

петенція, як правило, є однаковою для всіх. Тобто окремі сільські гміни, малі міські гміни і гміни у великих містах формально мають однакові завдання. Завдання власні та делеговані (передані) гмінам і відповідна їм компетенція визначені окремими законами – однаково для всіх гмін Польщі (близько 2500 гмін). Але різний характер гмінних спільнот обумовлює різний обсяг завдань для різних категорій гмін, тобто більшість завдань передаються великим містам. Зрозуміло, що місто з населенням 500 000 жителів в змозі реалізувати більше завдань, ніж гміна з населенням 5000 жителів. З цим же пов'язано питання створення повітового самоврядування, яке своєю діяльністю охоплює жителів кількох або кількадесяти гмін, а також визначення іншого, ніж звичайно, обсягу завдань для великих міст ( міст на правах повіту ).

Підсумовуючи вищесказане, слід вказати на те, що на даний момент питання щодо розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування і органами державної адміністрації на місцях в Україні є досить актуальними і конфліктними. Тому варто звернути увагу на позитивний досвід наших держав-сусідів(в тому ж числі і Польщі) і спробувати перейняти хоча б ті його моменти, які мають для нас першочергове значення.

**Список літератури:** 1.Hubert Izdebski Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności. Warszawa,2001. 2. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Т. 3 / Отв. ред. Б.А.Страшун. М., 1998. 3. Andrzej Borodo Samorząd terytorialny: system prawnofinansowy. Warszawa, 2000. 4. Bigo T. Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa, 1928. 5. Hubert Izdebski Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności. Warszawa, 2001. 6. Ustawa z 8 marca 1990 r. «O samorządzie gminnym», rozdział 2 // Samorząd terytorialny: zbiór aktów prawnych według stanu na dzień 30 maja 2001 r. Katowice-Kielce. 2001. 7. Andrzej Borodo Samorząd terytorialny: system prawnofinansowy. Warszawa, 2000. 8. Ustawa z 8 marca 1990 r. «O samorządzie gminnym», rozdział 2 , Art.9 ust.2 // Samorząd terytorialny: zbiór aktów prawnych według stanu na dzień 30 maja 2001 r. Katowice-Kielce. 2001. 9. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. К., 2001.

*Надійшла до редколегії 19.02.04*

*О.М. Ващенко*

### **ДЕЯКІ ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ НОРМ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ КЕРІВНИЦТВА РАЙОННИХ, ОБЛАСНИХ РАД**

Теоретичні підходи щодо дослідження проблеми правових основ організації діяльності районних, обласних рад мають бути визначені на підставі здобутків вчених, які досліджували особливості конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування.

У науці конституційного права визнають наступні підходи. Так, доводиться існування двох рівнів правового регулювання місцевих рад в конституційному (державному) праві: конституційний і законодавчий [1, с.114; 2]. Однак діяльність органів місцевого самоврядування регулюється й міжнародними нормативно-правовими актами, ратифікованими у порядку, встанов-

леному чинним законодавством, а органи місцевого самоврядування мають право приймати нормативні акти у межах компетенції. Звідси – є підстава про висновок щодо доповнення кількості рівнів. Зокрема, В. Кравченко виділяє три рівні конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування: конституційний, законодавчий і статутний [3, с.36–37]. А. Коваленко, відмічаючи існування також трьох рівнів, надає їм дещо іншого змістовного наповнення [4]. Залежно від юридичної сили актів, ним виділено конституційний, законодавчий і підзаконний рівні. Ю.Делія в процесі дослідження проблеми правових основ місцевого самоврядування зазначає існування конституційних, законодавчих, міжнародно-правових основ, локальних нормативно-правових актів [5].

Відмічаючи безумовні здобутки дослідників проблеми особливостей конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне зазначити наступне. Більшість дослідників виділяли законодавчий рівень або законодавчі основи. Залежно від ознаки, яку було покладено в основу визначення рівнів, зазнавав змін їх зміст. Можливо, неоднозначність сприйняття певного рівня була б усунена, якщо формулювання назви рівня здійснювалось точніше. Так, замість законодавчого рівня або законодавчих основ, застосовувалося б «рівень регулювання законами».

