

30. Корнієнко М. І. Проблеми місцевого самоврядування в юрисдикції Конституційного Суду України / М. І. Корнієнко // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 4. – С. 7-10.
31. Кампо В. М. Захист прав і законних інтересів територіальних громад у порядку конституційного судочинства / В. М. Кампо // Проблеми сучасної муніципалістики : навч. посіб. / За заг. ред. О. В. Батанова. – К. : Академія муніципального управління, 2012. – С. 216-250. – *Серія: «Інноваційні освітні технології у муніципальному праві».*
32. Круїс К. Проблеми місцевого самоврядування в судочинстві Конституційного Суду України / К. Круїс // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – №4. – С. 11-17.
33. Див., напр.: Макарейко Н. В. Структура адміністративного процесу: проблемы теории и законодательного регулирования / Н. В. Макарейко // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия «Право» : Правовая система России на рубеже веков. – Вып. 1. – Нижний Новгород : Изд-во ННГУ, 2000. – С. 129-136.
34. Авер'янов В. Нові нариси предмета українського адміністративного права / В. Авер'янов [Електронний ресурс] // Персонал. – № 4. – 2005. – Режим доступу : <http://personal.in.ua/article.php?ida=83>
35. Баймуратов М. О., Танаджі Г. Г. Муніципальні права людини / М. О. Баймуратов // Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 183-193.
36. Батанов О. В. Особа та місцеве самоврядування: політико-правовий аналіз взаємовідносин через призму прав людини і громадянина / О. В. Батанов // Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : [кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова]. – К. : Атіка, 2007. – С. 274-328.

*Рецензент: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України  
Баймуратов М. О.*

**УДК 352**

**Пухтинський М.О.,**

старший науковий співробітник відділу конституційного  
права та місцевого самоврядування  
Інституту держави і права ім.В.М.Корецького НАН України

## **ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ**

*У статті досліджуються проблеми трансформації місцевого самоврядування в контексті оновлення Конституції України, здійснення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ.*

*В статье исследуются проблемы трансформации местного самоуправления в контексте обновления Конституции Украины, осуществления административной, административно-территориальной реформ.*

*The article examines the problems of transformation of local self-government in the context of renewal the Constitution of Ukraine and the implementation of administrative and territorial reforms.*

*Вступ.* Дослідження теоретичних і прикладних проблем конституційного і муніципального права, теорії державного управління, територіальної організації влади та місцевого самоврядування безпосередньо пов'язані з ім'ям професора Миколи Івановича Корнієнка. Він є одним із засновників сучасної школи місцевого самоврядування в Україні, співавтором перших законопроектів про місцеве самоврядування початку 90-х років, конституційної моделі територіальної організації влади в Основному Законі 1996 року, чинного закону про місцеве самоврядування 1997 року та багатьох інших законодавчих актів.

Микола Іванович яскраво проявив себе на викладацькій, науковій роботі, науково-експертному управлінні Верховної Ради України, Конституційному Суді, Академії муніципального управління, Фонді сприяння місцевому самоврядуванню України де він був головним редактором науково-практичного журналу «Місьцеве і регіональне самоврядування України». Автор численних наукових праць, підручників з конституційного, муніципального права, М.І.Корнієнко зробив вагомий вклад у розвиток державознавства, вітчизняної юриспруденції. Представлена стаття є спробою долучитись до наукових пошуків професора Корнієнка.

Сучасні проблеми трансформації місцевого самоврядування мають багатоаспектний характер: історичний, політичний, економічний, теоретико-концептуальний, конституційний, адміністративно-правовий, адміністративно-територіальний.

В історії незалежної України до недавнього часу не було реальних спроб системно здійснити реформу публічної влади, що поєднували б комплексні зміни у сферах політико-владних, соціально-економічних, бюджетно-фінансових, фіскальних, земельних, пенсійних, житлово-комунальних відносин тощо. При цьому задекларовані політичними силами перетворення у соціально-економічній сфері не узгоджувались із намірами трансформувати публічну владу – державну владу і місцеве самоврядування.

Реальні контури нової моделі місцевого самоврядування окреслилися із закріпленням цього інституту в Конституції 1996 року, прийняттям у 1997-му базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування. Далі пішли хвилі очікуваних сподівань реформування та розчарування й відступу від нього. Це стосується спроб проведення адміністративної реформи у 1998-2000 роках; прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування у 2001-2003 роках; так званого другого етапу конституційної (закон № 3207-1) та адміністративно-територіальної реформ у 2004-2006 роках; нарешті - сучасного конституційного процесу щодо територіальної організації влади.

