

УДК 352.076-048.35(477)

О. Г. Курчин

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Стаття присвячена дослідженню актуальних питань вдосконалення компетенції органів місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності в умовах муніципальної реформи. Стверджується, що імплементація європейських правових стандартів містобудівної діяльності місцевого самоврядування має діалектично поєднуватися з загальною адаптацією українського земельного, містобудівного, архітектурного законодавства до універсальних та європейських принципів і норм, зокрема – в частині належного унормування державного архітектурно-будівельного контролю з передаванням переважної частини відповідних повноважень на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування.

Наголошується, що місцеве самоврядування сьогодні є невід'ємною частиною реалізації та забезпечення життєдіяльності населення, виступаючи в рамках єдиного політичного курсу органів публічної влади кожної країни. В сучасному світі місцеве самоврядування є також основою для розвитку принципів демократії, формування єдиного інтересу та відповідальності жителів у рамках розроблення та вирішення питань на локальному рівні, включаючи містобудівну сферу як один з найважливіших ключових питань місцевого значення.

При цьому на сучасному етапі постійно зростає роль міжнародних (універсальних і регіональних) правових стандартів регулювання містобудівної діяльності, що потребує розроблення належних способів імплементації таких стандартів до національної правової системи.

Стверджується, що політика інтегрованого міського розвитку може сприяти поліпшенню цих факторів, наприклад, завдяки кооперації всіх учасників, підтримці створення мережевих моделей і оптимізації структур місцевості. Політика інтегрованого міського розвитку сприяє соціальному і міжкультурному діалогу.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, європейські правові стандарти, децентралізація, імплементація, містобудування.*

DOI 10.34079/2226-3047-2020-10-19-118-124

Актуальність дослідження. Децентралізація повноважень у сфері містобудування є одним з найважливіших та суспільно актуалізованих напрямів конституційної децентралізації та муніципалізації публічного управління архітектурно-будівельною галуззю, що пояснюється з декількох концептуально-онтологічних та практично-праксіологічних позицій.

По-перше, посилення реальних можливостей територіальних громад та сформованих ними представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування є одним з основних способів налагодження принципово нової діалектики взаємовідносин системи публічної влади з суб'єктами містобудівної діяльності, а крім того – максимально наближає адміністративні послуги у даній галузі до їх споживачів – мешканців конкретного локального соціуму, дозволяючи до того ж і мінімізувати корупціогенні чинники у здійсненні дозвільної компетенції.

По-друге, надання муніципальним утворенням максимального обсягу повноважень та реальних можливостей їх реалізації у містобудівній сфері дає можливість найширше врахувати життєво важливі інтереси членів територіальної громади при здійсненні просторового планування подальшого розвитку відповідних територій, що потребує застосування комплексного підходу до формування ефективної землевпорядної, економічної, екологічної, соціальної, архітектурно-будівельної моделі забудови (урбанізації) населених пунктів.

По-третє, враховуючи стратегічний курс України на вступ до Європейського Союзу, слід враховувати виключну важливість та ключовий характер імплементації універсальних та регіональних (європейських) стандартів визначення місця і ролі органів місцевого самоврядування у регулюванні містобудівної діяльності.

Крім того, необхідно також наголосити на сучасних тенденціях реформування державного архітектурно-будівельного контролю, що знаходить прояв у створенні трьох принципово нових контрольно-наглядових інституцій у вказаній сфері замість єдиної Державної архітектурно-будівельної інспекції, діяльність якої стала джерелом досить високих корупційних ризиків, значна частина з яких переходила у скоєні корупційні правопорушення, що означає зміну загальної парадигми державного нагляду за діяльністю місцевих архітектурно-будівельних рад як органів, уповноважених видавати дозволи та здійснювати інші визначені чинним законодавством повноваження у сфері містобудування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що зазначена проблематика досить ретельно розглядається у вітчизняній конституційно-правовій та міжнародно-правовій літературі. Зокрема можна відзначити праці М. О. Баймуратова, Ю. О. Волошина, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників.

Водночас ще не вироблено концептуальні підходи до модернізації правового регулювання містобудівної діяльності на тлі інтенсифікації впровадження європейських правових стандартів, теоретичної моделі державної політики та її реалізації щодо удосконалення правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів містобудування.

Мета статті – дослідити актуальні проблеми удосконалення містобудівної компетенції органів місцевого самоврядування у сучасних умовах реалізації муніципальної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. можна констатувати, що система місцевого самоврядування в Україні на сьогодні не цілком 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 (публічні послуги місцевого рівня. – Авт.).

Удосконалення потребує, перш за все, система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади

району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми, що безпосередньо впливають на реальні можливості реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції у сфері містобудування: погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Таким чином, у сучасних умовах муніципальної реформи стратегічними завданнями реформування компетенції органів місцевого самоврядування у містобудівній сфері є: визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян; надання високоякісних та доступних публічних послуг; становлення інститутів прямого народовладдя; задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відпоучвідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] вказані практичні проблеми реалізації компетенції органів місцевого самоврядування передбачається розв'язати шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити

доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

При цьому реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади пропонується здійснювати з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій.

