

В.А. Дерещ та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юстінан, 2007. – 288 с.

7. Елистратов А.И. Основы начала административного права / А.И. Елистратов. – Изд. 2-е, исправл. и доп. – Москва : Издательство Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. – 294 с.

8. Административное право. Академический курс. Т. 2. Особливая часть / ред. коллегия: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ Юридична думка, 2009. – 600 с.

9. Правовая система: история, стан та перспективы: у 5 т. : Методологические основы развития экологического, земельного, аграрного та господарского права / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – Т. 4. – Х. : Право, 2008. – 480 с.

10. Приоритеты государственной политики щодо снижения загрязнения окружающей среды. Аналитическая записка / Официальный сайт Национального института стратегических исследований при Президенте Украины: Аналитические материалы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.niss.gov.ua/articles/1823/>.

11. Экологическое право Украины. Академический курс / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Вид. Юридична думка», 2005. – 848 с.

12. Экологическое право / за ред. А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2014. – 432 с.

13. Курило В.И. Административные правовые акты в сельском хозяйстве Украины: современная парадигма / В.И. Курило. – К. : Магістр – XXI столетие, 2007. – 312 с.

УДК 352.07(477)342.03

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Баєва Л.В., к. ю. н.,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та трудового права  
Запорізький національний технічний університет

Стаття присвячена актуальним проблемам розвитку місцевого самоврядування, теоретичним основам та організаційно-правовому забезпеченню, якісному нормативно-правовому забезпеченню, чіткому розподілу повноважень та компетенцій між всіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Інститут управління і права Запорізького національного технічного університету.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, територіальна громада, нормотворчість, місцеві бюджети, місцеві податки, місцеві збори, місцеві державні адміністрації, рішення органів самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування.*

Статья посвящена актуальным проблемам развития местного самоуправления, теоретическим основам и организационно-правовому обеспечению, качественному нормативно-правовому обеспечению, четкому распределению полномочий и компетенций между всеми органами государственной власти как по горизонтали, так и по вертикали, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Институт управления и права Запорожского национального технического университета, Украина.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, территориальная община, нормотворчество, местные бюджеты, местные налоги, местные сборы, местные государственные администрации, решение органов самоуправления, Европейская хартия местного самоуправления.*

### Bayeva L.V. CURRENT ISSUES IN LOCAL GOVERNMENT IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL REFORM IN UKRAINE

This article is devoted to actual problems of local government, the theoretical foundations of organizational and legal support, quality regulatory support, a clear division of responsibilities and competences between all public authorities both horizontally and vertically, and between state authorities and local municipality. Institute of management and law of the Zaporizhzhya national technical university, Ukraine.

**Key words:** *local government, local community, rulemaking, local budgets, local taxes, local fees, local administrations, decision of the government, European Charter of Local Self-Government.*

**Постановка проблеми.** Розвиток місцевого самоврядування – необхідна передумова демократизації суспільного життя, децентралізації управління, наближення влади до її джерела – народу та становлення громадянського суспільства. На сучасному етапі розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави розвиток місцевого самоврядування має бути одним із пріоритетних напрямів державної політики.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність його органів, ратифікова-

но Європейську хартію місцевого самоврядування. Проте сьогодні всі визнають, що система місцевого самоврядування не задовольняє потреб українського суспільства. У більшості територіальних громад вона не забезпечує створення комфортного життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання їй доступних та якісних публічних послуг. Більше того, фахівці вважають: без реформи місцевого самоврядування нині неможливо подолати кризові явища в соціально-економічному і політичному житті України.



**Актуальність дослідження.** Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування в Україні розглядаються в різних контекстах, найважливішим з яких є якісне нормативно-правове забезпечення, досліджуються та визначаються можливі шляхи позитивного руху в цьому напрямку та надаються пропозиції щодо вирішення основних проблемних питань розвитку місцевого самоврядування в країні на сучасному етапі.

