

УДК 352(477)

Ольга Мельничук

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор юридичних наук, професор
e-mail: olha_Melnychuk@vspu.edu.ua

УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розкрито проблеми конституційно-правового регулювання муніципальної реформи, які негативно позначаються на її ефективності. Доводиться необхідність удосконалення правосуб'єктності територіальної громади в аспекті права здійснювати повноваження безпосередньо, що зміцнило б її позиції як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Позитивно розв'язати проблему можна було б шляхом надання статусу юридичної особи публічного права територіальній громаді, але наразі, в умовах воєнних дій на сході держави та тимчасової окупації території України, недоцільно змінювати її статус через існуючу загрозу втрати територіальної цілісності. Стверджується, що негативно позначається на ефективності та повноцінності функціонування у системі місцевого самоврядування відсутність у районних і обласних рад права мати власні виконавчі органи. Пропонується для успішного продовження реформи місцевого самоврядування прийняти закони, які б унормували питання адміністративно-територіального устрою України, посилили нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Вказується на об'єктивну потребу внесення змін до Конституції України в частині удосконалення правового статусу територіальних громад, надання права обласним і районним радам створювати виконавчі органи, розмежування повноважень публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності, закріплення нової системи адміністративно-територіального устрою з поділом на регіони, райони та громади, перетворення місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу та наділення їх координаційно-наглядовими функціями. До внесення цих конституційних змін необхідно прийняти закони в межах чинної Конституції України, які забезпечать продовження проведення реформи місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, обласні ради, районні ради, органи місцевого самоврядування, муніципальна реформа.

Olha Melnychuk

IMPROVEMENT OF THE CONSTITUTIONAL BASIS OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN UKRAINE

The article reveals the problems of constitutional and legal regulation of municipal reform, which negatively affect its effectiveness. There is a need to improve the legal personality of the territorial community in terms of the right to exercise power directly, which would strengthen its position as the primary subject of local self-government. The problem could be solved positively by granting the status of a legal entity under public law to the territorial community, but currently, in the conditions of hostilities in the east of the state and temporary occupation of Ukraine, it is impractical to change its status due to the threat of loss of territorial integrity. It is argued that the lack of the right of district and oblast councils to have their own executive bodies has a negative impact on the efficiency and completeness of functioning in the system of local self-government. It is proposed that in order to successfully continue the reform of local self-government, it is proposed to adopt laws that would regulate the issues of the administrative-territorial structure of Ukraine and strengthen supervision over the legality of decisions of local self-government bodies.

The objective need to amend the Constitution of Ukraine in terms of improving the legal status of territorial communities, granting the right to regional and district councils to create executive bodies, delimitation of public authority on the basis of decentralization and subsidiarity, consolidation

of a new system of administrative-territorial organization with division into regions, districts and communities, transformation of local state administrations into prefectural bodies and endowing them with coordination and supervisory functions. Prior to the introduction of these constitutional changes, it is necessary to adopt laws within the current Constitution of Ukraine, which will ensure the continuation of local self-government reform.

Key words: local self-government, territorial community, regional councils, district councils, local self-government bodies, municipal reform.

Постановка проблеми. З часу прийняття Конституції України і досі тривають дискусії щодо удосконалення конституційних засад організації та здійснення публічної влади на місцях. Наразі проблема не тільки не втрачає своєї актуальності, але й набуває ще більшої гостроти через виявлені недоліки практики втілення реформи децентралізації влади. Результатом успішної реалізації муніципальної реформи має бути ефективна організація місцевого самоврядування, розвиток територіальних громад у соціальній, економічній та культурній сферах, забезпечення прав їх населення, загалом розвій громадянського суспільства в Україні. Однак досвід здійснення цієї реформи свідчить про наявність недоліків у її правовому регулюванні, усунення яких потребує внесення змін до Конституції України, оновлення чинних законів та прийняття нових з метою успішного завершення реформи.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Проблемі місцевого самоврядування присвятили свої праці такі вчені, як О. Батанов, І. Дробуш, І. Заверуха, І. Польщиков, С. Серьогіна та ін. Однак наявний науковий доробок не вичерпує усіх проблем удосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в Україні та потребує проведення подальших досліджень у цій сфері.