Найвдалішими спробами концептуальних напрацювань з розбудови сучасної моделі територіальної організації влади (далі – ТОВ), місцевого самоврядування є документи кінця 1990-х — початку 2000-х років, зокрема до них ми можемо віднести Концепцію адміністративної реформи

(1998 рік), декілька варіантів Концепції реформи публічної адміністрації, основні засади якої опубліковані ще в 2002 році [1]. В цих розробках уперше знаходить відображення ідеологія децентралізації державного управління, повноважень центральних органів виконавчої влади, їх деконцентрації, принцип субсидіарності. Вони дали змогу розробити низку законопроектів: «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративно-територіальний устрій України».

На початку 2000-х були розроблені концептуальні підходи щодо проведення так званої політичної, конституційної реформи. Але вони не торкалися сфери місцевого самоврядування, не мали цілісності і завершеності. В результаті, у 2004 році до Конституції України було внесено зміни й доповнення без достатнього системного обґрунтування. Такий самий недолік властивий для різних редакцій законопроекту № 3207-1 (2004-2005 роки). Започаткування проведення адміністративно-територіальної реформи, як основи нової системи місцевої влади, у 2005 році успішними не були, і в не останню чергу тому, що на загальнодержавному рівні не відбулося затвердження концептуальних засад реформи публічної адміністрації, які б мали політичну підтримку основних суб'єктів політичного життя України. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, який був у порядку денного засідання Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові України так і не отримав схвалення.

*Постановка проблеми.* Проблеми реформування останніх років свідчать, що перед Україною стоїть невідкладне стратегічне завдання щодо суттєвої модернізації системи публічної влади в Україні. Воно актуалізується в контексті подальшого розвитку конституційного процесу, формування і початку діяльності Конституційної Асамблеї в світлі указів Президента України: «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» від 25 січня 2012 р. № 31/2012 та «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 р. № 328/2012. На сьогодні є напрацювання, які є серйозною основою для реалізації цього завдання. Проаналізовано найбільш актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування, які потребують вирішення, незважаючи на кризовий стан економіки і всієї інституціонально-політичної системи. Цим проблемам присвячено низку видань, здійснених в свій час Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України [2], іншими структурами та авторами, що займаються дослідженням проблем місцевого і регіонального розвитку [3]. В цих публікаціях йдеться про зміну філософії і підходів до побудови системи публічної влади, яка укорінилася в Україні за радянських часів. Система публічної влади і досі загалом відтворює радянську модель з окремими демократичними елементами, вбудованими в державне управління. Спроби удосконалити українську політико-правову систему, які були здійснені у минулі роки, не привели до відчутних результатів.

Нові підходи пов'язані із наданням пріоритетів інституціям громадянського суспільства, політичним організаціям, які мають стати центром антропоцентричної системи влади [4]. Її побудова потребує цілісної ідеології, нового алгоритму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку відповідно до вимог сучасного конституціоналізму [5]. Законодавча основа антропоцентричної системи влади з погляду принципу системності має бути забезпечена на трьох рівнях. *Конституційно-правовий рівень* торкається положень чинної Конституції, проектів змін і доповнень до Конституції в частині ТОВ та місцевого самоврядування, а також органічних, конституційних законів щодо цієї сфери. *Законодавчо-спеціалізований рівень* може передбачити пакет законопроектів про засади місцевого врядування, про самоврядування громади, про організацію врядування в районі та області. *Законодавчо-галузевий рівень* має врегулювати окремі аспекти реформування місцевого самоврядування у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства.

*Виклад основного матеріалу.* Практики, експерти-науковці визнають, що Україні конче потрібні справжня бюджетна реформа, фінансова децентралізація, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг, встановлення законодавчого статусу права комунальної власності, чітких пріоритетів у здійсненні житлово-комунальної реформи, реформи у сферах освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення тощо [6].

Обговорення цих проблем засвідчило існування різних підходів щодо бюджетної децентралізації. Перший, як раз впливає із необхідності трансформації публічної влади в центрі, системи адміністративно-територіального устрою держави, місцевого самоврядування із визначенням його територіальних основ, запровадженням принципів повсюдності та субсидіарності. Формування первинного елемента системи місцевого самоврядування – економічно спроможної громади дає можливість нормативно обґрунтовано забезпечити її фінансовими ресурсами. Такий підхід використовувався на практиці у східноєвропейських країнах, зокрема у Польщі.

