

**ПАНЧИШИН Р. І.,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри конституційного  
права та порівняльного правознавства  
(Ужгородський національний  
університет)

УДК 342.5

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті розроблено пропозиції щодо напрямів удосконалення муніципального законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальних громад. Охарактеризовано основні науково-теоретичні та практичні рекомендації та підходи щодо вдосконалення муніципального та конституційного законодавства в цій сфері. На підставі проведеного науково-правового аналізу виявлено основні недоліки сучасного стану муніципально-правового регулювання у відповідній сфері та визначено шляхи їх усунення.

**Ключові слова:** муніципальне законодавство, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, недоліки, вдосконалення.

В статье разработаны предложения относительно направлений совершенствования муниципального законодательства в сфере регулирования объединения территориальных общин. Охарактеризованы основные научно-теоретические и практические рекомендации и подходы к совершенствованию муниципального и конституционного законодательства в этой сфере. На основании проведенного научно-правового анализа выявлены основные недостатки современного состояния муниципально-правового регулирования в соответствующей сфере и определены пути их устранения.

**Ключевые слова:** муниципальное законодательство, объединенная территориальная община, местное самоуправление, недостатки, совершенствование.

The article deals with the directions of improvement of the municipal legislation in the sphere of regulation of the association of territorial communities. The main scientific-theoretical and practical recommendations and approaches concerning the improvement of the municipal and constitutional legislation in this area are described. On the basis of the conducted scientific and legal analysis, the main shortcomings of the current state of the municipal-legal regulation in the relevant sphere were identified and the ways of their elimination were identified.

**Key words:** municipal legislation, united territorial community, local self-government, deficiencies, improvement.

**Вступ.** Результатом здійснення муніципально-правової реформи, крім іншого, має стати приведення національного законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування у відповідність до норм та стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС), а також до вимог та реалій сьогодення. На реалізацію зазначеної мети внесено ряд змін та доповнень до законодавства в даній сфері, спрямованих у тому числі на вдосконалення механізму об'єднання територіальних громад, розширення їх функцій та повноважень щодо здійснення міс-



цевого самоврядування, набуття ними фінансової самостійності та спроможності. Разом із тим на сьогодні залишається ряд проблемних питань у муніципально-правовому регулюванні об'єднання територіальних громад, які потребують нагального вирішення.

**Постановка завдання.** Метою дослідження в даній статті є визначення напрямів удосконалення муніципального законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальних громад із метою приведення його у відповідність до норм та стандартів ЄС.

**Результати дослідження.** Одним із завдань муніципальної реформи стало формування спроможних територіальних громад, зокрема, шляхом стимулювання процесу їх об'єднання. Для реалізації цього завдання прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1], яким визначено механізм добровільного об'єднання територіальних громад, та ряд інших законодавчих актів.

Крім того, Указом Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» передбачено ряд заходів, які потребують першочергової реалізації з метою активізації реформування місцевого самоврядування, зокрема:

1) вдосконалення механізму державного стимулювання добровільного об'єднання територіальних громад із метою підвищення їх спроможності;

2) посилення взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування з питань розроблення та виконання проектів і програм економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць, залучення для реалізації таких проектів і програм коштів у рамках державно-приватного партнерства;

3) поліпшення організації надання консультативної та методичної допомоги органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад щодо реалізації ними наданих законом повноважень місцевого самоврядування в бюджетній, фінансовій, освітній, медичній та інших сферах;

4) налагодження системної роботи органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями щодо виявлення, аналізу та розв'язання спільних для територіальних громад проблем, що виникають у процесі реформування місцевого самоврядування та добровільного об'єднання територіальних громад тощо [2].

