

## ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

### REGULATION OF THE LOCAL GOVERNMENT AGENCY FOR TERRITORIAL COMMUNITY: PROBLEMS

Ленгер Я.І., д.ю.н.,  
професор кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Стаття присвячена з'ясуванню проблемних питань створення об'єднаних територіальних громад, функціонування органів місцевого самоврядування в останніх, а також реалізації повноважень органів влади в ОТГ. Під час дослідження встановлено, що реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації є одним із ключових напрямів системних суспільних трансформацій в Україні. Визначено, що процеси співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад є тим необхідним двигуном ефективності здійснення публічної влади на місцях та її максимального наближення до проблем населення. Звідси випливає, що самоорганізація громадян успішно існує в цілому світі і реформа мусить мати опору знизу, а найнижчою ланкою є територіальна громада як найперший виразник волі населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Українська модель існування місцевого самоврядування тяжіє до європейських стандартів. Попри те, дуже спірним виявляються питання здійснення повноважень з приводу управління майном об'єднаної територіальної громади, котре за всіх «плюсів» не позбавлене істотних «мінусів». Стаття містить результати досліджень, проведених за грантової підтримки Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф83/48761.

**Ключові слова:** об'єднана територіальна громада, децентралізація, управління майном, орган місцевого самоврядування, орган публічної влади.

Статья посвящена выяснению проблемных вопросов создания объединенных территориальных общин, функционирования органов местного самоуправления в последних, а также реализации полномочий органов власти в ОТГ. В ходе исследования установлено, что реформирование территориальной организации власти на основе децентрализации является одним из ключевых направлений системных общественных трансформаций в Украине. Определено, что процессы сотрудничества и добровольного объединения территориальных общин являются тем необходимым двигателем эффективности осуществления публичной власти на местах и ее максимального приближения к проблемам населения. Отсюда следует, что самоорганизация граждан успешно существует во всем мире и реформа должна иметь опору снизу, а самым низким звеном является территориальная община как выразитель воли населения соответствующей административно-территориальной единицы. Украинская модель существования местного самоуправления тяготеет к европейским стандартам. Однако очень спорными оказываются вопросы осуществления полномочий по поводу управления имуществом объединенной территориальной общины, которое при всех «плюсах» не лишено существенных «минусов».

**Ключевые слова:** объединенная территориальная община, децентрализация, управление имуществом, орган местного самоуправления, орган публичной власти.

The article is devoted to the identification of problematic issues for the creation of united territorial communities, the functioning of local self-government bodies in the latter, as well as the exercise of powers of government in the OTG. The study found that reforming the territorial organization of power on the basis of decentralization is one of the key areas of systemic social transformations in Ukraine. It has been determined that the processes of cooperation and voluntary association of territorial communities are a necessary engine for the effectiveness of the implementation of public authority in the field and its maximum approximation to the problems of the population.

The basic component of this reform is the optimization of the spatial basis of the functioning of the authorities. The purpose of such optimization is to create an effective system of public authority in administrative-territorial units capable of providing favorable conditions for people's livelihoods and opportunities for sustainable social and economic development of all regions through the rational use of their potential.

In 2014 the implementation of the decentralization reform was launched, the main tasks of which were to achieve the optimal distribution of powers between local governments and executive authorities on the basis of subsidiarity and the creation of efficient territorial communities as the basic link of the administrative-territorial system. As part of the reform, fundamentally new processes of cooperation and voluntary association of territorial communities should take place in Ukraine.

It follows that the self-organization of citizens successfully exists throughout the world and the reform should have a bottom from the bottom, and the smallest link is the territorial community as the first speaker of the will of the population of the corresponding administrative-territorial unit. The Ukrainian model of the existence of local self-government tends to European standards. At the same time, very controversial issues of exercising powers over the management of the property of the united territorial community, which for all the "pluses" is not devoid of significant "minuses".

