

питань правової реформи при Президентові у тісному контакті з Верховною Радою і Кабміном²²⁶.

Найважливішим підсумком 30-річного становлення Української держави є побудова зрілого громадянського суспільства. Саме воно є рушійною силою змін у державному і суспільному ладі, оскільки у політичній сфері забезпечує громадянам вільний вплив на ухвалення значимих на державному і регіональному рівнях рішень. Кожна людина може відчувати свою значимість і, в той же час, відповідальність за розвиток індивідуального та колективного життя. Децентралізована державна влада і місцеве самоврядування, пряме голосування громадян демократично розв'язують суспільно-політичні проблеми.

Ірина ДРОБУШ,

завідувачка кафедри державно-правових дисциплін Навчально-наукового інституту права ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія», докторка юридичних наук, професорка, академік Академії наук вищої освіти України,
м. Острог, Україна

МІСЬКІ АГЛОМЕРАЦІЇ ЯК ФОРМИ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Одним з найефективніших напрямів новітньої конституційної реформи є реформування інституту місцевого самоврядування, що є одним з основних каталізаторів, які здатні суттєво пришвидшити процес вступу України до Європейського Союзу та повністю змінити уявлення людини про її роль та можливості в державному та громадському житті. Активізація співпраці органів місцевого самоврядування та громадськості з питань розроблення місцевих програм сталого розвитку, спрямування зусиль на забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад, їх залучення до вирішення місцевих проблем та мобілізації ресурсів за умов громадсько-приватного партнерства є пріоритетними напрямками реформи децентралізації, яка розпочалася у 2014 році та триває донині.

Враховуючи європейську практику функціонування місцевого самоврядування, подальші кроки реформування правової, організаційної, матеріально-фінансової основ діяльності місцевого самоврядування в Україні, особливу увагу варто приділити питанням функціональної та фінансової децентралізації.

²²⁶ Децентралізація: комісія при Президентові готує зміни до Конституції у чотирьох напрямках. *Укрінформ*. 02. 06. 2021. URL: <https://www.ukrinform.ua/>.

Концептуальну основу такої реформи має складати соціально орієнтована модель місцевого самоврядування, в якій права та інтереси членів територіальних громад матимуть пріоритетне значення.

Виходячи з вищезазначеного, метою наукового пошуку являється не лише обґрунтування необхідності послідовного реформування інституту місцевого самоврядування як важливої складової конституційної реформи, а й пропозиції щодо його модернізації на засадах субсидіарності та децентралізації, що в умовах сучасного розвитку України забезпечить створення та функціонування самодостатніх територіальних громад, спроможних власними силами вирішувати свої соціально-економічні проблеми.

Вкрай важливим є врахування позитивного досвіду європейських країн, які теж свого часу провели муніципальні реформи, результатом яких стало не лише істотне зміцнення основ функціонування інституту місцевого самоврядування, а й кардинальне переосмислення сутності та змісту місцевого самоврядування у процесі подальшого розвитку держави як демократично – правової та соціальної. Врахування зарубіжного муніципального досвіду сприяло зміцненню конституційно – правових засад функціонування інституту місцевого самоврядування, становленню та розвитку самодостатніх, спроможних територіальних громад, розвитку різноманітних форм комунікації як в межах громади, так і за її межами з метою реалізації прав та законних інтересів мешканців відповідної території. В контексті цього особливої уваги та практичного значення набувають різноманітні форми співробітництва територіальних громад. Законодавство визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю; примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад.

Наступним кроком має бути законодавча регламентація створення міських агломерацій. Міська агломерація (від *лат. agglomeratio* – приєдную, нагромаджую) – форма розселення, територіальне скупчення населених пунктів, які об'єктивно об'єднані в єдине ціле інтенсивними функціональними (економічними, трудовими, соціальними, культурно-побутовими та ін.) зв'язками, а також екологічними інтересами.

Як правило, в основі міської агломерації є велике домінуюче місто – ядро агломерації. Такі агломерації називаються моноцентричними. Найбільші агломерації світу – токійська та нью-йоркська – моноцентричні. Поліцентричні агломерації є скоріше винятком. Наприклад, це Рурський басейн у Німеччині.