Таким чином, аналізуючи вказані положення Указу Президента України, можна виокремити декілька проблемних аспектів, які мають місце у сфері муніципально-правового регулювання місцевого самоврядування в цілому та об'єднання територіальних громад зокрема: по-перше, низький рівень спроможності територіальних громад щодо самостійного вирішення питань місцевого значення; по-друге, відсутність належним чином функціонуючої системи взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних органів виконавчої влади; по-третє, недостатній рівень методологічного та правового забезпечення формування об'єднаних територіальних громад та органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

При цьому варто погодитись із думкою С.М. Бугая, який зауважує, що незадовільний стан у сфері місцевого самоврядування в Україні зумовлюється такими обставинами: неспроможністю місцевої влади вирішувати проблеми добробуту людини в населеному пункті, де проходить її життєдіяльність, і забезпечити адекватний рівень життя; соціальною політикою уряду, який все більше повноважень передає на місцевий рівень, не забезпечуючи при цьому відповідної фінансової підтримки; невизначеністю джерел фінансування місцевих програм і поточних видатків; невирішеністю питань про розподіл податків між різними рівнями влади; недостатнім урахуванням різниці в економічному й соціальному розвитку регіонів і територіальних громад, що призводить до великої диференціації в забезпеченні соціальних стандартів населення [3, с. 129].

У свою чергу, С.Г. Серьогіна вказує, що чинниками, що стоять на заваді розвитку громадянських свобод, демократії, цивілізованого, ефективного публічного управління і значно гальмують розвиток місцевого самоврядування є: безперервне перебування держави в умовах економічної кризи, слабкість соціальної основи місцевого самоврядування, наявність залишків тоталітарних стереотипів мислення, бажання залишатися в рамках патерналістської моделі місцевого самоврядування [4, с. 109].



Виокремлені вище недоліки та прогалини системи місцевого самоврядування та механізму формування спроможних територіальних громад зумовлюють необхідність удосконалення муніципального законодавства в даній сфері в декількох напрямках. Із цього приводу науковцями висловлюються різні пропозиції.

Зокрема, на думку деяких вчених, до завдань удосконалення законодавства про місцеве самоврядування необхідно віднести:

- 1) упорядкування та законодавче уточнення зв'язків та взаємовідносин між владними органами регіону, визначення механізмів розв'язання конфліктних ситуацій;
- 2) удосконалення системи адміністративно-територіального устрою;
- 3) перерозподіл функцій і повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування;
- 4) визначення механізмів стимулювання депресивних територій, однак не за рахунок зменшення економічного потенціалу більш розвинутих територій;
- 5) законодавче регулювання порядку розгляду компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади;
- 6) вдосконалення бюджетного законодавства, створення умов для формування належної матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;
- 7) налагодження ефективної загальнонаціональної та регіональної систем підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування;
- 8) розроблення та реалізацію системи інформаційного, методичного, наукового забезпечення діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [5].

Інші науковці, визначаючи напрями удосконалення законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальних громад, вказують на те, що поняття «територіальна громада» охоплює якісні ознаки відповідного явища, пов'язаного не тільки місцем проживання. Із цього приводу К.Є. Соляник зауважує, що у вітчизняній практиці дотепер членом територіальної громади визнається особа, зареєстрована у відповідному населеному пункті, що підкреслює невизначеність конституційно-правового статусу суб'єкта, яка, у свою чергу, унеможливує закріплення повноважень власника комунальної власності [6, с. 81]. У зв'язку із цим науковець пропонує вдосконалити визначення поняття «територіальна громада», включивши до його змісту не тільки мешканців, які зареєстровані на відповідній території, але й осіб, які постійно або переважно проживають на такій території.

Необхідно підтримати наведену пропозицію, яка цілком узгоджується з положеннями Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» [7], оскільки в даному Законі поняття «місце проживання» розкривається, виходячи саме з житла або спеціалізованого закладу, що знаходиться на території певної адміністративно-територіальної одиниці, де проживає особа, але не з місця її реєстрації.

Крім того, деякі науковці наголошують на необхідності вдосконалення насамперед Бюджетного та Податкового кодексів України, що мають у майбутньому закріпити власні доходи місцевих бюджетів, податок на нерухоме майно, а також закріпити 100% доходів податку з фізичних осіб, частину доходів із податку на прибуток підприємств, що збираються на території того чи іншого населеного пункту, деякі інші податки та збори місцевого значення [8, с. 110].

Слід погодитись, що вдосконалення податкового та бюджетного законодавства з метою чіткого розподілу доходів, за рахунок яких формується державний та місцевий бюджети, а також видатків відповідних бюджетів є важливою передумовою наділення територіальної громади та органів місцевого самоврядування фінансовою самостійністю та незалежністю. Це, у свою чергу, є необхідною та обов'язковою умовою їх спроможності самостійно вирішувати питання місцевого значення.

