



ДЕВ'ЯТА ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, НАУКОВЦІВ, ПРОФСПІЛОК ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

(м. Київ, 06 вересня 2024 р.)

Збірник тез доповідей

м. Київ, 2024 р.

УДК 342 (477)

М 90

DOI:

Цю публікацію було створено Академією праці, соціальних відносин і туризму в рамках грантового проєкту «Залучення молодих юристів та дослідників муніципального права до аналізу прогалин і колізій у законодавстві, що стосується проблематики місцевого самоврядування», який став можливим завдяки Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) та щирій підтримці американського народу через Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди USAID та Уряду США.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Восьмої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.). – К.: АПСВТ, 2024 – 316 с.

ISBN:

До збірника увійшли тези наукових доповідей, присвячених проблемам сучасного етапу муніципальної реформи в Україні, а також роботи молодих вчених – юристів, поданих на конкурс з проблематики сучасного стану законодавства України у сфері місцевого самоврядування, який було проведено в рамках конференції.

Мета конференції: формування підходів щодо науково-методичного забезпечення сучасного етапу муніципальної реформи в Україні відповідно до європейських принципів і стандартів на основі співставлення позицій з цього питання влади, науковців та інститутів громадянського суспільства, зокрема, профспілок, об'єднань органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо.

Видання розраховано на фахівців у галузях конституційного та муніципального права – науковців, практичних працівників, представників громадськості, які опікуються проблемами проведення муніципальної реформи в Україні

Редколегія: Журавель Я.В., доктор юридичних наук, професор (відповідальний редактор); Кравченко В.В., кандидат юридичних наук, професор; Батанов О.В., доктор юридичних наук, професор, Діордіца І.В. доктор юридичних наук, професор.

Адреса редколегії: Академія праці, соціальних відносин і туризму, юридичний факультет, м. Київ, вул. Кільцева дорога, 3а. Телефон: +38 (093) 552 49 52. Email: dean_lf@socosvita.kiev.ua.

Редколегія може не поділяти погляди, викладені у збірнику. Автори тез доповідей несуть відповідальність за їх зміст. Тези публікуються в авторській редакції.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

З М І С Т

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО	11
I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	12
БАЙМУРАТОВ М., КОФМАН Б. МУНІЦИПАЛЬНА КУЛЬТУРА ЯК АДЕКВАТНЕ ВІДОБРАЖЕННЯ ПОВСЯКДЕННОГО СОЦІАЛЬНОГО ЖИТТЯ ЛЮДИНИ.....	12
КОРОЛЬ Г. КУЛЬТУРА УЧАСТІ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК ВЕКТОР МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ	32
ДІОРДІЦА І. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ ЗА ДОПОМОГОЮ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ОЛІМПІЙСЬКИХ ІГОР В ПАРИЖІ 2024 РОКУ	35
САМБОР М. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДО ПИТАННЯ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	40
ГОРБАТЕНКО С. КОНЦЕПЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	45
ЛІПКАН А. ВПЛИВ НЕОЕКОНОМІКИ НА РЕАЛІЗАЦІЮ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ.....	49
II. МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ. ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ ПІСЛЯ ЇХ ДЕ ОКУПАЦІЇ	52
ЖУРАВЕЛЬ Я., РИЖЕНКО О., КАРТАШОВ Д. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО МУНІЦИПАЛЬНУ ВАРТУ	52

