

головними суб'єктами фінансових відносин у сфері місцевих фінансів є муніципалітети, комуни, регіони, департаменти, провінції, області, округи та інші адміністративно-територіальні утворення. Головним суб'єктом таких відносин в Україні є територіальна громада та органи місцевого самоврядування, правовий статус яких закріплено в Конституції України (ст. 140-146), але процес визначення компетенції подібних суб'єктів у сфері місцевих фінансів ще триває.

У зв'язку з цим загальною тенденцією розвитку місцевого самоврядування в Україні є органічне поєднання організаційно-правових форм місцевого самоврядування, що склалися історично, із західноєвропейським досвідом регулювання місцевого самоврядування.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Грицяк, І.* Принципи права Європейського Союзу і концепція адміністративної реформи в Україні // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К., 2005. – Вип. 1. – С. 25 – 34.
2. *Грицяк, І. А.* Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія. / І. А. Грицяк. – К. : НАДУ, 2005.
3. *Міллер, Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. / Ж. Зіллер – К., 1996.
4. *Ковтун, І. Б.* Організаційно-правові особливості реалізації повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / ДРІДУ НАДУ при Президентові України. – Д., 2008.
5. Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М., 1999. – С.82
6. Конституция королевства Нидерланды // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М., 1999.
7. Местное самоуправление в Швеции : традиции и реформы / под общ. ред. С. Хэггурта, К. Крунвалля – Стокгольм, 2000.
8. *Элерс, Д.* Местное самоуправление в Германии / Э. Элерс. // Государство и право. – 2002. – №3. – С. 68 – 74.
9. *Чиркин, В. Е.* Государствоведение : учебник / В. Е. Чирк

УДК 342. 25 (470)

**В. М. Шалімов<sup>9</sup>**

*Дніпропетровський регіональний інститут Академії державного управління при Президентові України*

---

© В. М.Шалімов, 2011

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

В статті проаналізовані концептуальні основи розвитку муніципального права і управління в сучасній Росії. Ключові слова: Російська Федерація, муніципальне право, реформа муніципального управління.

У статті проаналізовано концептуальні засади розвитку муніципального права й управління в сучасній Росії. Ключові слова: Російська Федерація, муніципальне право, реформа муніципального управління.

This article takes a scientific approaching to different points of view on problem of the conceptual bases of development of municipal law and management in modern Russia. Keywords: Russian Federation, municipal law, reform of municipal management

У Російській Федерації всі важливі суспільні відносини, що виникають у процесі організації й функціонування місцевих органів управління, регулюються муніципальним правом. Поняття «муніципальне право Росії» характеризує цілком самостійну правову галузь, хоча вона і не належить до числа основних галузей. Причому російське муніципальне право можна визначити як право місцевого самоврядування. До нього належить таке:

- 1) вибір населенням організаційних форм самоврядування та його структури й формування відповідних органів;
- 2) управління муніципальною власністю, територіальним господарством, а також формуванням і виконанням місцевого бюджету;
- 3) здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, які передані їм відповідно до законодавчих і правових актів федеральних органів влади й органів влади суб'єктів федерації;
- 4) реалізація органами місцевого самоврядування конституційного права на судовий захист, на компенсацію витрат, що виникають у зв'язку з покладанням на них додаткових витрат, а також у зв'язку з неправомірними діями органів державної влади.

Становлення сучасного самоврядування в Російській Федерації веде відлік із прийняття російської Конституції 12 грудня 1993 р. [1], яка визнала місцеве самоврядування однією з основ конституційного ладу й установила його принципи відповідно до загальносвітових традицій, передусім – до змісту Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Росією у 1999 р. [2, с. 99; 3, с. 121]. Участь громадян у здійсненні самоврядування гарантується правом обирати й бути обраними в органи місцевого самоврядування, направляти індивідуальні й колективні звернення до органів

місцевого самоврядування, оскаржувати в суді рішення й дії органів місцевого самоврядування, самостійно вирішувати питання місцевого значення й визначати структуру органів місцевого самоврядування.