Вважається, слід підтримати точку зору В.Скрипничука про існування просторово-територіальних, правових і матеріально-фінансових основ як базових, без яких неможливе функціонування, організація і діяльність обласної ради [6].

Підтримуючи в цілому таку позицію, а також узагальнюючи висновки, отримані дослідниками, вважаємо за доцільне висловити власну точку зору щодо класифікації правових основ організації районних, обласних рад. Чіткість класифікації необхідна насамперед для того, щоб з'ясувати сутність правових основ, усвідомити мету їх регулювання, визначити прогалини та запропонувати шляхи їх подолання.

Перш ніж класифікувати правові основи організації районних, обласних рад, необхідно визначитись із тим, чи можна взагалі класифікувати певні основи.

Класифікація (лат. classis «розряд» + facio «роблю, розкладаю») як процес внутрішньо запрограмований на позначення двох категорій дій: поперше, процесу розкладання на класи і, по-друге, результату цього процесу – визначення системи співвідрядних понять (класів об'єктів) якоїсь галузі знань [7, с.212]. Якщо класифікації піддані правові основи, маємо визначитись, насамперед, із галуззю права, основи якої піддані класифікації. Такою галуззю є конституційне право як сукупність правових норм, які закріплюють і регулюють суспільні відносини, що забезпечують організаційну і функціональну єдність суспільства як цілісної соціальної системи, основи конституційного ладу України, статус людини і громадянина, територіальний устрій держави, форми безпосередньої демократії, систему органів державної влади і місцевого самоврядування [8, с.8]. Основою конституційного права є правова норма.

Організація (від франц. Organization та пізньюлат. Organizo – «надаю стрункий вид, облаштовую») – внутрішня упорядкованість, взаємодія більш або менш диференційованих та автономних частин цілого, що обумовлене його побудовою [9, с.321].

Суспільними відносинами щодо організації районних, обласних рад є відносини, які виникають, змінюються і припиняються в процесі заснування, функціонування та ліквідації рад.

Отже, класифікація правових основ організації районних, обласних рад має бути проведена щодо правових норм, які регулюють організаційну побудову рад, забезпечують їх організаційну і функціональну єдність між собою, із суспільством в цілому, іншими органами місцевого самоврядування, органами державної влади.

Способом існування і вираження норми права виступає нормативно-правовий акт. Теорією права визначено, що нормативно-правовий акт – офіційний акт – волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин. Нормативно-правовий акт виконує дві рівнозначні функції: функцію юридичного джерела права і функцію форми права [10, с.312–313].

Вищенаведене надає підставу для висновку про те, що класифікація правових основ організації районних, обласних рад має бути проведена за такими групами нормативно-правових актів, норми яких регулюють:

- адміністративно-територіальний устрій,
- організаційно-управлінські відносини,
- бюджетно-фінансові та матеріальні відносини.

Нормативно-правові акти усередині кожної класифікаційної групи виділяються за юридичною чинністю: закони і підзаконні акти [10, с.315; 11, с.299].

*Першою класифікаційною групою названа група нормативно-правових актів, норми яких регулюють адміністративно-територіальний устрій.*

Питання організації діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, районних, обласних рад нерозривно пов'язані з територіальним устроєм тому, що кожний орган діє у межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Зазначається, що державна влада «територіально «розповсюджується» не на саму територію,...., а на людей, які перебувають у межах певної території, у певному просторі, включаючи водний і повітряний» [12].

Закон України від 07.12.1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», який втратив чинність, визначав, що територіальну основу регіонального самоврядування становлять район, область (ст.1). Конституцією і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13] віднесено до місцевого самоврядування районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (ч.4 ст.140 Конституції України). Таким чином, регіональне самоврядування в Україні з прийняттям Конституції було позбавлене конституційного статусу.