Мета статті полягає у розкритті проблем місцевого самоврядування в Україні та напрямів удосконалення його конституційно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації ґрунтується на нормах Конституції України, в яких закладена модель місцевого самоврядування, «що в основних рисах відповідає європейським традиціям і вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування» [1, с. 266]. Хоча порівняння змісту Європейської хартії місцевого самоврядування та конституційних його засад в Україні дає можливість вказати на ключові проблеми, зумовлені недоліками конституційного регулювання. На них неодноразово звертали увагу науковці, політичні та громадські діячі, представники адміністративних органів Ради Європи, але ці проблеми дотепер не розв'язані, тому не втрачають своєї гостроти та свідчать про об'єктивну потребу внесення конституційних змін в частині організації та здійснення місцевого самоврядування.

Найперше, це питання правосуб'єктності територіальних громад в аспекті права безпосередньо здійснювати повноваження, визначені в ч. 1 ст. 143 Конституції України. Наприклад, управляти майном, що є в комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю; вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [2, ст. 143]. Можна зробити висновок про те, що територіальні громади уповноважені брати участь у широкому колі правовідносин. Передусім, це обумовлюється правом територіальних громад на комунальну власність («рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі

та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження, відумерла спадщина») [3, ч. 1 ст. 60].

Законодавець, заклавши в Основний Закон громадську теорію місцевого самоврядування (чим підкреслив його природну матерію), не передбачив належного підґрунтя для можливості реалізації територіальною громадою як первинним суб'єктом закріплених за нею конституційних повноважень. Цю проблему спробувала вирішити робоча група конституціоналістів, яка підготувала законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. №2598) від 13 грудня 2019 р., але він не був підтриманий Верховною Радою України. Відтак, маючи законне право на комунальну власність, територіальні громади на практиці не беруть безпосередню участь в управлінні нею, оскільки не мають статусу юридичної особи публічного права. Натомість «в окремих державах, зокрема у Франції, подібні територіально-правові утворення – комуни, наділяються правами юридичної особи публічного права» [4, с. 141]. В Україні ці повноваження «від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради» [3, ч. 5 ст. 16], зокрема, «органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, укладати договори в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійні договори, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду» [3, ч. 5 ст. 60].

Про те, що територіальні громади не можуть бути зареєстровані як юридичні особи висловив свою позицію і Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, який розглядав справу за позовом селищного голови в інтересах Дослідницької селищної територіальної громади [5]. Набуття статусу юридичної особи публічного права територіальною громадою зміцнило б позиції останньої як первинного суб'єкта правовідносин. Однак в умовах воєнних дій на сході держави та тимчасової окупації території України, які стали причиною запровадження тут особливого правового режиму, змінювати статус первинних суб'єктів місцевого самоврядування потрібно розсудливо через наявну загрозу втрати територіальної цілісності. Тому для вирішення цієї проблеми необхідно встановити контроль в особі Конституційного Суду України за законністю прийнятих рішень суб'єктами місцевого самоврядування.

Негативно позначається на ефективності та повноцінності функціонування у системі місцевого самоврядування відсутність у районних і обласних рад права мати власні виконавчі органи. Наявна конституційна прогалина не дає можливості районним та обласним радам належно виконувати повноваження. Тому з порядку денного не знімається питання про внесення змін до Конституції України в цій частині, що стане запорукою успішного продовження та завершення реформи децентрації.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» [6]. Натомість, відповідно до ст. 143 Конституції України суб'єкти місцевого самоврядування можуть вирішувати тільки ті питання, які віднесені законом до їхньої компетенції. Але жоден закон не може передбачити всі місцеві питання, які можуть виникати в громадах, і необхідність їх оперативного вирішення. Тому підтримуємо пропозицію О. В. Батанова щодо необхідності закріплення в Конституції України «положення про те, що з приводу питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати усі функції та повноваження, за винятком тих, які покладені на органи державної влади цією Конституцією та законами України» [7, с. 42].

Загалом конституційно-правове розмежування повноважень публічної влади має здійснюватися на засадах децентралізації та субсидіарності.

Кожен етап реформи місцевого самоврядування має велике значення для її розвитку. Не зупиняючись на усіх етапах еволюції цього інституту, відзначимо, що особливо знаковим стало узаконення інституту місцевого самоврядування в Конституції України. Суттєві зрушення в аспекті удосконалення організації влади на місцях почали відбуватися з 2014 р. Основою нового стратегічного бачення організації влади на місцевому рівні стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. №333-р. Згодом було створено підгрунття для добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення їх фінансовими, матеріальними ресурсами шляхом прийняття законів України («Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р., «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р.) та внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України 28 грудня 2014 р.