У Конституції Росії перераховані найважливіші питання місцевого значення, які закріплені за територіальними колективами: управління муніципальною власністю, формування, затвердження й виконання місцевих бюджетів, установлення місцевих податків і зборів, здійснення охорони громадського порядку. З указаних конституційних положень випливає таке: по-перше, місцеве самоврядування – це засіб покращення життя російських громадян, які створили місцевий колектив; по-друге, воно спрямоване головним чином на вирішення питань місцевого значення, але територіальні органи мають вирішувати й ті завдання, які є загальнодержавними або регіональними; по-третє, російське місцеве самоврядування базується на системі принципів, з яких найбільш важливим для місцевих жителів є самовідповідальність; по-четверте, воно припускає використання різноманітних форм прямого волевиявлення громадян на місцевих референдумах, зборах і муніципальних виборах; по-п'яте, обов'язковим елементом цієї системи є наявність виборних органів місцевої влади в усіх муніципальних утвореннях.

Місцеве самоврядування функціонує в міських, сільських поселеннях і на інших територіях Росії з урахуванням історичних та інших місцевих традицій. Розвиток конституційних норм, що заклали правову основу для самостійного вирішення громадами питань регіонального значення і для реалізації колективних інтересів громадян, призвів до появи ряду федеральних законів. Указані питання вирішені такими актами: «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації», «Про фінансові основи місцевого самоврядування в Російській Федерації», «Про основи муніципальної служби в Російській Федерації», «Про забезпечення гарантій конституційних прав громадян обирати й бути обраними в органи місцевого самоврядування й посадові особи місцевого самоврядування», «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» [7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14]. Російські законодавці внесли відповідні зміни й доповнення в чинні тоді кодекси (цивільний, бюджетний, податковий) і закони, які торкалися компетенції місцевого самоврядування («Про міліцію», «Про пожежну безпеку», «Про Державний кордон», «Про особливості організації місцевого

самоврядування в закритих адміністративно-територіальних утвореннях»). У наш час загальна кількість федеральних нормативних правових актів, які містять норми муніципального права, перевищує тисячу триста, у тому числі майже двісті федеральних законів.

Чинне муніципальне законодавство вказує, що значна частина правового регулювання місцевого самоврядування має здійснюватися на регіональному й муніципальному рівнях влади, тобто в суб'єктах Російської Федерації та в муніципальних утвореннях [4, с. 109]. Враховуючи незавершеність галузі муніципального права Росії, недивно, що там ефективній роботі кожного з рівнів влади перешкоджає відсутність чіткого уявлення ними обсягу власних повноважень і відповідних їм обов'язків. Особливості розвитку російської федеративної держави на етапі переходу від соціалізму до відбудови буржуазного ладу такі, що у ній недоцільно жорстко закріплювати за органами місцевого самоврядування певний фіксований обсяг повноважень. У найбільшій за територією країні світу, де проживає майже півтораєста різних народів, муніципалітети мають істотні відмінності в економічному потенціалі, інфраструктурі, забезпеченні кадрами управлінців. Внаслідок цього обсяг повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, які можуть взяти на себе ті або інші органи місцевого самоврядування, завжди буде різним. І все ж таки у Росії зазначені проблеми вирішуються, хоча й досить повільно та ще й не завжди відповідно до умов місцевого життя. Конституція Росії дає досить чіткий перелік повноважень, які віднесено винятково до компетенції федерального законодавства, а також перераховує ряд предметів, які безпосередньо стосуються місцевого самоврядування.

Перелік предметів ведення, які законодавцем віднесено до повноважень суб'єктів федерації й органів місцевого самоврядування, виключає таке: 1) питання про стан державної власності в регіонах; 2) затвердження федеральних програм у галузі економічного, екологічного, соціального й культурного розвитку територій з автономним устроєм; 3) енергопостачання; 4) транспорт і шляхи сполучення. Крім того, російська Конституція зафіксувала положення про те, що правові акти суб'єктів федерації та акти органів самоврядування не можуть суперечити федеральному законодавству.