В процесі обговорення якісно нового закону про місцеве самоврядування та впровадження адміністративної реформи висловлюється думка

про запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою [14]. Така точка зору має підґрунтя, однак вченими висловлюється думка про те, що запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою не повинно бути поспішним, але науково обґрунтованим. Територіальний устрій, на думку С. Друзюка, має будуватись з врахуванням думки населення, його національних, історичних і культурних традицій, природних умов, на основі забезпечення економічної цілісності території, її керованості і розвитку місцевого самоврядування [15]. Автори проекту Концепції державної регіональної політики України вважають, що система територіальної організації влади має наблизити процес управління до споживача соціальних послуг та забезпечити належну якість цих послуг шляхом концентрації матеріальних і фінансових засобів на відповідних територіальних рівнях управління. У свою чергу, В. Кравченко зазначає, що система областей склалася не завжди з врахуванням географічних, економічних, соціальних та інших чинників [16] і очевидним є необхідність зміни територіального поділу областей. Така необхідність ґрунтується й на існуючій різниці у ресурсному потенціалі, території, кількісному складі населення, стані соціально-економічного розвитку [17; 18].

Разом з тим, перегляд складу областей обумовлює необхідність внесення змін до ч.2 ст.133 Конституції України, якою встановлено їх перелік. Цей процес є складним і регулюється нормами Розділу XIII Конституції України. Пунктом 3 Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. №11–рп/2001 [19] було надане тлумачення положення п.13 ч.1 ст.92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України». Це положення треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України врегульовується лише законом. Окремі повноваження з цих питань можуть бути надані законом органам місцевого самоврядування (ст.143 Конституції України).

*Другою класифікаційною групою названа група нормативно-правових актів, норми яких регулюють організаційно-управлінські відносини.* Систему таких нормативно-правових актів становить Конституція України, закони і інші нормативно-правові акти, норми яких визначають правовий статус районних, обласних рад, регулюють управління радою як певною організаційною структурою (внутрішньо управлінські відносини), а також зовнішні управлінські відносини, учасниками яких є, з одного боку, районна або обласна рада, а, з іншого, – район або область як складна економічна система: соціальний захист, земельні відносини, охорона навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, будівництво, транспорт, зв'язок, громадське харчування, побутове, торговельне обслуговування, освіта, наука, культура, охорона здоров'я, фізкультура і спорт, законність, охорона прав і свобод громадян.

Конституція України, норми якої є нормами прямої дії, не визначає поняття «державне управління» – воно замінене поняттями «виконавча

влада» і «місцеве самоврядування» (ст.ст.118, 119). Статтею 143 Конституції України територіальним громадам села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування надані значні управлінські повноваження: щодо управління майном, яке знаходиться у комунальній власності, щодо затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку та контролю за їх виконанням; щодо утворення, реорганізації, ліквідації комунальних підприємств; повноваження у сфері бюджетних відносин та інше. Що стосується районних, обласних рад, Конституцією України встановлені такі повноваження, які відповідають більш високому управлінському рівню: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль їх виконання, затвердження районних, обласних бюджетів та інше. Окремо слід зазначити право надання законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади та їх підконтрольність відповідним органам виконавчої влади з питань здійснення.

Однак Конституцією України, як зазначають дослідники, невизначеним залишено статус і порядок формування районних, обласних рад [20, с.128]. Вважається, така невизначеність існує щодо органів місцевого самоврядування усіх рівнів. Законодавець встановлює бланкетну норму, якою визначає тиме порядок формування, компетенцію.

Ще однією особливістю конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування є те, що ст.140 Конституції України встановлене право, а не реальна здатність, як це вказано у Європейській Хартії про місцеве самоврядування, органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону і в інтересах місцевого населення, нести юридичну відповідальність. Реальна здатність означає можливість здійснення незалежного від державного бюджету бюджетного фінансування, визначення кола місцевих податків та зборів. Однак, у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна знайти відповідність більш як по двадцяти позиціях з тридцяти пунктів першої частини Європейської Хартії місцевого самоврядування [21, с.73]. Це означає, що чинне українське законодавство дає органам місцевого самоврядування право регламентувати значну частину справ з управління державою.