**Key words:** united territorial community, decentralization, property management, local self-government body, public authority.

У сучасній правовій науці досить значна увага приділялася висвітленню питання діяльності органів місцевого самоврядування та реалізації ними своїх основних власних повноважень, зокрема щодо управління майном. Проте, зважаючи на сучасну тенденцію створення об'єднаних територіальних громад у рамках важливих децентралізаційних процесів, залишається дискусійним питання реалізації повноважень органу місцевого самоврядування в ОТГ.

Нинішня реформа в Україні мусить мати опору знизу, відбуватися за ініціативою громадян, які проживають на певній території. Основною децентралізаційних процесів є оптимізація територіальної бази функціонування органів публічної влади. Метою такої є створення працюючої публічної влади в адміністративно-територіальних оди-

ницях, котра б тяжіла до забезпечення сприятливих умов життєдіяльності людей та можливості стійкого соціально-економічного розвитку всіх регіонів крізь призму раціонального використання їхнього потенціалу.

Проблеми, пов'язані з недосконалістю управління на певних територіях, тяжіють до наростання. Особливо відчутними вони є на найнижчому рівні – в селах, селищах та малих містах, в яких прослідковується неспроможність місцевого самоврядування активізувати економічну діяльність та забезпечити сприятливі умови для життєдіяльності людей.

Започаткована у 2014 році реалізація основних положень реформи децентралізації принесла перші плоди. Основні її положення полягали у досягненні оптимального розподілу повноважень між органами місцевого само-

врядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності, а також створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою.

Серед основних проблемних питань реалізації положень реформи можна відзначити такі. По-перше, законодавча норма про місцеве самоврядування як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальних громад вирішувати питання місцевого значення» на практиці перетворюється на невизначеність прав громад і фрагментарність повноважень органів місцевого самоврядування. Що, своєю чергою, призводить до поглиблення конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між самоврядуванням та державною владою на рівні регіонів і районів. Такі суперечності унеможливають ефективне урядування та відповідний соціально-економічний розвиток відповідної території. По-друге, фактична підпорядкованість місцевого самоврядування виконавчій владі. Тривале зміцнення вертикалі виконавчої влади у вигляді посилення адміністративного впливу місцевих державних адміністрацій зумовило статус місцевого самоврядування лише як номінального суб'єкта управління місцевим розвитком і винятково в межах окреслених представницьким мандатом. Ця проблема ще підсилюється відсутністю в органах місцевого самоврядування районного та обласного рівня власних виконавчих органів. По-третє, відсутність чіткого нормативного розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування створює перешкоди до побудови ефективного механізму контролю за їх виконанням.

По-четверте, порушення принципу субсидіарності у розподілі повноважень та формуванні стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів [1]. Відсутність солідарної відповідальності за розвиток територій, низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади. Ефективній взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства перешкоджають непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, складність виконання функцій громадського контролю за їхньою діяльністю, недостатнє залучення членів територіальних громад до процесу ухвалення управлінських рішень.

По-п'яте, неврегульованість питань власності об'єднаних територіальних громад на землю. Наслідком цього стала замкненість повноважень рад у розпорядженні земельними ресурсами винятково у межах населених пунктів. У результаті органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади позбавлені можливості ефективно планувати розвиток територій, а громада – відстоювати свої інтереси у процесі прийняття рішень про використання земельних ресурсів.

Основою місцевого самоврядування є усвідомлення територіальною громадою, що об'єдналась, наявності спільних інтересів, які можуть відрізнитися від інтересів інших територіальних громад і держави.

Функції об'єднаної територіальної громади – основні напрями та види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами [2, с. 51]. Важливо, щоб обсяг функцій об'єднаної територіальної громади збігався з обсягом функцій системи місцевого самоврядування.

Для формування політики розвитку й реформування територіальних громад важливим є їх законодавче визначення. Так, для початку наведемо визначення територіальної громади, що закріплене в Конституції України, де територіальна громада визначена як первинний суб'єкт місцевого самоврядування [3].