До теоретико-концептуальних проблем трансформації можна віднести: невизначеність протягом тривалого часу концептуальних засад реформи, а звідси її необґрунтованість та непослідовність; хибні уявлення про систему адміністративно-територіального устрою; неадаптованість до європейських стандартів уявлень про публічну адміністрацію та її функціональне призначення; нерозуміння природи громади; залишкова «радянська» ментальність та патерналістська психологія української бюрократії.

До цього часу в Україні не сприйнята ідеологія публічної адміністрації, як єдиної системи органів (державних і самоврядних),

покликаних обслуговувати людину, громадянина, населення, надавати цим суб'єктам, а не об'єктам політичного, соціального, економічного процесу якісні публічні послуги.

Трансформація місцевого самоврядування не можлива без розуміння громади не лише як певної спільноти жителів, мешканців, громадян, а й, одночасно, відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Пошлемося на статтю першу польського Закону «Про гмінне самоврядування»: «під гміною слід розуміти самоврядну громаду, а також відповідну територію».

У правовому відношенні головними чинниками перетворень у сфері місцевого самоврядування є: конституційний; адміністративно-правовий; адміністративно-територіальний.

Доцільно послідовно рухатись у напрямку реформування публічної влади, включаючи його конституційні аспекти, системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Особливу увагу у фаховій експертизі слід приділити відповідності норм оновленої конституції європейським принципам та стандартам децентралізованого управління, які зафіксовано в Європейській хартії місцевого самоврядування. Це стосується принципів правової, матеріально-фінансової, організаційної самостійності органів місцевого самоврядування; повсюдності і розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування базового рівня на всю територію адміністративно-територіальної одиниці; забезпечення повноти і виключності повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування у вирішенні питань державного управління; відповідності обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування функціям, які покладаються на них в порядку делегування.

Розбудова нової моделі місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та забезпечення цього процесу, на наш погляд, має базуватися на засадах системності, що передбачає:

*По-перше.* Необхідно розмежувати поняття адміністративно-територіальної одиниці, яка утворюється державою з метою організації системи управління на відповідній території та надання населенню доступних публічних послуг, від поняття територіальних поселень людей (село, селище, місто). Змішування цих понять веде до дезорганізації системи адміністративно-територіального устрою (далі –АТУ). До цієї системи слід віднести Автономну Республіку Крим, області, райони, громади. Статус адміністративно-територіальних одиниць, які складають систему АТУ, порядок вирішення питань АТУ слід визначити у спеціальному законі. У Конституції також має бути закріплено особливий статус міст Києва та Севастополя, який конкретизується в окремих законах України.

*По-друге.* Конституційні норми мають також визначати організацію інститутів публічної влади в Автономній Республіці Крим (АРК).

Конституційний статус АРК має бути визначено як адміністративно-політичну автономну одиницю у складі України.

*По-третє.* Конституційні приписи щодо АТУ мають бути адекватними розбудові трансформованої системи публічної влади відповідно до принципу субсидіарності з урахуванням чіткого розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Така розбудова може мати декілька варіантів, один із яких має бути зафіксований у Конституції:

*Перший варіант.* Визначається система місцевих органів виконавчої влади, їх провідної ланки – місцевих державних адміністрацій, які функціонують на рівні АРК, областей, районів, у містах із спеціальним статусом. Місцеве самоврядування в особі його органів функціонує на рівні громад, областей, у містах із спеціальним статусом.

*Другий варіант.* Визначається система місцевих органів виконавчої влади, їх провідної ланки – місцевих державних адміністрацій, які функціонують на рівні областей, у містах із спеціальним статусом. При цьому допускається можливість створення представництв обласних державних адміністрацій (для виконання контрольних-наглядових функцій) у районах. Місцеве самоврядування в особі його органів функціонує на рівні громад, районів, областей, у містах із спеціальним статусом.

*По-четверте.* Місцеві органи влади зобов'язані у межах відповідної території, з одного боку, забезпечувати реалізацію повноважень Президента України, як глави держави, з іншого – повноважень вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. З огляду на це, доцільно визначити в Конституції основні функції місцевих державних адміністрацій, їх підконтрольність та підзвітність.