О.П. Сахарук розробив ряд пропозицій щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування в деяких сферах, зокрема у сфері освіти. Науковець вважає, що органи місцевого самоврядування як обрані громадою представники її інтересів повинні стати основним суб'єктом управління освітою на місцевому та регіональному рівні. При цьому, на думку науковця, необхідним є нормативне закріплення створення виконавчих органів



районних та обласних рад для реалізації освітньої політики., а також залучення громадськості до розроблення управлінських рішень у сфері освіти і контролю за їх реалізацією. Децентралізація управління освітою повинна здійснюватися із урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку регіонів, інтересів територіальних громад, можливостей фінансового забезпечення [9, с. 274].

Досить конструктивною видається пропозиція С.Г. Серьогіної, яка вважає за необхідне розширити конституційно-правове регулювання статусу органів самоорганізації населення, зокрема визначення органів самоорганізації населення як однієї з форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та складової частини системи місцевого самоврядування, гарантування обов'язковості передачі органам самоорганізації населення коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення повноважень; закріплення контролю відповідних рад за виконанням переданих органам самоорганізації населення повноважень [4, с. 113].

Б.В. Калиновський звертає увагу на окремі недоліки законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Зважаючи на такі недоліки, науковець пропонує законодавчо закріпити розмежування політичних та адміністративних посад в органах місцевого самоврядування; забезпечити реалізацію принципу політичної нейтральності (деполітизації) професійних муніципальних службовців; передбачити конкурсний порядок заміщення адміністративних посад в органах місцевого самоврядування, закріпити обов'язкове перманентне навчання службовців органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [10, с. 53].

Кожна з наведених наукових пропозицій у сфері удосконалення процесу формування спроможних територіальних громад та підвищення ефективності здійснення ними місцевого самоврядування заслуговує на увагу. Причому слід зважати, що лише застосування комплексного підходу в даній сфері матиме найбільшу ефективність, оскільки це дасть можливість врахувати та усунути більшість проблемних аспектів, які існують наразі у сфері муніципально-правового регулювання місцевого самоврядування.

Визначаючи безпосередньо напрями вдосконалення правового регулювання процесу об'єднання територіальних громад, слід зазначити, що передусім потребують перегляду та доповнення окремі положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1].

Так, з аналізу положень цього Закону вбачається, що основними та найбільш важливими умовами об'єднання територіальних громад є те, щоб таке об'єднання було: по-перше, добровільним; по-друге, відбувалось з урахуванням інтересів та думок членів відповідних територіальних громад, етнічних, географічних та інших особливостей кожної громади. Для дотримання зазначених умов Законом передбачено проведення загальних зборів або вивчення думки членів громади в інший спосіб, визначений Конституцією та законами України.

Як показує практика, найбільш поширеним способом виявлення думки членів територіальної громади є проведення загальних зборів мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Разом із тим порядок проведення таких зборів наразі регламентується Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року [11]. У цьому нормативно-правовому акті застосовуються застарілі засоби та не враховуються деякі можливості сучасних технологій. Зокрема, звертає на себе увагу та обставина, що ані в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ані в Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні не передбачається можливості вивчення думки громадян за допомогою сучасних технологічних засобів, зокрема комп'ютерних систем та мережі Інтернет.

Із цього приводу варто зауважити, що Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. схвалено Концепцію розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації. Так, у даній Концепції передбачається поступове запровадження сучасних інформаційних технологій як засіб розвитку демократії в державі. Одним із таких засобів є електронне голосування, яке визначається як голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання



електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів. Крім того, планується запровадити електронне звернення, електронний плебісцит, електронний референдум тощо [12].

Таким чином, застосування інформаційних технологій для розвитку місцевої демократії, в тому числі шляхом запровадження електронного опитування та електронного голосування з питань визначення думки громадськості стосовно об'єднання територіальних громад, може виявитись ефективним засобом. Із цією метою виникає необхідність у розвитку відповідної інфраструктури в найменших селах та селищах.

Ще одним важливим заходом, спрямованим на підвищення ефективності процесу об'єднання територіальних громад та реалізації громадами функцій місцевого самоврядування, є здійснення правової освіти членів громади.

