

Саме тому детальний аналіз стану правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах, специфіки його реалізації, вивчення судової практики, дозволяють всебічно дослідити заявлену проблематику. Створення належної дієвої законодавчої бази

у даній сфері, а також приведення її у відповідність до існуючих міжнародно-правових стандартів є важливим завданням держави в умовах сьогодення.

Безперечно, теоретико-правові питання дослідження місцевого самоврядування, забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування певною мірою розглядаються у роботах О. Батанова, М. Баймуратова, К. Деві, А. Делькампа, В. Демиденка, Н. Камінської, В. Кампа, Т. Кулик, В. Князева, Б. Кофмана, В. Кравченка, В. Куйбіди, М. Марку, Н. Мікули, О. Молодцова, В. Мамонової, В. Нестеровича, С. Островича, Д. Попеску, М. Пухтиниського, К. Ровинської, В. Рубцова, О. Руденко, О. Скрипнюка, О. Солоненка, А. Ткачука, В. Федоренка Н. Чудик, Н. Шаптали та ін. Серед фахівців з державного управління, які вивчають проблеми розвитку місцевого самоврядування, його різноманітні основи, можна назвати таких учених як О. Бобровська, П. Ворона, В. Заблоцький, І. Козюра, Т.Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, С. Саханенко й ін. Значну увагу розкриттю проблем ресурсного забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць в умовах фінансової децентралізації приділили Л. Воронова, О. Заверуха, А. Іванський, М. Гультай, Я. Жаліло, О. Муза, О. Музика-Стефанчук, А. Нечай, М. Пожидаєва, Є. Рущковський, А.Соколовська, О. Стрельченко, Н. Якимчук і т.д.

Поряд з цим, недостатньо досліджені питання, пов'язані із забезпеченням матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування у сучасних умовах, з урахуванням децентралізації та зміни соціально-економічного розвитку територіальних громад тощо. Іноді місцеве самоврядування розглядається виключно як пасивний збирач податків та суб'єкт надання послуг, що зумовлює неоднозначність підходів до розуміння його сутності, а в умовах кризи може привести до ускладнення життєзабезпечення територіальної громади в енергетичній, продовольчій, безпековій, медичній, культурній, освітній, соціальній та інших сферах.

Першочерговим завданням на цьому шляху є ґрунтовне вивчення соціально-правової природи і сутності територіальної громади, місцевого самоврядування, а також основ, на яких базується їх організація та функціонування. Особливо важливим, на наш погляд, є створення фінансово спроможних, самостійних, життєздатних територіальних громад, здатних імплементувати на місцевому рівні успішній інструментарій управління матеріальними та фінансовими ресурсами, соціально-економічними та іншими процесами тощо.

Сучасні виклики, пов'язані з децентралізаційними процесами і трансформацією фінансової системи на усіх рівнях, зумовлюють потребу визначення ролі місцевих фінансів та матеріальних ресурсів у реалізації стратегічних цілей реформування системи місцевого самоврядування, визначенні пріоритетності публічно-правової діяльності територіальної громади, розширення правосуб'єктності у різних сферах життєдіяльності, захисту їх власності та безпеки. Ці та інші чинники зумовлюють актуальність і своєчасність ґрунтового аналізу проблематики матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах.

Метою даної роботи є розкриття теоретичних і практичних аспектів конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, формулювання відповідних рекомендацій стосовно їх удосконалення в умовах децентралізації влади в Україні та зарубіжних державах. Теоретична основа і науково-методологічна база роботи ґрунтуються на фундаментальних положеннях теорій конституціоналізму та муніципалізму, економічної теорії, державно-правового регулювання економіки, державних і місцевих фінансів, а також на принципах неупередженості та наукової об'єктивності при аналізі соціально-економічних процесів і явищ.