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить таке визначення: територіальна громада – жителі,

об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [4].

Повноваження територіальної громади як базового суб'єкта місцевого самоврядування здійснюються безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування, визначаються статтею 143 Конституції України. До них належать: управління майном, що є в комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль їх виконання; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції [5].

Своєю чергою інший нормативно-правовий акт – Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. визначає порядок об'єднання територіальних громад, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, тобто створюється конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало [6].

Законом передбачена організаційна підтримка та сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, а також фінансова підтримка останніх шляхом надання їм коштів на створення належної інфраструктури. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деякими іншими законодавчими актами України щодо децентралізації прийняті норми, що спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад у частині: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднаного тощо). Встановлено, що об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою [7].

За наявності суттєвого прогресу у створенні законодавчого та інституційного підґрунтя для реформування територіальних громад, надання реальної можливості створення об'єднаних територіальних громад, процедури обрання органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах, а також механізму, що унеможливить створення перешкод органами публічної влади на рівні області для повноцінної реалізації права територіальної громади на об'єднання та алгоритму реалізації всієї реформи.

Аналіз новостворених об'єднаних територіальних громад дає змогу виявити специфічні та проблемні питання, що потребують неодмінного врахування в реформаційному русі. Так, разюче відмінними є інтенсивність реформування в окремих областях, а також необхідність подолання значного супротиву органів влади районного й обласного рівнів, що виникає під час об'єднання громад. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 16) матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл,

селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [4].

До повноважень територіальних громад, які відповідно до нормотворчого визначення реалізуються безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування щодо управління матеріальними і фінансовими ресурсами (стаття 143 Конституції України) [5] належать: управління майном, що є в комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль за їх виконанням; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю.

Водночас слід констатувати неконкретизованість економічних прав об'єднаних територіальних громад України та невизначеність механізмів їх реалізації. Ці права є переважно декларативними, зафіксованими у законодавчих актах без чітких механізмів їх реалізації, частина з них не інституціоналізована. Тому об'єднані територіальні громади не можуть реалізувати повною мірою свої економічні права, що є перешкодою в досягненні ними економічної спроможності.

Більшість об'єднаних територіальних громад України (насамперед тих, що існують на рівні декількох сіл) нині позбавлені значної частини ресурсів, які мають бути основою їх розвитку. Передусім це стосується земельних ресурсів. Зокрема, за територіальними громадами закріплені переважно землі в межах населених пунктів. Натомість землі сільськогосподарського призначення переважно перебувають у державній власності і мають статус «землі за межами населеного пункту», цими землями розпоряджається держава в особі відповідних районних та обласних органів виконавчої влади. Таким чином, в Україні порушено базовий для демократичної держави принцип повсюдності місцевого самоврядування. Сільські, селищні територіальні громади, для яких найважливішим видом економічної діяльності є сільськогосподарське виробництво, позбавлені основного природного ресурсу – землі. Тому не можуть забезпечувати розвиток аграрного сектору самостійно.

Інституційні передумови для реформування залишаються несприятливими. Досі не зроблено дієвих кроків для інвентаризації та обліку земель, відомості у державному земельному кадастрі є неповними і не містять інформації про понад 50% земель України. Відомості із Державного земельного кадастру до новоствореного Державного реєстру речових прав на нерухоме майно не переносяться автоматично, публічна кадастрова карта України не визначає навіть типу власності (державна, приватна, комунальна) для більшості земельних ділянок України. Така ситуація зумовлює рейдерство, зловживання та корупцію у сфері землекористування.

Незважаючи на задекларовані ініціативи Уряду України передати у власність об'єднаних територіальних громад землі за межами населених пунктів, натепер відсутні механізми реалізації цього завдання.