Так, на сьогодні є чинною Національна програма правової освіти населення затверджена Указом Президента України від 18 жовтня 2001 р. Відповідно до цього акта правова освіта населення полягає у здійсненні комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на створення належних умов для набуття громадянами обсягу правових знань та навичок у їх застосуванні, необхідних для реалізації громадянами своїх прав і свобод, а також виконання покладених на них обов'язків [13].

Між тим у зв'язку з відсутністю механізму виконання даної програми, а також відсутністю фінансування, її реалізація припинена. Однак правова обізнаність громадян у загальних положеннях земельного, муніципального, бюджетного та іншого законодавства дасть можливість більш відповідально та активно підійти до питання формування об'єднаних територіальних громад.

**Висновки.** Проведений у даній статті аналіз дозволяє зробити висновок, що основними напрямками вдосконалення муніципального законодавства у сфері процесу об'єднання територіальних громад є: 1) розроблення концепції інформатизації незначних за розміром адміністративно-територіальних одиниць, розроблення та запровадження інформаційних технологій у сфері місцевої демократії; 2) доповнення ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» положеннями про те, що вивчення громадської думки, проведення обговорення процесу об'єднання громад, ініціювання об'єднання може здійснюватися із застосування; 3) розширення напрямів формування інфраструктури об'єднаної територіальної громади, на які можуть надаватися субвенції з Державного бюджету, зокрема доповнення таких, як інформатизація громади, правова освіта, надання правової допомоги (п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»).

#### Список використаних джерел:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік: Указ Президента України від 07.12.2016 № 545/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.
3. Бугай С.М. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування. Продуктивні сили України. 2009. № 1. С. 126–134.
4. Серьогіна С.Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. Право України. 2014. № 4. С. 107–115.
5. Салівон Г.І., Сич М.А. Напрямки вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні. Право України. 2009. № 10. URL: [http://www.rusnauka.com/10\\_NPE\\_2009/Pravo/44343.doc.htm](http://www.rusnauka.com/10_NPE_2009/Pravo/44343.doc.htm).
6. Соляник К.Є. Муніципальна реформа в Україні як вимога часу. Вісник Центральної виборчої комісії. 2014. № 2(29). С. 80–84.
7. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.
8. Утвенко В.В. Проблеми вдосконалення законодавства у сфері самоврядування України в контексті європейської інтеграції. Наукові праці МАУП. 2013. Вип. 4(39). С. 106–111.



9. Сахарук О.П. Удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління освітою. Актуальні проблеми державного управління. 2015. Вип. 1(47). С. 268–275.

10. Калиновський Б.В. Шляхи удосконалення законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування України. Юридичний вісник. 2012. Вип. 1(22). С. 50–54.

11. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.

12. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.

13. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18.10.2001 № 992/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>.

**ЦЕБЕНКО С. Б.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри історії держави і права  
(Інститут права та психології  
Національного університету  
«Львівська політехніка»)

УДК 341.231.14

## ПРАВОВІ ТА РЕЛІГІЙНІ НОРМИ ЯК РЕГУЛЯТОРИ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена аналізу релігійних та правових норм. Вона є спробою встановити місце релігійних норм у системі регулювання суспільних відносин. У статті визначено поняття релігійних норм та виокремлено їхні ознаки. Проаналізовано спільні та відмінні риси правових і релігійних норм та визначено точки їх взаємодії. Показано вплив релігії на суспільство та суспільну свідомість, а також вплив релігії на право. Проаналізовано можливість викладання на юридичних факультетах закладів вищої освіти предмету з релігійним змістом.

**Ключові слова:** право, релігія, правова норма, релігійна норма, права людини.

Статья посвящена анализу религиозных и правовых норм. Она является попыткой установить место религиозных норм в системе регулирования общественных отношений. В статье определено понятие религиозных норм и выделены их свойства. Проанализированы общие и отличительные черты правовых и религиозных норм и определены точки их взаимодействия. Показано влияние религии на общество и общественное сознание, а также влияние религии на право. Проанализирована возможность преподавания на юридических факультетах высших учебных заведений предмета с религиозным содержанием.

**Ключевые слова:** право, религия, правовая норма, религиозная норма, права человека.