Конституційне право Росії закріпило положення про те, що з числа предметів спільного ведення держави та її суб'єктів, які врегульовані

федеральним законодавством, виведено ті, які стосуються проблем налагодження місцевого самоврядування. Ними є: 1) організація суспільної безпеки й правопорядку; 2) володіння й користування землею; 3) питання про те, як слід використовувати надра, водні й інші природні ресурси; 4) особливості розмежування державної та місцевої самоврядної власності; 5) охорона навколишнього природного середовища й забезпечення екологічної безпеки; 6) встановлення правового режиму таких природних територій, які потребують особливого захисту з боку місцевих владно-розпорядчих органів; 7) охорона пам'ятників історії й культури; 8) вирішення загальних питань у галузі виховання молоді, підтримки науки, культури, фізкультури й спорту; 9) координація зусиль місцевих державних і самоврядних органів у галузі охорони здоров'я, захисту родини, соціального захисту й соціального забезпечення; 10) реалізація заходів з боротьби проти наслідків катастроф, стихійних лих, епідемій; 11) встановлення загальних принципів оподаткування й місцевих зборів; 12) введення до дії визначених російським законодавством загальних принципів організації місцевого самоврядування.

Більшість питань розвитку місцевого самоврядування регулюється федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» [12]. До ведення органів державної влади суб'єктів Російської Федерації в галузі місцевого самоврядування віднесено таке: 1) прийняття й зміна законів суб'єктів РФ, які визначають дію органів місцевого самоврядування та особливості державного нагляду і контролю за їхнім додержанням у територіях; 2) забезпечення відповідності законів суб'єктів РФ про місцеве самоврядування Конституції РФ; 3) регулювання порядку передачі об'єктів власності суб'єктів РФ в муніципальну власність; 4) регулювання відносин між бюджетами суб'єктів РФ й комунальними бюджетами; 5) забезпечення збалансованості мінімальних місцевих бюджетів на основі державних нормативів; 6) наділення органів місцевого самоврядування окремими повноваженнями суб'єктів РФ й передача їм матеріальних і фінансових коштів для реалізації таких повноважень, а також контроль за цим процесом; 7) прийняття регіональних програм розвитку місцевого самоврядування; 8) захист прав громадян на здійснення місцевого самоврядування; 9) забезпечення гарантій фінансової самостійності місцевого самоврядування; 10) забезпечення мінімальних державних стандартів соціального забезпечення; 11) встановлення й зміна порядку створення, об'єднання, перетворення або

ліквідації муніципальних одиниць, установлення й зміна їхніх рубежів і найменувань; 12) компенсація місцевому самоврядуванню додаткових видатків, що виникли в результаті проведення до життя рішень, прийнятих органами державної влади суб'єктів РФ; 13) регулювання правовими засобами (відповідно до чинного федерального законодавства) особливостей організації місцевого самоврядування, які є наслідками історичних та інших місцевих традицій; 14) розробка пропозицій щодо зміни законодавства про муніципальну службу; 15) прийняття й зміна законів суб'єктів РФ про адміністративні правопорушення, які стосуються органів самоврядування; 16) удосконалення порядку реєстрації статутів муніципальних утворень.

Місцеве самоврядування в Росії спрямовано на досягнення трьох основних цілей. По-перше, органи місцевого самоврядування під час розв'язання управлінських завдань мають забезпечити нормальні умови життєдіяльності населення території, яка підвідомча їм. По-друге, місцеве самоврядування необхідно для більш повного та ефективного залучення та використання місцевих людських, природних й інших ресурсів. По-третє, російське місцеве самоврядування має забезпечити функціонування постійного зворотного зв'язку в державному управлінні. Наявність виборних органів місцевого самоврядування муніципальних утворень є обов'язковою умовою розвитку Росії як демократичної, соціальної і правової держави. Чинне федеральне законодавство про створення і функціонування органів місцевого самоврядування закріпило принцип, відповідно до якого призначення посадових осіб місцевого самоврядування органами або посадовими особами державної влади не допускаються.

