

**Руцак І. Я.**  
**Національний авіаційний університет**

## ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАНОВИЩА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена дослідженню проблемних питань, пов'язаних із особливостями адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування на даному етапі розвитку українського суспільства. На підставі проведеного дослідження автором окреслені основні проблеми правового становища цих органів у механізмі здійснення державного управління на місцевому рівні та запропоновані шляхи їх вирішення.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, правовий статус, адміністративно-правовий статус, державне управління, територіальна громада.*

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики а тому виникає необхідність визначення особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування з метою вдосконалення механізму реалізації державного управління на місцевому рівні.

Місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. Як стверджує Ю. В. Ковбасюк, без реформи місцевого самоврядування неможливе подолання кризових явищ у соціально-економічному і політичному житті України [1, с. 3].

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, аналіз загальних засад адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування став об'єктом дослідження багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених-правників, серед яких В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Е. Ф. Демський, А. М. Колодій, І. Л. Бородін, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, В. В. Копейчиков, П. М. Рабінович, О. Л. Копиленко, В. І. Кравченко, В. В. Кравченко, Н. Р. Нижник, Н. М. Оніщенко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, О. Ф. Скакун, В. М. Шаповал, Г. В. Атаманчук, І. Л. Бачило, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарєв, Ю. О. Тихоміров, В. Є. Чиркін та інші.

На даному етапі розвитку українського суспільства проблемні питання, що пов'язані із особливостями адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування потребують більш детального дослідження. На основі вивчених та проаналізованих наукових досліджень і літератури автор пропонує розглянути дане питання більш ретельно та з урахуванням теперішніх потреб суспільства.

Для того щоб в повній мірі розібратись із поставленою проблемою в першу чергу потрібно розглянути такі основні поняття як: “правовий статус” та “місцеве

самоврядування”.

Необхідно зазначити що в юридичній літературі відсутня єдність думок щодо визначення категорії “правовий статус”. Так, Н. М. Оніщенко визначає правовий статус як систему законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов’язків суб’єкта суспільних відносин [2]. А. В. Малько дещо по-іншому підходить до визначення даного поняття, та характеризує правовий статус як комплексну інтеграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб’єктів суспільних відносин, особи і суспільства, громадянина і держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв’язки [3]. Натомість В. М. Корельський визначає правовий статус як багатоаспектну категорію, що, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб’єктів правовідносин: держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відображає індивідуальні особливості суб’єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; по-третє, правовий статус не може бути реалізований без обов’язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій; по-четверте, категорія правовий статус визначає права і обов’язки суб’єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб’єктів, для відкриття нових шляхів для їх вдосконалення. Вищезазначену позицію підтримав і Г. А. Борисов, додавши до визначення правового статусу те, що дана категорія характеризується ще й цілісністю, чіткою структурованістю, визначеним порядком взаємодії його компонентів [4; с. 129]. Крім того, А. В. Панчишин, узагальнивши згадані вище наукові положення, визначає правовий статус як багатоаспектну, комплексну, універсальну категорію, що має чітку стабільну структуру, та встановлює характер і принципи взаємодії суб’єктів суспільних відносин між собою, а також, шляхом визначення прав, обов’язків та гарантій їх реалізації, визначає місце суб’єкта в системі правовідносин [5; с. 95].

Поняття місцевого самоврядування чітко визначене у статті 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” 21 травня 1997р., як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [6]. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо (наприклад, шляхом місцевого референдуму, загальних зборів), так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. та іншими законами, які не повинні суперечити положенням згаданого законодавчого акту. Правовий статус місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та вищезгаданим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь. Так, 15 січня 1999 р. був прийнятий Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”, який врегулював спеціальний статус міста

Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції та чинного законодавства. Крім того, це практично означає, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції [7, с. 164].

В свою чергу адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування є правове становище цих органів, що впливає з їх компетенції у сфері управління – предметів відання, завдань, функцій, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, повноважень щодо управління справами місцевого значення під свою відповідальність в інтересах та від імені відповідних територіальних громад в межах Конституції та законів України.

Однак існує неабияка необхідність дослідження та пошуку шляхів вирішення основних проблем адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, оскільки централізація влади в державі призвела до фактичного нівелювання ролі регіонів у загальній системі. Думка громад, жодним чином не впливає на державну політику й розподіл ресурсів, а місцеве самоврядування часто є лише декларативним. Роль громад щодо впливу на публічну владу є мінімальною і це призвело нині до ситуації, коли влада на місцях не має можливості та повноважень самотужки вирішувати поточні регіональні питання.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

З огляду на проаналізовані основні засади правового становища органів місцевого самоврядування в механізмі здійснення державного управління на місцевому рівні необхідно зазначити, що нинішнє правове закріплення адміністративного статусу органів місцевого самоврядування далеке від досконалості і потребує комплексного дослідження та доопрацювання. Зокрема, нагального вирішення потребує низка проблемних питань.

По-перше, сьогодні попри застосування в законодавстві України поняття “орган місцевого самоврядування” на законодавчому рівні не закріплено його визначення, що ускладнює розуміння сутності даного поняття.