Проблема ефективності місцевого самоврядування є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України, а саме в умовах розвитку конституційної та муніципальної реформ. Головним чинником якісного управління є чіткій розподіл повноважень та компетенції між всіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

На практиці органи місцевого самоврядування стикаються зі значною кількістю проблем через нечіткість законодавчого визначення їх функцій та сфери діяльності. Частина повноважень, якими мають бути наділені органи місцевої влади, зокрема органи місцевого самоврядування, залишається в межах компетенції виключно органів влади національного (центрального) рівня. Ті ж повноваження, що належать до компетенції органів місцевої влади (органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій), чітко між ними не розмежовані.

У такій ситуації представники місцевої влади не в змозі чітко визначити сферу своєї компетенції, повноважень та відповідальності.

Отже, в країні назріла необхідність внесення відповідних змін до існуючих законів та розробки нових, зокрема тих, що стосуються комунальної власності, місцевих податків і зборів, фінансової та організаційної автономії органів місцевого самоврядування тощо.

**Стан опрацювання проблеми.** Широко представлені в працях учених позиції щодо теоретичних, організаційних та практичних проблем розвитку органів місцевого самоврядування, серед яких слід виділити роботи М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, І.П. Бутка, Д.М. Горшкова, І.В. Дробуша, В.Б. Євдокимова, В.М. Кампа, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, М.П. Орзіха, М.В. Пітцик, О.О. Кутафіна, В.Ф. Погорілка, М.В. Постоного, С.Г. Рябова, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та інших учених.

**Метою статті** є характеристика основних шляхів розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави в умовах конституційної реформи.

Місцеве самоврядування є одним із найефективніших інструментів місцевого управління та розвитку територій. Там, де воно дійсно функціонує, де місцеве населення має реальне право та можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, спостерігається зростання доходів місцевих бюджетів і соціально-економічного розвитку в цілому.

**Виклад основного матеріалу.** Конституцією України затверджено організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування (ст. 140–144) [1].

Але в такій ситуації представники місцевої влади не в змозі чітко визначити сферу своєї компетенції, повноважень та відповідальності. Зрозуміло, що це має свій негативний вплив на розвиток регіонів і покращення системи надання послуг населенню з боку органів місцевої влади. Це впливає і на стан взаємодії та взаєморозуміння з громадськістю, на контроль із боку громадськості за діяльністю органів публічної влади. Якщо для самих представників місцевої влади незрозуміло, хто і що повинен виконувати, за які напрямки відповідати, то тим більше це незрозуміло для населення, яке таким чином не в змозі проконтролювати виконання.

Отже, основними проблемними питаннями, що заважають розвитку та зміцненню місцевого самоврядування в Україні є: відсутність чіткого розподілу функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої виконавчої влади, що має бути забезпечено відповідним законодавством (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [3]); недостатня можливість самостійності в прийнятті рішень органами місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується формування місцевих бюджетів і спрямування їх витрат; можливості створювати додаткові послуги для населення в кількості, що визначатиме сам орган місцевої влади; право органів місцевого самоврядування (за власні кошти та під власну відповідальність) самостійно визначити власну структуру для того, щоб ефективно виконувати свої функції [4].

Ще однією з важливих проблем сучасного розвитку місцевого самоврядування є нечіткість нормативно-правового визначення його статусу, а саме відсутність чіткої відокремленості від органів державної влади, тобто дійсної самоврядності територіальних громад. Суть місцевого самоврядного управління полягає в реальній можливості місцевого населення вирішувати питання розвитку громад і всіх важливих питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Більшість із громадян України взагалі вважає, що місцеве самоврядування також відноситься до органів державної влади. Тобто місцеве населення не знає своїх реальних прав та можливостей впливу на ситуацію в їх регіоні.

Ураховуючі існування значних перешкод на шляху до ефективного та реального місцевого самоврядування, що потребують якнайшвидшого подолання, в країні робляться певні спроби щодо розробки та прийняття нових законів та конституційних змін щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Однією з таких спроб є законопроект під назвою «Про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування» (реєстраційний № 3207-1) [5]. Зазначений законопроект мав декілька редакцій. До його розробки була залучена значна кількість фахівців і науковців.