Управлінські повноваження районних, обласних рад можна розділити на внутрішні і зовнішні. Внутрішньо управлінські відносини регулюють норми підпунктів 1–6, 8, 10–11, 15 п.1 ст.43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою встановлено коло питань, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради стосовно діяльності відповідної ради, а також ст.45 – 59, що регламентують порядок формування, організацію роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Зовнішніми можуть бути визнані відносини щодо делегування повноважень (ст.44), норми підпунктів 7, 9, 12–14, 16–32 п.1 ст.43, норми пунктів 2, 3 цієї ж статті.

Крім Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», система чинного законодавства містить низку норматив-

но-правових актів, які регулюють організаційно-управлінські відносини у сфері діяльності районних, обласних рад.

Однак, вважаємо за доцільне більш докладно зупинитись на класифікації норм, які регулюють управлінські повноваження керівництва районних, обласних рад.

Управлінські повноваження керівництва районних, обласних рад визначені у межах тих повноважень, які має районна, обласна рада. Ці повноваження можна розділити на статутні та зовнішні.

Статутними названі повноваження, встановлені нормами, які визначають керівництво рад як посадових осіб місцевого самоврядування: пп.1–4 ст.55; пп.1, 4 ст.56; п.8 ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», норми Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [22], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [23]. Висновок про те, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» поширює дію на керівництво районних, обласних рад зроблений на підставі аналізу змісту норм цього Закону. Так, у ст.3 вказано, що посадами в органах місцевого самоврядування є виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою. Ст.10 регламентує, що прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється «на посаду голови або заступників голови районної,... обласної ради... шляхом обрання відповідною радою».

Зовнішніми названі повноваження, встановлені нормами, які регулюють взаємовідносини керівництва рад із відповідними радами, а також із громадянами, їх об'єднаннями, трудовими колективами, державними організаціями, іншими органами місцевого самоврядування: пп.5–7 ст.55; пп.2, 3 ст.56; ст.57; пп.3, 4 ст.58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

При визначенні норм, які регулюють зовнішні повноваження керівництва районних, обласних рад, необхідно врахувати те, що вони є й депутатами місцевих рад. Відповідно до п.1 ст.55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» голова районної, обласної ради обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради. Такий самий порядок обрання заступника голови районної, обласної ради (п.1 ст.56 Закону).

Отже, особливістю статусу керівництва районних, обласних рад є те, що вони, поряд із повноваженнями депутата місцевої ради, повинні виконувати додаткові повноваження, визначені ст.ст.55, 56 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Звідси – їх зовнішні повноваження регулюють й Законами України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [24], «Про фермерське господарство» [25], Земельний Кодекс України [26] та інші. Положення законів конкретизуються підзаконними нормативними актами, серед яких можна відзначити Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» [27], постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцево-

го самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» [28] та інші.

*Третьою класифікаційною групою названа група нормативно-правових актів, норми яких регулюють бюджетно-фінансові та матеріальні відносини.*

Серед нормативно-правових актів, які входять до складу цієї класифікаційної групи, як основні є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетний кодекс України. Крім цих, існує широке коло інших законів і підзаконних актів.

Згідно з Конституцією України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що знаходяться у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних, обласних рад (ст.142 Конституції України). Матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, відповідно до Конституції України, визначає Розділ III Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому вказано, що нею є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст.ст.60 – 70 Закону).

Наступне питання стосується природних ресурсів, які, відповідно ч.3 ст.16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», також відносяться до матеріальної основи місцевого самоврядування. Обласна рада не наділена правом володіти природними ресурсами. Вона має право: а) вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу цих об'єктів, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; б) вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління такими об'єктами; в) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів обласного значення, а також про скасування такого дозволу (ч.ч.19, 20 ст.43 Закону).