Так само проблемною є ситуація із реалізацією права власності об'єднаних територіальних громад на комунальне майно. Порушений механізм закріплення права комунальної власності, внаслідок чого об'єднані територіальні

громади неспроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал. Це є однією з причин наднизьких міжнародних рейтингів України щодо рівня захисту права власності і гальмує економічний розвиток на місцевому рівні [8]. Невизначеність правового статусу об'єктів комунальної власності зумовлює неупублічність і непрозорість інформації про них, нераціональне та неефективне їх використання, низький рівень інвестиційної привабливості. Згідно з європейською моделлю самоврядування власником комунального майна має бути територіальна громада – юридична особа, а місцева рада мусить мати лише статус органу управління.

В Україні досі немає публічних реєстрів об'єктів комунальної власності, які належать окремим громадам, для більшості поселень досі не визначені їхні територіальні межі, не забезпечено реалізацію механізму правонаступництва на об'єкти комунальної власності. Така ситуація разом із відсутністю дієвих механізмів контролю за діяльністю місцевих органів влади з боку територіальних громад зумовлює нераціональне використання комунального майна, неефективну господарську діяльність місцевих рад, рейдерство і масове незаконне відчуження об'єктів комунальної власності.

Значні збитки завдані територіальним громадам органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами внаслідок неправомірної передачі в користування чи відчуження об'єктів комунальної власності. В Україні практично нівельована процедура притягнення до відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних органів місцевої влади за неправомірне відчуження чи неефективне використання об'єктів комунальної власності.

На відміну від ситуації із земельними ресурсами та комунальним майном, з внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів зроблено практичні кроки в напрямі бюджетної децентралізації, відбулися суттєві зміни у міжбюджетних відносинах та наповненні місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу джерел податкових надходжень між різними рівнями бюджетної системи. На місцевий рівень передано податок на нерухоме майно, проте його запровадження ускладнене через несформованість реєстрів речових прав на нерухоме майно. Завдяки проведеній бюджетній децентралізації відбулося зростання місцевих бюджетів.

Проаналізувавши все вищевикладене, можна констатувати, що муніципальна політика в Україні, орієнтована на інтереси жителів територіальних громад, передбачаючи децентралізацію влади, тобто передачу значної частини самоврядних повноважень до органів місцевого самоврядування, закріпила основи свободи місцевого самоврядування, а відтак і територіальної громади.

Нормативно-правова база в галузі місцевого самоврядування в Україні, зважаючи на положення Європейської хартії місцевого самоврядування та світові стандарти суспільних відносин у цій сфері, дала змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування, з високими стандартами міжмуніципальної консолідації. Джерельна база дала змогу делегувати органам місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади значний обсяг повноважень з управління майном, значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Розширення компетенції місцевого самоврядування базового рівня з метою ефективного забезпечення принципу субсидіарності: аналітична записка. Ю. Каплан. НІСД. URL: <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/Juni/14.htm>
2. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної Вибірчої комісії. 2008. № 2. с. 51.
3. Конспект лекцій «Муніципальне право України». URL: <http://mobile.pidruchniki.com/12920522/pravo>

4. Про місцеве самоврядування. Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. / Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. ст.170. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Конституція України, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. / Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. ст. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show>
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад, Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. / Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015, № 13, ст.91 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України № 320-19 від 9 квітня 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.
8. Аналіз положень Коаліційної угоди у сфері земельних відносин. Земельна спілка України. URL: <http://zsu.org.ua/novosti/sobytiya1assotsiatsii/10515-analiz-polozhen-koalitsijnoi-ugodi-u-sferi-zemelnihvidnosin>

УДК 342.56

## ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ФЕНОМЕНУ ОКРЕМОЇ ДУМКИ СУДДІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

### COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF THE PHENOMENON OF A SEPARATE OPINION OF THE JUDGE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE AND THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Сподарик М.Б., головний консультант  
відділу порівняльних досліджень

Управління порівняльно-правового аналізу  
Секретаріату Конституційного Суду України

Стаття присвячена феномену окремої думки судді Конституційного Суду України, а також судді Європейського Суду з прав людини. Значна увага була приділена підставам висловлення окремих думок суддями, як і наслідкам, до яких може призвести сам факт існування окремої думки щодо рішень, прийнятих колегіальним органом. Частина дослідження присвячена аналізу нормативно-правового регулювання окремих думок, як у Конституційному Суді України, так і в ЄСПЛ, зокрема його недолікам.