Але в результаті внесення до нього великої кількості змін і правок, що здійснювалися різними авторами, він втратив свою цілісність й зараз має суттєві недоліки. Зазначений законопроект в останньому варіанті майже не зачіпає тих суттєвих аспектів реформування, що потребують якнайшвидшого вирішення. Не зазначається в законопроекті, що повноваження місцевих органів влади – органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій – не можуть дублюватися, як це, зокрема, визначено в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Відсутність дублювання є необхідною умовою реформування системи місцевого самоврядування України, що має знайти своє відображення не тільки у відповідних законах, а й у Конституції України, якщо до неї вже пропонуються певні зміни. Поза увагою авторів законопроекту залишилось найважливіше питання – самостійність органів місцевого самоврядування під час вирішення питань місцевого значення та механізм здійснення контролю за цими органами з боку держави [6].

Як показує світовий досвід, за будь-яких форм місцевого управління державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за дотриманням ними національного законодавства використовується завжди. У багатьох розвинених країнах місцевому самоврядуванню надані широкі повноваження, але існує чітка система державного нагляду та контролю за їх діяльністю, і здійснюють це, як правило, місцеві державні адміністрації [7].

Таким чином, найбільш прийнятним варіантом для України може бути надання широким повноважень органам місцевого самоврядування щодо територіального розвитку, а місцевим державним адміністраціям – винятково контролюючих функцій. Це і має знайти своє відображення в законопроекті щодо розвитку та зміцнення місцевого самоврядування в країні.

На сучасному етапі розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави реформування системи органів місцевого самоврядування є нагальною вимогою часу. Основною проблемою на цьому шляху є відсутність якісної нормативно-правової бази, що має забезпечувати дійсний розвиток місцевого самоврядування, тобто «право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення», як це, зокрема, зазначено в Конституції України (ст. 140).

Важливим аспектом територіального розвитку є надання широким повноважень органам місцевого самоврядування під власну відповідальність, що має бути забезпечено відповідним законодавством. Децентралізація владних повноважень (передача частки повноважень органів центральної влади на регіональний та місцевий рівень) є найкращим засобом забезпечення ефективного місцевого самоврядування та якісного надання послуг населенню.

Проте пошук оптимальної моделі самоврядування та місцевої виконавчої влади відбувається надто повільно. Цьому сприяв ряд об'єктивних та суб'єктивних чинників, серед

яких: недосконалість вітчизняної теоретичної бази, невизначеність законодавчого поля, на якому можна було б формувати організаційну, правову та матеріально-фінансову основу взаємовідносин органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій, слабкість самої муніципальної діяльності, яка виражена неспроможністю сільських, селищних та й більшості міських рад надати повний обсяг соціальних послуг жителям громад.

У зв'язку з вищезазначеним можливо визначити основні питання, що потребують якнайшвидшого вирішення: наділення органів місцевого самоврядування більш широкими повноваженнями, що зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації та самоврядності; чіткий розподіл функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; розробка чіткої системи відповідальності та контролю; надання місцевим державним адміністраціям винятково контролюючих функцій за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом місцевого та регіонального розвитку тощо [8].

Вирішення зазначених питань розвитку та зміцнення системи місцевого самоврядування в Україні допоможе вирішити одну з найважливіших проблем сучасної системи місцевого управління в цілому – служіння народіві України, забезпечення його потреб у послугах, ефективного їх надання, забезпечення соціально-економічного розвитку країни та її регіонів.

У цілому слід зауважити, що реформування місцевої організації влади слід здійснювати виважено, враховуючи власний досвід, спираючись не тільки на підтримку політичних сил, а й на досягнення вітчизняної науки державного будівництва та місцевого самоврядування, юридичної науки в цілому. Розділяємо думку В.О. Сьорогіна про те, що проблема повинна вирішуватися не з точки зору політичної кон'юнктури, а з позицій раціоналізму, обґрунтованості й неупередженості суджень. Істотний внесок у вирішення складних проблем територіальної організації влади могла б внести й Академія правових наук, яка має для цього необхідний інтелектуальний, організаційний, кадровий потенціал, а також беззаперечний авторитет як серед вітчизняного політикуму, так і серед широких кіл громадськості [9].

Сьогодні міські громади позбавлені можливості розпоряджатися своїми коштами та потерпають від втручання з боку казначейств, необхідності погодження з ними своїх витрат.

Повноваження, які на сьогодні мають обласні державні адміністрації (а це виконавчі функції), повинні бути передані до відповідних органів місцевого самоврядування – обласні, району і громади.