Районна, обласна рада не володіє, а здійснює управління об'єктами спільної власності територіальних громад. Європейською Хартією місцевого самоврядування встановлено, що місцеве самоврядування повинно мати ресурси, необхідні для виконання своїх функцій. Невизначеність у чинному українському законодавстві питання про природні ресурси, про спільну власність територіальних громад, яка має статус комунальної, а також наявність права управління, але не володіння надає підставу для висновку про декларативну сутність і практичну неспроможність обласної ради як повноправної складової частини місцевого самоврядування.

Фінансовою основою діяльності районних, обласних рад є місцеві бюджети. Обласні ради затверджують обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних

соціально-економічних та культурних програм, контролюють їхнє виконання (ст.61 «Місцеві бюджети» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Крім того, органи місцевого самоврядування (і обласні ради, в тому числі) можуть мати позабюджетні цільові кошти (ст.68 Закону). Однак, правовий режим їх утворення і використання поки що не має чіткості і закінченості, потребує упорядкування сам склад позабюджетних коштів [29].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнає самостійність місцевих бюджетів. Однак, хоча ч.1 ст.143 Конституції України вказано на компетенцію територіальних громад села, селища, міста встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону, ч.2 ст.143 Конституції вказано на те, що районні і обласні бюджети формуються з коштів державного бюджету. Звідси – існує думка про те, що відсутність конституційного закріплення права місцевого самоврядування на свій автономний від державного бюджет та свої податки і збори «завжди висітиме над місцевим самоврядуванням дамокловим мечем» [19, с.128]. Існує також думка про фінансову незалежність органів місцевого самоврядування, що дозволило б зняти цілу низку проблем [30].

Вважається, питання про самостійність місцевих бюджетів не означає їх автономії. Надання на рівні закону права органам місцевого самоврядування мати автономний бюджет призвело б до додаткового податкового навантаження на платника податків, а також до додаткових витрат на утримання апарату управління – адже виникла б необхідність у формуванні органів, спроможних контролювати надходження до місцевого бюджету та їх витрачання.

Рішенням Конституційного Суду України від 9.02.2000 р. №1–рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) [31] було припинене конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України положення ч.1 ст.62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого «у випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет».

Із положеннями ч.3 ст.142 Конституції України узгоджуються положення ч.4 ст.61 та ч.1 ст.63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до яких самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними податками та іншими загальнообов'язковими платежами. Третє речення ч.1 ст.62 визначає обсяг фінансової підтримки місцевого самоврядування, який не може перевищувати «мінімальний розмір місцевого бюджету». Такий мінімальний розмір має визначатись на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом (ч.2 ст.62 Закону).



На сьогодні ще немає законів, які б відповідно до Конституції України визначали порядок формування мінімальних бюджетів та нормативи бюджетної забезпеченості, рівень мінімальних соціальних потреб, мінімальний розмір місцевого бюджету. Тому місцеві бюджети формуються в порядку, встановленому законами про бюджетну та податкову системи (згідно пункту 9 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону).

У процесі обґрунтування Конституційним Судом України припинення провадження у справі №1–рп/2000 від 09.02.2000 р. було виявлено прогалину у чинному законодавстві, яке регулює бюджетно-фінансові відносини місцевого самоврядування, внаслідок наявності якої місцеві бюджети втрачають частину фінансових ресурсів, що, у свою чергу, призводить до недофінансування і негативно впливає на спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання розвитку відповідних територій.

Звідси – є підстави для розробки економічно обґрунтованих нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, закріплення такої норми законом (відповідно до п.1 ч.2 ст.92 Конституції України виключно законами України встановлюються бюджетна система України) шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