Із Конституції доцільно виключити можливість делегування повноважень рад місцевим державним адміністраціям і, відповідно, їх підзвітність і підконтрольність радам.

*По-п'яте.* Конституційні положення щодо місцевого самоврядування мають бути сформульовані з урахуванням принципів конституційно-правової автономії, організаційно-кадрової, матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. При цьому Конституція врегулює тільки основи його організації, спеціальні закони – функції, повноваження та форми діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; статuti територіальних громад – специфічні форми організації та діяльності. В Конституції доцільно дати визначення місцевого самоврядування.

В Основному Законі доцільно визначити територіальну основу місцевого самоврядування, матеріальні та фінансові засади його функціонування, порядок формування органів місцевого самоврядування, особливості його здійснення на регіональному рівні, гарантії місцевого самоврядування. За Конституцією територіальною основою місцевого самоврядування має стати громада.

Громадою є адміністративно-територіальна одиниця та водночас сукупність мешканців, що проживають на її території. Громада є первинним (базовим) рівнем місцевого самоврядування, має власні представницькі, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Представницьким органом місцевого самоврядування первинного (базового) рівня має бути рада громади, депутати якої, а також голова громади, обираються мешканцями громади, що мають право голосу. Слід встановити, що активним виборчим правом користуються мешканці громади, а пасивним – громадяни України.

В Конституції доцільно визначити, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, є обласні (у зазначеному другому варіанті – районні) ради. Із числа депутатів обирається голова обласної (районної) ради. Обласна (районна) рада формує власний виконавчий орган.

Доцільно встановити, що в містах із спеціальним статусом (Київ, Севастополь) система місцевого самоврядування відокремлена від місцевих державних адміністрацій. Міські ради в таких містах мають власні виконавчі органи, мешканці міст обирають відповідних міських голів, на які поширюється принцип несумісності посад.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування слід визначити нерухоме і рухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що знаходяться у комунальній власності.

*По-шосте.* В Конституції доцільно конкретизувати норми щодо дотримання головних принципів самостійності місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування; державної участі у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансової підтримки місцевого самоврядування; компенсування витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень державних органів; фінансування здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків.

Конституція має передбачити можливість делегування, відповідно до закону, органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. В той же час, органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень мають бути підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Зміст трансформації місцевого самоврядування має дві взаємопов'язані складові: адміністративно-правову, адміністративно-територіальну.

Адміністративно-правова – пов'язана із визначенням системи місцевого врядування, підвищенням його ефективності, наданням якісних публічних послуг населенню, практичним запровадженням принципу субсидіарності, чітким розмежуванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Адміністративно-територіальна – пов'язана, насамперед, із визначенням територіальної основи місцевого самоврядування шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи та запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування.

У 2008, 2009 роках були розроблені ряд важливих концептуальних, нормативно-правових та методичних документів, які безпосередньо стосуються реформи місцевого самоврядування. Серед них: Концепція державної регіональної політики, затверджена протокольним рішенням Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 року; Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 8 квітня 2009 року; Концепція реформи місцевого самоврядування, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 29 липня 2009 року; Концепція реформи адміністративно-територіального устрою; Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики»; Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України»; Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах; Рекомендовані головні повноваження органів публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіальних одиниць.

Перелік і назва документів свідчить про системний підхід до розв'язання проблем територіального устрою України, місцевого і регіонального розвитку.

У 2009 році були зроблені практичні кроки щодо початку підготовчого етапу реформування місцевого самоврядування. На основі зазначених методичних документів в 24 регіонах України проведено моделювання формування дієздатних територіальних громад; розроблений план заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування, розрахований на 2009 – 2012 роки, який передбачав розробку і внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів законодавчих актів, проведення організаційних, інформаційних та навчальних заходів.

Реформа передбачала два рівні адмінтерустрою: базовий, первинний (формування громад) та районний. За прогнозом, в Україні мали бути сформовані 1.400 громад та 100 – 120 районів).

З огляду на це, механізм законодавчого забезпечення реформи мав би передбачати розробку органічного законопроекту «Про засади місцевого врядування в Україні», законопроектів про самоврядування громади, організацію врядування в районі та області. При цьому відпадає необхідність прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій, основні засади якого мають визначатися в Конституції, а процесуальні – або в Законі про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, або в Адміністративно-процедурному кодексі. Саме такий підхід, на наш погляд, є комплексним.