Характерними рисами міської агломерації є: маятникова міграція (масові трудові, навчальні, побутові поїздки); 1,5-годинна доступність транспортними коридорами (залізницями, автодорогами і річками);

наявність регулярних приміських електропоїздів, автобусів, теплоходів; спільність аеропорту, залізничного вузла-терміналу; щільне розселення по транспортних коридорах.

Становлення міських агломерацій – це глобальний тренд, який розпочався в другій половині ХХ століття. На сьогодні більше половини міського населення Землі проживає у міських агломераціях з чисельністю населення понад 500 тис. осіб.

Вчені-урбаністи вважають, що агломерацію не можна утворити штучно, а лише «визнати» з боку відповідних державних структур та виробити інструменти їх ефективного розвитку²²⁷.

Варто зазначити, що ще в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98²²⁸, йшлося про необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів; організаційні аспекти функціонування міських агломерацій, які б передбачали добровільне формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування територіальних громад, що входять до агломерації на договірних умовах. При цьому міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а являє собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування. У цьому ж указі йдеться про прискорення розробки та прийняття законів України: «Про територіальні громади та їх об'єднання», «Про територіальний устрій України», «Про міську агломерацію». Надання державної фінансової підтримки органам місцевого самоврядування, на фінансування проектів з питань розвитку, великих міст і міських агломерацій передбачала й Державна стратегія регіонального розвитку до 2015 року (постанова Кабінету Міністрів України від 21. 07. 2006 р., № 1001), зазначаючи, що «Реалізація пріоритетних напрямів здійснюватиметься шляхом розбудови і модернізації технічної та суспільної інфраструктури найбільших міських агломерацій і великих міст (Донецьк, Дніпропетровськ, Київ, Львів, Одеса, Харків) з метою перетворення їх на основні осередки припливу людей, товарів, капіталу та інформації». Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (постанова Кабінету Міністрів України від 06. 08. 2014 р., № 385) прямо не вказує на підтримку розвитку міських агломерацій,

²²⁷Баранецький Т. Законопроект про міські агломерації: що всередині URL: [https:// decentralization.gov.ua/news/3617](https://decentralization.gov.ua/news/3617).

²²⁸Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року N 810/98. URL: [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

хоча пріоритетом визначає підвищення ролі та функціональних можливостей міст у подальшому розвитку регіонів та створення умов для поширення позитивних процесів розвитку міст на інші території. З формуванням міських агломерацій безпосередньо пов'язані питання створення та функціонування індустріальних парків. А це в свою чергу свідчить про те, що прийняття Закону «Про міські агломерації» сприятиме не лише розвитку місцевого самоврядування, а й відповідатиме стратегії регіонального розвитку.

При цьому варто приділити увагу законопроекту «Про міські агломерації», метою якого є визначення організаційно-правових засад формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципів і механізмів взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, гарантій і відповідальності міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій. Ряд положень цього законопроекту викликало дискусії.

Так, Асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» відзначила, що законопроект, незважаючи на заявлений у ньому принцип взаємної вигоди, по суті є спробою великих міст поширити сферу свого впливу на суміжні території, розширити межі власних повноважень за рахунок повноважень і ресурсів сусідніх територіальних громад та вважає, що законопроект потребує значного доопрацювання.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України зазначає, що положення законопроекту не відповідають Конституції України, яка не передбачає такого елемента системи адміністративно-територіального устрою України, як «міські агломерації» та функціонування «рад агломерацій». Головне управління також відзначає, що законопроектом фактично пропонується обмеження конституційних та інших встановлених законом повноважень відповідних органів місцевого самоврядування на користь неконституційних владних утворень та вважає, що за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно відхилити.