Основними завданнями муніципальної реформи при цьому визнаються:

1. Забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення: територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру); відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг.

Крім того, необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-,

тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму.

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити:

- удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;
- визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;
- утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;
- ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

3. Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами.

4. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [1].

Слід зазначити, що реформування системи управління містобудівною сферою на локальному рівні знаходиться в активній фазі реалізації, зокрема, як вже було відзначено, триває процес створення принципово нової системи публічних органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Висновки. Таким чином, ключовим завданням децентралізації у сфері містобудування частині модернізації взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та суб'єктами містобудівної діяльності є не лише запровадження сучасного просторового планування на місцевому рівні, а й усунення конфліктів, які призводять до порушення норм забудови території населених пунктів, нераціональної забудови міст та сіл, унеможливають впровадження інфраструктурних проектів.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01 квітня 2014 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> ; Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [Elektronnyi resurs] : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 333-r vid 01 kvitnia 2014 r. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

O. Kurchin

TOPICAL ISSUES OF IMPROVING THE COMPETENCE OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE FIELD OF URBAN PLANNING IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL REFORM

The article is devoted to the study of topical issues of improving the competence of local governments in the field of urban planning activities in the context of municipal reform.

It is argued that the implementation of the European legal standards of urban planning activities of local self-government should be dialectically combined with the general adaptation of Ukrainian land, urban planning, architectural legislation to universal and European principles and norms, in particular with respect to the proper standardization of state architectural and construction control with the transfer of most of the relevant powers to level of executive bodies of local self-government.

Thus, European legal standards of urban planning of local governments are framework, creating a certain conceptual standardized model of representative and executive local institutions as urban entities, which is filled with standardized, objectified and filled with specific functions and powers at the national level through the adoption of special institutions. legislative acts.

At the same time, the optimal in the current conditions of constitutional decentralization form of implementation of European legal standards of urban planning of local governments is the transformation of the basic principles of sustainable urban development, embodied in universal and regional (European) sources of recommendation.

It is emphasized that local self-government today is an integral part of the implementation and livelihood of the population, acting within a single policy of public authorities of each country. In today's world, local self-government is also the basis for the development of democracy, the formation of a common interest and responsibility of residents in the development and resolution of issues at the local level, including urban planning as one of the most important key issues of local importance.

At the present stage, the role of international (universal and regional) legal standards for the regulation of urban planning is constantly growing, which requires the development of appropriate ways to implement such standards in the national legal system.

It is argued that integrated urban development policies can help to improve these factors, for example, through the cooperation of all participants, support for the creation of network models and the optimization of local structures. The policy of integrated urban development promotes social and intercultural dialogue.

Key words: *local government, European legal standards, decentralization, implementation, urban development.*

Стаття надійшла до редакції 07.05.2020 р.

УДК 342.71

Д. В. Тисячний

ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА В СУЧАСНОМУ КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ

Досліджуються проблемні питання функціонування інституту громадянства у сучасних умовах становлення та розвитку глобального конституціоналізму. Запропоновано шляхи модернізації конституційно-правового інституту громадянства. Наголошується на необхідності комплексного удосконалення конституційно-правового регулювання питань громадянства.

Ключові слова: *громадянство, конституційне право, глобалізація, європейська міждержавна інтеграція, конституційний розвиток.*

DOI 10.34079/2226-3047-2020-10-19-124-130

Постановка проблеми. Україна, проголосивши та поступово реалізуючи курс на міждержавну європейську та євроатлантичну інтеграцію, через механізм конституційної модернізації та реформування правових інститутів, намагається привести їх до міжнародних стандартів, стандартів прав і свобод відповідно до Європейської конвенції з прав людини, приділяючи при цьому особливу увагу вирішенню такого елементу конституційного статусу особи як громадянство.

Найдавніший елемент правового статусу особи як громадянство традиційно пов'язують із певним усталеним зв'язком між особою та територією (державою) що проявляється у взаємних правах та обов'язків. Протягом багатьох століть інститут громадянства постійно еволюціонував пройшовши шлях від підданства як внутрішньодержавна категорія до універсального інституту міжнародного права з певними уніфікаційними ознаками, імплементація яких у конституційне право національних держав стало обов'язковим.

Разом з тим, сучасний зміст і природа інституту громадянства, який під впливом міжнародно-правових стандартів сформувався після Другої світової війни, вже наприкінці ХХ початку ХХІ століть під впливом глобалізаційних та міждержавних інтеграційних процесів набули певних змін. Адже зміст конституційно-правової категорії громадянства набув ознак та функціональних властивостей, що виходять за рамки традиційного сприйняття. Передусім громадянство перестає сприйматися як