По-друге, на рівні теорії адміністративного права залишається відкритим питання щодо класифікації органів місцевого самоврядування, а також визначення їх територіальних рівнів.

По-третє, потребує значної уваги науковців питання правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування в сфері управління задля визначення основних напрямків його реформування.

По-четверте, сьогодні залишаються не зовсім дослідженими особливості форм і

методів управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, діюче законодавство містить неузгоджені між собою та дискусійні положення щодо правового закріплення такої форми управлінської діяльності як прийняття органами місцевого самоврядування нормативних актів.

Отже, на основі розглянутих особливостей організації та функціонування такого суб'єкта державного управління як органи місцевого самоврядування, а також окреслених основних проблем правового становища цих органів у механізмі здійснення державного управління на місцевому рівні, можна дійти наступних висновків. Сучасна система законодавства про місцеве самоврядування потребує вдосконалення на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності місцевого самоврядування, розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою та принципах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності, єдності системи публічної адміністрації тощо. Першочерговими завданнями щодо вирішення основних проблем адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування на думку автора є:

– корегування та оновлення існуючої законодавчої бази, зокрема закріплення на законодавчому рівні поняття “органи місцевого самоврядування”;

– удосконалення класифікації посад в органах місцевого самоврядування, адекватна схема категорій цих посад та система рангів посадових осіб і порядок їх присвоєння;

– впровадження ефективних засобів запобігання і протидії корупції на службі в органах місцевого самоврядування;

– досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами державної влади;

– делегування місцевим громадам низки функцій для ефективної роботи на місцях, відтак і тих, які нині контролюються на обласному та загальнодержавному рівні;

– гарантування матеріальної, фінансової та організаційної автономії місцевого самоврядування, оскільки надмірна централізація бюджетного ресурсу суттєво послаблює фінансову основу органів місцевого самоврядування, їх зацікавленість у пошуку нових джерел доходів, спонукає до пасивного очікування допомоги з держбюджету, зрештою – загострює соціальні й політичні суперечності в суспільстві.

#### **Використані джерела:**

1. *Ковбасюк Ю. В.* Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
2. *Зайчук О. В.* Теорія держави і права Академічний курс [Електронний ресурс] : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер., 2006. – 366 с. – Режим доступу : [http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk\\_tdp/zmist.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm)
3. *Матузов Н. И.* Теория государства и права [Електронний ресурс] / Н. И. Матузов, А. В. Мальк. – М. : Юристъ. – 2004. – 512 с. – Режим доступа : <http://www.academia.edu/1530493/>
4. *Колодій А. М.* Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Правова єдність. – 2008. – 350 с.
5. *Панчишин А. В.* Поняття, ознаки та структура категорії “правовий статус” [Електронний ресурс] / А. В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95-98. – Режим доступу : [http://kul.kiev.ua/images/chasop/2010\\_2/95.pdf](http://kul.kiev.ua/images/chasop/2010_2/95.pdf).

6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21 травня 1997р., № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування [Текст]: навч. посібник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник; М-во освіти і науки України. Нац. Акад. внутрішніх справ України. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 304 с.

***Руцак И. Я. Административно-правовой статус органов местного самоуправления в Украине.***

*Статья посвящена исследованию проблемных вопросов, связанных с особенностями административно-правового статуса органов местного самоуправления на данном этапе развития украинского общества. На основании проведенного исследования автором обозначены основные проблемы правового положения этих органов в механизме осуществления государственного управления на местном уровне и предложены пути их решения.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, органы местного самоуправления, правовой статус, административно-правовой статус, государственное управление, территориальная община.*

***Rushchak I. Administrative and legal status of local government in Ukraine.***

*The article investigates the problematic issues connected with the features of administrative and legal status of local government at this stage of development of Ukrainian society. Based on the research the author outlined the main problems of the legal status of these bodies in the mechanism of state administration at the local level and the proposed solutions.*

**Keywords:** *local government, local government bodies, legal status, administrative and legal status, state administration, local community.*

## ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ НАУКИ

УДК 351.862.22

***Кулакова Н. В.***  
***Національна академія внутрішніх справ***

### ГЕНЕЗИС ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

*В статті досліджується правова охорона об'єктів культурної спадщини в Україні; аналізується законодавство, яким передбачається та гарантується охорона культурної спадщини; визначається співвідношення понять “культурна спадщина”, “культурні цінності”, “культурне надбання”.*

**Ключові слова:** *культура, культурне надбання, культурна спадщина, культурні цінності, охорона, культурної спадщини, об'єкти охорони культурної спадщини.*

В основі гуманітарної політики нашої держави лежить збереження культурної спадщини, як є невід'ємної частини світового культурного надбання. Збереження і примноження культурного надбання забезпечується системою правових та організаційно-управлінських заходів. Базові принципи охорони об'єктів культурної спадщини зафіксовані в Основному законі держави, ратифікованих парламентом України міжнародних конвенціях, законодавчих актах щодо забезпечення збереження