Інститут законодавства Верховної Ради України вважає, що удосконалення законодавчого регулювання різних форм співробітництва територіальних громад, в тому числі, міських агломерацій, є необхідним і своєчасним, оскільки має сприяти виробленню інструментів ефективного розвитку міських агломерацій. Водночас Інститут у своєму висновку відзначає, що запропонована законопроектом модель міської агломерації є досить суперечливою з точки зору чинного законодавства України, оскільки передбачає створення юридичної особи з непоєднуваними статусами публічного і приватного характеру. Вади такої моделі відтворюються в усіх розділах законопроекту, зокрема

щодо установчих та ліквідаційних процедур міської агломерації, її організаційно-правової форми, майнової і фінансової основи тощо.

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України у своєму висновку зазначив, що легалізація інституту міських агломерацій сприятиме просуванню на вітчизняних теренах європейських традицій містобудування, де агломерації розглядаються як історично сформовані багатокомпонентні динамічні цілісні системи територіального устрою. Разом з тим, Інститут відзначає, що не зважаючи на свою актуальність та важливість, представлений законопроект не відповідає положенням Конституції України, не повною мірою узгоджений з чинним законодавством про місцеве самоврядування та співробітництво територіальних громад, містить проблеми організаційно-правового та юридично-технічного характеру²²⁹. Тому проєкт закону № 6743 від 17. 07. 2017 року було відкликано у 2019 році. Наступною спробою врегулювання статусу міських агломерацій став законопроект № 2637 від 19. 12. 2019 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад»²³⁰.

Законопроект спрямовано на вирішення проблеми збалансування інтересів територіальних громад великих міст та прилеглих сіл, селищ, міст. Пропонується доповнити Закон «Про співробітництво територіальних громад» та деякі інші закони окремими нормами, що визначають правовий статус агломерацій, передбачити утворення ради агломерації та віднести до сфери її компетенції розгляд питань, що зачіпають спільні інтереси територіальних громад, які входять до агломерації та надати перелік базових повноважень, які можуть варіюватись в залежності від обсягу інституційної спроможності відповідної агломерації.

У проєкті (зміни до статті 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад») пропонується запровадити співробітництво територіальних громад через утворення агломерації та встановити, що "агломерація – форма співробітництва територіальної громади, що виконує функції центру агломерації та територіальних громад, які розташовані в зоні впливу центру агломерації та мають з ним інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки, що спричиняють значну щоденну маятникову міграцію населення" (оновлена ч. 1 статті 1 Закону). Йдеться також про визначення зон добросусідства та

²²⁹ Комітет рекомендує Верховній Раді прийняти у першому читанні за основу проєкт Закону про міські агломерації. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

²³⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад; Проєкт Закону № 2637 від 19. 12. 2019 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

встановлення механізмів взаємного погодження своєї діяльності у таких зонах, зокрема шляхом укладання договорів про співробітництво у формі встановлення зони добросусідства.

Вважаємо, що законодавча регламентація створення міських агломерацій як однієї з форм муніципального співробітництва сприятиме не лише розвитку окремо взятих громад, а й економічному зростанню регіонів, тим самим забезпечуючи успішне завершення реформи децентралізації та її результативність в масштабах усієї України.

Наталія СТЕЦЬОК,

кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри теорії права, конституційного та приватного права Інституту з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції Львівського державного університету внутрішніх справ,
м. Львів, Україна

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Конституційна юстиція є невід'ємним та надзвичайно важливим інститутом сучасної демократичної держави. Її поява в Україні в перші роки відновлення державної незалежності стала знаковою подією загальнонаціонального значення з якою небезпідставно пов'язувалась сама незворотність процесу становлення України як демократичної, соціальної та правової держави. Звідси, обрана для «матеріального уособлення» національного інституту конституційної юстиції модель «Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції»²³¹ із критично вагомими повноваженнями та, на жаль, із недостатньо продуманою системою формування – об'єктивно відображала в собі всі складнощі тогочасного конституційного розвитку України.

Конституційні зміни 2016 року щодо правосуддя внесли суттєві корективи в частині змісту та обсягу повноважень Конституційного Суду України. На нього більше не покладалася функція «здійснення судочинства разом із судами загальної юрисдикції», він переставав бути «єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні» та мав більше права офіційно тлумачити закони. Однак, Конституційний Суд України отримав можливість розглядати конституційні скарги та надавати

²³¹Про Конституційний Суд України. Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1996, N 49. С. 272.