**Ключові слова:** Конституційний Суд України, Європейський Суд з прав людини, окрема думка.

Статья посвящена феномену особого мнения судьи Конституционного Суда Украины, а также судьи Европейского Суда по правам человека. Значительное внимание было уделено основаниям высказывания отдельных мыслей судьями, как и последствия, к которым может привести сам факт существования особого мнения относительно решений, принятых коллегиальным органом. Часть исследования посвящена анализу нормативно-правового регулирования отдельных мыслей, как в Конституционном Суде Украины, так и в ЕСПЧ, в частности его недостаткам.

**Ключевые слова:** Конституционный Суд Украины, Европейский Суд по правам человека, особое мнение.

The article is devoted to the phenomenon of separate opinion of the judge of the Constitutional Court of Ukraine, as well as the judge of the European Court of Human Rights. Considerable attention was paid to the grounds for expressing separate opinions of judges, as well as the consequences that may arise from the very existence of a separate opinion on decisions made by a collegial body. Part of the research is devoted to the analysis of regulatory and legal framework of individual opinions, both in the Constitutional Court of Ukraine and in the ECHR, in particular its shortcomings.

In spite of the fact that separate opinions do not have a binding legal effect, their role cannot be underestimated. The opinions of scholars on this subject are divergent, since some of them consider separate opinion as an instrument that undermines the collegial integrity of the court, and also points to the existing disagreements between judges in a particular case. On the other hand, separate opinions are an instrument that provides discussion with the legal environment and society on controversial issues.

In the ECHR, a separate opinion of judges has its own peculiarities, but it plays practically the same role as a separate opinion of a judge of the body of constitutional jurisdiction. Also, not being obligatory, it has a doctrinal value, and it can be considered an element of the independence of each judge.

**Key words:** Constitutional Court of Ukraine, European Court of Human Rights, separate opinion.

Норма права, яка надає судді можливість публікувати окрему думку, в якій він погоджується або не погоджується з думкою більшості, присутня у законодавстві майже всіх країн Європейського Союзу (далі – ЄС). Проведене дослідження свідчить про те, що станом на сьогодні є зростаюча тенденція до більш детального врегулювання цієї можливості, особливо у конституційних судах.

В Україні нам відомо вкрай мало про те, що відбувається у нарадчій кімнаті чи у залі засідань, коли судді обговорюють справу та приймають рішення у ній. Обговорення є конфіденційними, зважаючи, зокрема, але не виключно на правило таємниці нарадчої кімнати, а судді не мають права розголошувати будь-які відомості. Отже, все, що ми маємо змогу оцінити – результат розгляду справи у письмовому вигляді. Іноді судді надають інформацію з

приводу результатів голосування, що передбачає кількість голосів «за» та «проти». Найбільш індивідуалізована річ, до якої громадськість має доступ – це окрема думка судді, якщо така була викладена, адже вона містить ім'я особи (або осіб), яка її написала.

З юридичної точки зору, окрему думку можна поділити на два різновиди. Так, окрема думка згоди (*concurring opinion, concurrence*) – це коли суддя приєднується до думки більшості, однак висловлює власні міркування щодо мотивувальної частини рішення. Тоді як окрема думка незгоди (*dissenting opinion, dissent*) має місце, коли суддя не погоджується з рішенням більшості або одного судді / суддів, що складають колегію.

Так, відповідно до статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» суддя, який підписав рішення,