З метою розширення повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування було внесено зміни до низки законів України з питань архітектурно-будівельного контролю, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, оптимізації надання адміністративних послуг, зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів.

Очевидно, що ці кроки забезпечили певні результати, свідченням чого є створення протягом 2014-2020 років 1070 об'єднаних територіальних громад, до складу яких увійшли 4882 громади [8]. На жаль, процес їх об'єднання відбувався не завжди демократично та добровільно, як того вимагає чинне законодавство, про що свідчать акції протесту біля Кабінету Міністрів України та Офісу Президента України. Спроможність об'єднаних територіальних громад буде перевірена часом. З цією метою 22 квітня 2021 р. запущено аналітичний портал спроможності територіальних громад, успіх яких буде вимірюватися результатами діяльності кожної з них за показниками, які узагальнено в три блоки: демографія, інфраструктурний розвиток, фінансове забезпечення [9].

Ефективна організація публічної влади на місцях можлива шляхом комплексного проведення реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою. У цьому напрямі вжито заходів, які спрямовані на удосконалення адміністративно-територіального устрою. По-перше, 23 січня 2019 р. Кабінет Міністрів України затвердив план комплексних заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки. По-друге, 17 липня 2020 р. Верховна Рада України прийняла постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», в результаті чого відбулося їхнє укрупнення. Наразі в Україні функціонує 136 районів замість 490 [10].

Для успішного продовження реформи місцевого самоврядування важливо прийняти закони, які б унормували питання адміністративно-територіального устрою України, нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування тощо. Наразі окремі законопроекти вже розроблені та подані на розгляд до Верховної Ради України. Їх ухвалення дасть можливість заповнити законодавчі прогалини до того часу, поки не буде внесено змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіального устрою.

Висновки. Перевірка часом і практикою результатів реформи вказує на об'єктивну потребу внесення змін до Конституції України в частині удосконалення правового статусу територіальних громад, надання права обласним і районним радам створювати виконавчі органи, розмежування повноважень публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності, закріплення нової системи адміністративно-територіального устрою, перетворення місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу та наділення їх координаційно-наглядовими функціями. До внесення цих конституційних змін необхідно прийняти закони в межах чинної Конституції України, які забезпечать продовження проведення реформи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Заєць А. Реформа місцевого самоврядування в Україні: конституційні основи. Конституція і конституційні зміни в Україні: збірник, присвячений пам'яті Віктора Мусіяки / Центр Разумкова; відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко; упоряд. П. Стецюк. Київ: Заповіт, 2020. 300 с.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.
4. Назарко А. Т. Міське самоврядування в Україні: дис... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2016. 224 с.
5. Постанова від 07 жовтня 2020 р. № 362/2592/17 Верховний Суд. Касаційний адміністративний суд URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/92051593?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress05&_ga=2.112407620.1377705512.1636272567-700227304.1636086787.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
7. Батанов О. Актуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 5-6 (85-86). С. 34-43. URL: <https://ipiend.gov.ua/publication/naukovi-zapysky-5-6-85-86>.
8. Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
9. Запущено портал спроможності громад – допоміжний інструмент для прийняття рішень. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13477>.
10. Україна з новим адмінтерестроєм: парламент створив 136 нових районів та ліквідував 490 старих. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12634>.

УДК 349.415

Тетяна Оверковська

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат юридичних наук, доцент
e-mail: toverkovska@ukr.net

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто деякі правові аспекти правового регулювання використання та охорони земель. Аналізуються принципи, на підставі яких здійснюється правове регулювання управлінської діяльності. Визначено, що управління в галузі використання та охорони земель є одним із видів соціального управління, а у процесі реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель державні органи та посадові особи виконують регулюючу, стимулюючу, контрольну та каральну функції, які проаналізовані у статті. Акцентується увага на основних функціях, які покладаються на органи державної влади та посадових осіб в процесі реалізації державної політики щодо використання та охорони земель, а також впровадження збалансованого землекористування, збереження та відновлення природних екологічних систем.