У монографії для розробки теоретико-методологічних і прикладних засад конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування використано такі сучасні наукові підходи та методи

дослідження: – філософські методи (діалектичний метод пізнання (для формування теоретичних засад впливу децентралізації влади на управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні), герменевтичний (метод тлумачення норми права є саме тим інструментом, за допомогою якого можна вирішити проблему подвійного сенсу); – історичний метод (під час дослідження еволюції та особливостей становлення місцевого самоврядування, розуміння матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування в Україні й зарубіжних країнах); – метод системного аналізу (у дослідженні складових розвитку місцевих матеріальних та фінансових основ, їх формування та використання з метою виявлення основних тенденцій і чинників); – формально-юридичний метод (з метою розкриття поняття та змісту інститутів матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування) для проведення дуалістичного аналізу та нормативний метод, який передбачає використання норм і нормативів; – компаративістський метод (для співставлення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах, ефективності формування та використання матеріальних та фінансових ресурсів територіальних громад в умовах реформування); – метод SWOT-аналізу (з метою прогнозування можливостей та перешкод, сильних сторін та небезпеки і ризиків використання матеріальних та фінансових ресурсів); – метод стратегічного планування розвитку місцевого самоврядування; – статистичний метод, який дозволив виявити тенденції, що складаються в суспільстві, насамперед, на рівні територіальних громад і системи місцевого самоврядування. Поряд з цим, дослідження ґрунтується на міждисциплінарному підході (юриспруденції, економічної теорії, макроекономіки, мікроекономіки, регіональної економіки, загальної теорії управління, теорії державного управління та місцевого самоврядування, демографії) у поєднанні із системним, порівняльним, діяльнісним та іншими підходами.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у розробленні теоретико-методологічних засад і підходів до визначення природи і сутності,

особливостей конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, обґрунтуванні практичних рекомендацій щодо підвищення їх ефективності для вирішення питань місцевого значення, в умовах децентралізації влади, зокрема:

- сформульовано авторське розуміння конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування у широкому значенні як сукупності заходів і засобів, спрямованих на визначення та здійснення конституційно-правових засад, функцій, формування структури та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, умов, гарантій та механізмів реалізації, охорони та захисту, відновлення прав територіальних громад та їх членів, взаємодії з іншими органами публічної влади та громадянським суспільством;

- обґрунтовано концепцію правового, економічного, матеріального та фінансового розвитку територіальної громади, що передбачає в умовах децентралізації влади ефективне використання внутрішнього потенціалу громади (комунальну власність, місцеві бюджети, фінансові ресурси суб'єктів господарювання, домашніх господарств тощо) за належної підтримки з боку держави, гарантій забезпечення прав та інтересів територіальної громади, а також прав і свобод її членів;

- виокремлено тенденції конституційно-правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в європейських країнах: 1) Франція, Латвія, Німеччина, Данія, Швеція, Мальта, Кіпр, Ірландія не врегульовують на конституційному рівні матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування; 2) у конституціях Австрії, Болгарії, Литви, Польщі регламентовані матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, поряд з іншими основами місцевого самоврядування відповідно до міжнародно-правових стандартів;

- обґрунтовано виокремлення принципу презумпції відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, поряд з іншими існуючими принципами місцевого самоврядування;

- запропоновано нову редакцію

ч. 3 статті 140 Конституції України: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і шляхом створення територіальної громади як юридичної особи публічного права, господарюючого суб'єкта, що має відповідно до статуту: муніципальну власність, місцевий бюджет, може набувати і здійснювати через органи місцевого самоврядування, що входять в структуру юридичної особи, майнові права; наділятися обов'язками і нести відповідальність своїм майном; виступати позивачем і відповідачем в суді»;

останнього абзацу статті 150 Конституції України: «Питання, передбачені пунктами 1, 2 частини першої цієї статті, розглядаються за конституційними поданнями: Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим і територіальних громад безпосередньо або їх органів місцевого самоврядування, які представляють щонайменше 100 тис. жителів, якщо ці питання відносяться до питань місцевого значення».