Останнім часом (червень 2012 року) Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України напрацьовано низку проектів законодавчих актів, зокрема: проект Закону України «Про засади територіального устрою України»; проект Указу Президента України «Про План заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

Трансформація місцевого самоврядування може відбутися у декілька етапів.

I етап: вирішуються першочергові завдання – проведення адміністративної реформи на рівні територіальної організації публічної влади; розробки та впровадження відповідної законодавчої бази реформування; підготовки та проведення державно-правових експериментів, пілотних проектів реформування місцевого самоврядування.

II етап: вирішуються середньострокові завдання – здійснення адміністративно-територіальної реформи у контексті формування економічно спроможних територіальних громад.

III етап: вирішуються перспективні завдання – завдання адміністративно-територіальної реформи на регіональному рівні територіальної організації влади, формування дієздатного місцевого самоврядування.

Заслуговує на увагу позиція польських експертів щодо системи заходів впровадження реформи, необхідності підготовки комплексної програми з реформування. На думку експертів «впровадження реформи – це не лише підготовка до юридично-законодавчих дій..., а також дії, які супроводжуватимуть роботу з упровадження реформи. Основні з них: організаційна підготовка до впровадження реформи...; концепція інтервенційної діяльності в ході реалізації реформи, коли виникатимуть непередбачувані ситуації; концепція системи моніторингу ходу підготовчої роботи, а на наступному етапі – результатів впровадження окремих етапів реформи; концепція оцінки отриманих результатів, у т.ч. робота над впровадженням необхідної корекції як юридично-законодавчого, та і (можливо) територіального характеру; концепція інформаційно-навчальної діяльності як для громадян, так і для місцевих політиків та чиновників» [7].

Трансформація місцевого самоврядування передбачає чітке визначення завдань, послідовності дій трансформації. При цьому мають бути відображені першочергові середньострокові та перспективні завдання трансформації.

*Першочергові завдання:* збалансування системи територіальної організації влади з метою розробки механізму партнерських відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення прозорості та відкритості діяльності місцевих органів влади; реального впровадження існуючих та розвиток нових форм участі громадян в управлінні місцевими справами; забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування; вдосконалення статусу, функціонального

призначення, повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; посилення їх відповідальності за виконання покладених функцій та повноважень.

*Середньострокові завдання:* початкові етапи адміністративної, адміністративно-територіальної реформ, реалізація політики фінансової децентралізації, формування економічно спроможних територіальних громад на засадах визначення територіальної основи місцевого самоврядування, його повсюдності, визначення відповідної ресурсної бази; законодавче забезпечення, яке стосується здійснення адміністративної, адміністративно-територіальної, бюджетної, фіскальної реформ з врахуванням положень оновленої Конституції України.

*Перспективні завдання:* завершення реалізації конституційного, законодавчого, фінансово-економічного процесу забезпечення реформування територіальної організації влади, системи публічної адміністрації на засадах децентралізації, деконцентрації повноважень, субсидіарності, фінансового федералізму; оптимізація організації та функціонування регіонального рівня виконавчої влади та місцевого самоврядування; формування дієздатного місцевого врядування, як результат ефективної взаємодії місцевої влади, інституцій громадянського суспільства, бізнесових кіл.

*Висновки.* Для науково-обґрунтованої, системної трансформації реформування місцевого самоврядування необхідно:

1. Внести необхідні зміни до Конституції України в частині вдосконалення засад територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, з врахуванням автономії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності, визначенням його територіальної основи.

2. Визначитись із алгоритмом комплексного законодавчого забезпечення реформування системи місцевого самоврядування, виходячи із концептуальних засад державної регіональної політики, адміністративно-територіального устрою.

При цьому, доцільно передбачити розробку окремої програми законодавчого забезпечення реформування системи місцевого самоврядування та вдосконалення територіальної організації влади.

Така програма може включати розробку та прийняття наступних законодавчих актів: «Про засади державної регіональної політики»; «Адміністративно-процедурний кодекс України»; нова редакція Бюджетного кодексу України; внесення змін до Земельного кодексу України; внесення змін до законів України «Про Генеральну схему планування території України», «Про стимулювання розвитку регіонів України»; «Про засади місцевого врядування в Україні»; «Про самоврядування громади»; «Про організацію врядування в районі та області».