На цей час фактичними розпорядниками бюджетних ресурсів є районні та обласні державні адміністрації – адже вони складають і виконують районні і обласні бюджети (ст.ст. 61, 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Глава 12 Бюджетного кодексу України [32]), які затверджуються відповідними радами.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки. Класифікація правових основ організації районних, обласних рад має бути проведена за такими групами нормативно-правових актів, норми яких регулюють: адміністративно-територіальний устрій; організаційно-управлінські відносини; бюджетно-фінансові та матеріальні відносини. Норми, які регулюють організаційно-управлінські відносини, у свою чергу, розділяються на дві підгрупи: внутрішньо управлінські та зовнішні. Якщо досліджувати проблеми правової основи діяльності керівництва районних, обласних рад, то ця група організаційно-управлінських норм поділяється на дві підгрупи: статутні та зовнішні. Аналіз норм чинного законодавства довів необхідність внесення доповнень до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині, що стосується розробки економічно обґрунтованих нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя. Закріплення такої норми сприяло б підвищенню самостійності діяльності районних, обласних рад через зміцнення їх фінансово-бюджетної основи.

**Список літератури:** 1. Авакян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. М., 1980. 2. Пухтинський М.О. Конституційно-правові нарис становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні // Місцеве самоврядування. 1997. №1. 3. Кравченко В.В. Статут міста: утопія чи реальність// Місцеве самоврядування.1997. №1–2. 4. Коваленко А.А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики/ Авто-

реф...дис.канд. юрид. наук. К.,1997. 5. Делія Ю.В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики/ Автореф...дис.канд. юрид. наук. К., 2003. 6. Скрипничук В.М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність/ Автореф...канд. юрид. наук. Х., 2001. 7. Философский энциклопедический словарь. М., 1997. 8. Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. К., 2002. 9. Философский энциклопедический словарь. М.,2003. 10. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник/ Пер.з рос. Х., 2001. 11. Загальна теорія держави і права: Підручник/ За ред. М.В. Цвіка, доц. В.Д. Ткаченка, проф. О.В. Петришина. Х., 2002. 12. Четвернин В.А. Государство: сущность, понятие, структура, функции// Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов/ Под общей ред. В.С. Нерсесянца. М.,1999 // Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні/ За заг. ред. Тодики Ю.М. Навч. посіб. Х.,2002. 13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97–ВР// ВВР України. 1997. №24. Ст.170 (із змінами і доповненнями). 14. Кравчук Л.М. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. К., 1993. 15. Друзюк С. Проблеми інституту місцевого самоврядування в аспекті конституційних поглядів М.С. Грушевського // Право України. №3. 1998. 16. Кравченко В.І. Територіальний устрій та місцеві органи влади України. К.,1995. 17. Україна. Інформаційно-статистичний довідник. Кабінет Міністрів України. К.,1997. 18. Про затвердження Концепції державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 р. №341/2001// Офіційний Вісник України. 2001.№22. 19. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року №11–рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій)// Вісник Конституційного Суду України 2001.№4. 20. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Р. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: посібник. К., 1998. 21. Скрипничук В.М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність/ Дис...канд.юрид. наук. Х., 2001. 22. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. №93–ІV// Урядовий кур'єр. 2002. №140 (02.08). 23. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001. №2493–ІІІ// Відомості Верховної Ради. 2001. №33. Ст.175. 24. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14.01.1998 р. №14/98–ВР// Відомості Верховної Ради. 1998. №3–4. Ст.15 (із змінами). 25. Про фермерське господарство: Закон України від 19.06.2003.№973–ІV// Урядовий кур'єр. 2003. №159 (28.08). 26. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. №2768–ІІІ// Відомості Верховної Ради. 2002. №3–4. Ст.27 (із змінами). 27. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30.08.01 р. №749/2001// Офіційний Вісник України. 2001. №36. 28. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. №339// Офіційний Вісник України. 1999. №10. 29. Ісасва Н.К. Правове регулювання позабюджетних коштів органів місцевого і регіонального самоврядування // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. К., 1993. 30. Василик О.Д. Про фінансову незалежність органів місцевого і регіонального самоврядування // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. К., 1993. 31. Рішення Конституційного Суду України від 9.02.2000р. №1–рп/2000 (справа про місцеве самоврядування)// Офіційний Вісник України. 2000. №30. 32. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542–ІІІ// ВВР України. 2001. №37–38. Ст.189 (із змінами).

*Надійшла до редакції 19.02.04*