Поряд з цим, удосконалено розуміння можливостей територіальних громад реалізувати право на вирішення питань місцевого значення, принципів їх самостійності в управлінні власними матеріальними та фінансовими ресурсами, достатності компетенції місцевого самоврядування для виконання покладених функцій та інших, що сприятимуть посиленню матеріальної і фінансової спроможності як власне громад, так і відповідних органів місцевого самоврядування;

поняття матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, зокрема, як відмінної властивості побудови та функціонування системи

місцевого самоврядування, що становить сукупність умов і підстав для визначення організації, структури і діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виконання їх функцій, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, відповідних прав територіальних громад, гарантій та механізмів їх реалізації з метою вирішення питань місцевого значення, забезпечення прав і свобод людини на місцевому рівні, прав та інтересів територіальних громад;

пропозиції щодо повернення комунальної власності територіальних громад, яка була вилучена у територіальних громад, зміни підходів до збирання місцевих податків, створення територіальної громади як юридичної особи публічного права, яка є суб'єктом господарської діяльності, за рахунок використання комунальної власності й податкових надходжень здатна забезпечити життєдіяльність територіальної громади, вирішувати питання місцевого значення, сприяти розвитку підприємництва і нарощенню підприємницької активності жителів громади, залученню інвестиційних ресурсів та підтримки підприємств, установ та організацій, що функціонують у громаді;

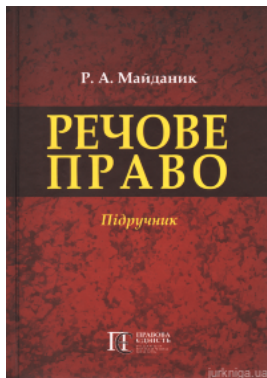
поняттєво-категорійний апарат дослідження, зокрема, визначення понять «правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування», «матеріальна основа місцевого самоврядування», «фінансова основа місцевого самоврядування», «матеріальні ресурси», «фінансові ресурси», «матеріальна та фінансова спроможність територіальної громади», «матеріальна і фінансова самостійність місцевого самоврядування» і т.д.;

положення стосовно модернізації концепцій реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, розробки та впровадження стратегій розвитку місцевого самоврядування, включаючи його матеріальну і фінансову основи, в інтересах людини, територіальної громади, національних інтересів Української держави;

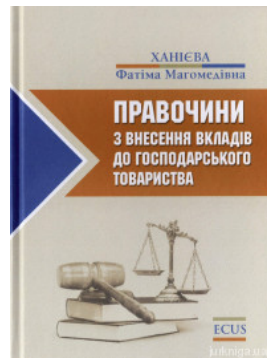
пропозиції щодо запровадження в Україні децентралізованого регулювання шляхом створення територіальної громади як юридичної особи публічного права, господарюючого суб'єкта, забезпечення реалізації даного статусу з метою належної життєдіяльності на відповідній території, реалізації та захисту прав, свобод та інтересів місцевих жителів, успішного і своєчасного вирішення питань місцевого значення.

Результати дослідження можуть бути використані у науково-дослідній роботі, освітньому процесі, правотворчості, правозастосуванні, правозахисній та правопросвітницькій роботі.

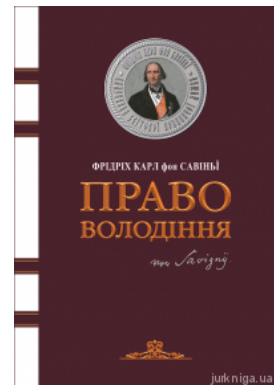
Книги, які можуть вас зацікавити



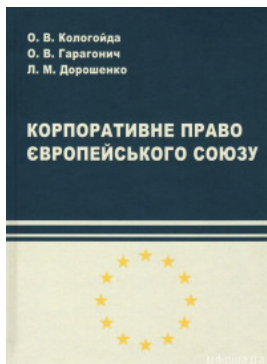
Речове право:
підручник



Правочини з внесення
вкладів до
господарського
товариства



Право володіння



Корпоративне право
Європейського Союзу

Перейти до галузі права
Конституційне право



Перейти на сайт →