3. Відповідно до програмних засад розпочати перший етап проведення адміністративної реформи, реформи адміністративно-

територіального устрою та місцевого самоврядування, починаючи із формування економічно-спроможної, дієздатної громади.

4. Визначитись із принципами реформування та функціонального призначення місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на субрегіональному та регіональному рівнях. Унеможливити ризики реанімації «радянської» вертикалі.

5. Розробити та впровадити комплексний механізм забезпечення та моніторингу реформування: фінансово-економічний, політико-правовий, інституціональний, кадровий, інформаційний, контрольний тощо.

6. В процесі трансформації місцевого самоврядування та в цілому системи місцевого самоврядування доцільно дієво використовувати сучасні європейські інструменти місцевого і регіонального розвитку: принципи Стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні; положення Європейської хартії міст II. Маніфест нової урбаністики; сучасну редакцію Європейської хартії місцевого самоврядування та додаткового протоколу до неї щодо права участі населення у справах місцевої влади тощо [8].

#### ***Використані джерела:***

1. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / І.Б. Коліушко: монографія. – К.: Факт, 2002.
2. Див. зокрема: Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів. – К.: Вид-во Академії муніципального управління, 2009; Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування: Збірник матеріалів та документів. – К.: Атіка, 2008; Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки: Збірник матеріалів та документів / За ред. М.Пухтинського, О.Власенка. – К.: Атіка, 2007; Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів. - К.: Атіка-Н, 2006; Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів: Збірник матеріалів та документів. - К. : Атіка, 2005.
3. Див. зокрема: Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні – К.: Атіка, 2007; Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М.О.Баймуратов. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010; Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія / І.Б. Борденюк. – К.: Парламентське вид-во, 2007; Корнієнко М.І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування / Муніципальне право України: Підручник / Колектив авторів. –К.: Юрінком Інтер, 2001; Ткачук А. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. – К.: Леста, 2009; Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: Монографія. – К.: „К.І.С.”, 2009.
4. Див.: Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : монографія / За заг. ред. д.і.н., проф. А.І.Кудряченка. – К.: НІСД, 2007.
5. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія / В.М. Шаповал. – К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005.
6. Козюра І.В. Реформування місцевого самоврядування в Україні: механізми забезпечення: Монографія / І.В. Козюра. – Полтава: ТОВ „АСМІ”, 2009.
7. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К.: ТОВ «Геопринт», 2009.

8. Див. збірник „Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах”. В.С.Куйбіда, В.В.Толкованов. – К., ТОВ „Поліграфічний центр „Крамар”, 2010.

*Рецензент: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України  
Баймуратов М.О..*

**УДК 351(477)**

**Устименко В.А.,**

д.ю.н., професор, Заслуженный юрист Украины,  
зам. директора по научной работе Института  
экономико-правовых исследований НАН Украины

## **О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ПУБЛИЧНОСТИ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

*У статті досліджуються теоретико-концептуальні та правові аспекти публічності комунальної власності.*

*В статье исследуются теоретико-концептуальные и правовые аспекты публичности коммунальной собственности.*

*The paper examines the theoretical, conceptual and legal aspects of visibility of communal property.*

*Постановка проблемы.* Местное самоуправление прочно вошло в общественную жизнь нашей страны с начала ее независимости. Становление института прошло немало сложных этапов, однако до совершенства еще путь немалой величины. Сфера местного самоуправления в Украине является одной из наиболее подверженных изменений в части нормативного ее обеспечения. Представляется, что обусловлено это многогранностью и сложностью отношений, находящих свое отражение в конституционной формуле «вопросы местного значения», комплексностью задач, стоящих и ставящихся обществом перед местным самоуправлением. Видимо не случайно в настоящее время одним из основных направлений конституционной реформы является реформа местного самоуправления.

Законодательство закрепляет, а правоприменительная практика свидетельствует о том, что материальной базой местного самоуправления, без которой невозможно выполнение возложенных на органы местного самоуправления обязанностей, является коммунальная собственность. Этот правовой институт является одним из самых противоречивых и недостаточно урегулированных законодательством, связанным очень тесно с иными институтами местного самоуправления.

*Анализ последних научных исследований.* Различным аспектам реализации прав на местное самоуправление, прав территориальных громад на собственность посвящали свои труды ученые юристы