Найменування органів місцевого самоврядування й посадових осіб місцевого самоврядування, порядок формування органів місцевого самоврядування, їхня компетенція, строки повноважень і підзвітність відповідальних осіб указаних органів, питання організації самоврядування у територіях визначаються статутами муніципальних утворень відповідно до змісту чинного законодавства суб'єктів Російської Федерації. Причому вирішення вказаних питань завжди має бути відповідним до національних, історичних та інших місцевих традицій. Виборні й інші органи місцевого самоврядування є юридичними особами, які діють на підставі статуту муніципального утворення. Структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самотійно, про що свідчить зміст до п. 1 ст. 131 Конституції Російської Федерації. Органи місцевого самоврядування

наділяються повноваженнями щодо всебічного вирішення питань місцевого значення, але тільки в такому обсязі, який передбачено статутом комуни. Саме статuti дозволяють органам місцевого самоврядування й посадовим особам місцевого самоврядування видавати правові акти стосовно таких предметів ведення, які російським конституційним і муніципальним законодавством віднесені до їхньої компетенції. При цьому найменування й види правових актів органів місцевого самоврядування, виборних та інших посадових осіб місцевого самоврядування, повноваження по виданню зазначених актів, порядок прийняття й набрання чинності визначаються статутом муніципального утворення, який має відповідати законодавству суб'єктів Російської держави.

Статут муніципального утворення може прийматися на місцевому референдумі або на засіданні представницького органу самоврядування. Останній наділяється повноваженнями з вирішення питань, які не можна передати виконавчим органам влади, а саме: 1) прийняття загальнообов'язкових правил з предметів відання муніципального утворення, передбачених його власним статутом; 2) затвердження місцевого бюджету й звіту про його виконання; 3) прийняття планів і програм розвитку муніципального утворення, затвердження звітів про їхнє виконання; 4) установа муніципальних податків і зборів; 5) установа порядку управління й розпорядження муніципальною власністю; 6) контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування й посадових осіб місцевого самоврядування, передбачений статутами муніципальних утворень.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Конституция Российской Федерации. – М., 2000.
2. Конституция Российской Федерации. [Научно-практический комментарий] / Под ред. Б. Н. Топорнина. – М., 1997.
3. Конституция Российской Федерации: энциклопедический словарь. – М., 1997.
4. Конституции республик в составе Российской Федерации: сборник документов. – М., 1995. – 480 с.
5. Сборник законов Российской Федерации. – М., 2000-2004.
6. Хрестоматия по конституционному праву Российской Федерации. М., 1997.
7. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 г. // Собрание законов Российской Федерации (далі – СЗ РФ). – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
8. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 39.
9. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 08. 01. 98 г. // СЗ РФ. – 1998. – № 2.

10. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06. 10. 99 г. // Российская газета. – 1999. –19 окт.

11. Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24. 10. 99 г. // Российская газета. – 1999. – 30 окт.

12. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. // Парламентская газета. – 2003. – 8 окт.

13. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 08.01.98 г. // СЗ. – 1998. – № 2. – С. 224.

14. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ. – 1997. – № 39.

УДК[346.2:35, U73,6](477)

**О. В. Шаповалова**

*СНУ ім. В. Даля*

## **ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО АПАРАТУ МИТНОГО КОДЕКСУ**

Стаття присвячена аргументації доцільності точного визначення поняття «підприємство». Здійснено аналіз окремих визначень, які пропонуються до закріплення в проекті Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України», та обґрунтування доцільності адаптування термінологічного апарату Митного кодексу до термінів, які існують в інших кодифікованих актах. Ключові слова: господарське право; Митний кодекс; Господарський кодекс; норми митного права; підприємство.

Статья посвящена аргументации целесообразности точного определения понятия «предприятие». Осуществлены анализ отдельных определений, которые предлагаются к закреплению в проекте Закона Украины «О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины», и обоснование целесообразности адаптации терминологического аппарата Таможенного кодекса к терминам, существующим в других кодифицированных актах. Ключевые слова: хозяйственное право; Таможенный кодекс; Хозяйственный кодекс; нормы таможенного права; предприятие.

The article deals with the arguments concerning the expedience of the exact definition of the notion «enterprise». Are carried out the analysis of separate definitions which are offered to fastening in a bill of Ukraine «About modification of the Customs code of Ukraine», and a substantiation of expediciency of adaptation of a terms framework of the Customs code to the terms existing in others codifications certificates. Keywords: the economic right; Custom Code; Economic Code; norms of a law of customs; the enterprise.