**Висновки.** В умовах сьогодення рівень саморозвитку регіонів залежить від низки факторів та проблем, які не вирішені законодавчо. Наразі людські, матеріальні, фінансові ресурси мають централізований характер,



що робить практично неможливим самодостатній розвиток територій.

В Україні склалося зачароване коло: нестача ресурсів негативно впливає на реалізацію потенційних можливостей регіону, а відтак і на формування ринку, що, своєю чергою, позначається на розмірах видатків та доходів територій, знижуючи рівень їх розвитку й інвестиційної привабливості.

Надзвичайно важливим є розширення повноважень самоврядних одиниць та усунення зайвих бюрократичних ланок у системі управління, які лише заважають реалізовувати інтереси.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 № 254к/96-вр : за станом на 04 лют. 2011 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1477863683798050>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР : зі змін. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1472558729349524>.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-ХІV : зі змін. [Електронний ресурс] //

Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14&p=1309816397858973>.

4. Чорна Н. Значення місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку регіонів / Н. Чорна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/735>.

5. Проект Закону про внесення змін до Конституції України, внесений народними депутатами України А.С. Матвієнком, В.Л. Мусякою А.І. Мартинюком, О.О. Морозом та ін., реєстр. №3207-1 від 01.07.03. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2223-15>.

6. Удосконалення конституційних засад системи місцевого самоврядування в Україні. Аналітична записка. [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/articles/672/#\\_ftn5](http://www.niss.gov.ua/articles/672/#_ftn5).

7. Корпань О.В. Світовий досвід організації місцевого самоврядування / О.В. Корпань // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип. 11, – 2000. – С. 160–166.

8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.kr-admin.gov.ua/Anons/Ua/ogolosh/11071302.pdf>.

9. Сergygin V.O. Проблеми реформування системи місцевого самоврядування / В.О. Сergygin [Електронний ресурс] // Фонд місцевої демократії. – Режим доступу : <http://fmd.kh.ua/misceve-samovryaduvannja/problemi-reformuvannya-sistemi-mistsevo-go-samovryaduvannya.html>.

УДК 342.951:351.82

## ЩОДО ДОЦІЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ВЕДЕННЯ РЕЄСТРІВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

Борсук Н.Я., к. ю. н.,

доцент кафедри правового регулювання економіки

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

Стаття присвячена проблемам управління комунальною власністю в частині обліку комунального майна. Доведена необхідність закріплення на законодавчому рівні ведення місцевими органами влади реєстру комунальної власності з метою протидії рейдерським посяганням на комунальне майно, зменшення фактів його нецільового та неефективного використання.

**Ключові слова:** управління, облік, комунальне майно, реєстр, неврегульованість законодавства.

Статья посвящена проблемам управления коммунальной собственностью в части учета коммунального имущества. Доказана необходимость закрепления на законодательном уровне ведения местными органами власти реестра коммунальной собственности для противодействия рейдерским посягательствам на коммунальное имущество, уменьшения фактов его нецелевого и неэффективного использования.

**Ключевые слова:** управление, учет, коммунальное имущество, реестр, неурегулированность законодательства.

Borsuk N.Ya. ABOUT EXPEDIENCY OF THE LEGISLATIVE REGULATION OF MAINTAINING REGISTERS OF MUNICIPAL PROPERTY IN UKRAINE

The article deals with problems of communal property management in terms of accounting of municipal property. Shall the need to consolidate in law the local authority register of municipal property to counter the raider attacks on communal property, reduce the facts of his misuse and inefficient use.

**Key words:** management, account, communal property, register, unsettled of legislation.

**Постановка проблеми.** Забезпечення сталого розвитку комунальної власності в Україні потребує відповідних змін. Набувають актуальності питання дослідження проблем управління об'єктами комунальної власності в інтересах місцевого самоврядування. Незважаючи на досить широкий спектр нау-

кових праць, присвячених управлінню комунальною власністю, малодослідженим виявляється саме ведення обліку комунального майна, зокрема, шляхом створення реєстрів комунальної власності.

**Ступінь розробленості проблеми.** Питаннями управління комунальним майном в Україні