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ПОТАПЕНКО С. РЕАЛІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ПОСТТРАЖДАЛИХ В НАСЛІДОК БОЙОВИХ ДІЙ ТЕРИТОРІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	55
ЦИГАНЧУК Н. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ВІДСТРОЧКУ – ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ.....	60
ВОЛКОВ С. РОЛЬ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ У ФОРМУВАННІ ЕФЕКТИВНИХ МІСЦЕВИХ ПОЛІТИК: АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ПРОФСПІЛОК З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	64
ЧОРНОЛУЦЬКИЙ Р. ОБ'ЄКТИВАЦІЯ РОЛІ І ЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕСУАЛІЗАЦІЇ ЛОКАЛЬНОЇ НОРМОТРОРЧОСТІ В ПОВОЄННОМУ ВІДНОВЛЕННІ УКРАЇНИ	69
ДОМБРОВСЬКА О. УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	76
ШЕЛЕПНИЦЬКА І. ДОРАДЧІ ОРГАНИ В КАМ'ЯНЕЦЬ-ПОДІЛЬСЬКІЙ МІСЬКІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ, ЯК РЕАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	80
ЯМКОВОЙ Ю. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ РОЗВИТКУ АГЛОМЕРАЦІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	84
БАЙМУРАТОВ М. КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕКЗИСТЕНЦІЙНИЙ ПРОЯВ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПСИХОЛОГІЇ.....	89
ГАРУСОВ О. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАВЕРШАЛЬНОГО ЕТАПУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	94

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КРОТ С.

МУНИЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ 100

ЛАХИЖА М.

ДЕТЕРИТОРИЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ..... 102

ДАХОВСЬКИЙ М.

ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ МУНИЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ 105

КАЧАН Я.

ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ 107

КРАСІВСЬКИЙ Д.

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМА В УКРАЇНІ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ 110

ХВАН Р.

МУНИЦИПАЛЬНА ПРАВОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ 114

ГАЛЕНЗОВСЬКИЙ В.

МУНИЦИПАЛЬНА РЕФОРМА: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ, ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД..... 123

ГОРБАТЕНКО П.

ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ 127

КУЗЬМІК Д.

СТАН ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У ГАЛУЗІ ВІДНОВЛЕННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ БАНКІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ 130

КОВАЛЬ Б., ПЛИСЕНКО Г.

ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ 134

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

БОБРОВНИК Д. ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ГЛОБАЛІСТСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ.....	138
БИЧЕНКОВ О. МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: ВИЯВЛЕНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ	142
ЛЕБІДЬ Т. ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ	146
СЛИЗЧЕНКО Д. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ.....	151
КОВАЛЕНКО С. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ	154
ЗІНОРУК М. БЕЗПЕКОВИЙ ДИСКУРС В СУЧАСНІЙ ПАРАДИГМІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	157
КОВАЛЬ О., ПЛИСЕНКО Г. ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОЇ РЕКОНСТРУКЦІЇ В УКРАЇНІ	160
ЛАЙКО О., КОРОТКИХ К., КУКОШ М. РОЛЬ БЮДЖЕТУВАННЯ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ УКРАЇНИ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ.....	164
НАРАЄВСЬКИЙ Є. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ АСОЦІАЦІЙ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ	169
ГОНЧАРЕНКО Р. РАЙОННІ В МІСТАХ РАДИ ЯК РУДИМЕНТ РАДЯНЩИНИ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ	171

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ІВАНОВ А., ЛЕЗВІНСЬКИЙ О., ІВАНСИКОВ В. ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕІНТЕГРАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ...	173
КЛЮЧКОВСЬКИЙ Ю. ДО ПРОБЛЕМИ ПРИНЦИПІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА.....	177
ІЩЕНКО Ю. ДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В МІСТІ КИЄВІ.....	182
ЦЕЛЬЄВ О. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	186
III. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ)	189
ТЕРЕЩЕНКО І. ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЇХ ЗВ'ЯЗОК З ГРОМАДСЬКИМИ РАДАМИ	189
НЕНЬКО І. ЕКОНОМІЧНА ОЦІНКА ВИТРАТ І СОБІВАРТОСТІ ПРОДУКЦІЇ ЯК КЛЮЧОВОГО ФАКТОРА УСПІШНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	192
ДУБРОВА О. НАДІЙНІСТЬ ПЕРСОНАЛУ ЯК ОДИН З ЕЛЕМЕНТІВ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	195
КОЛІСНИК О. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	198
МУСУРІВСЬКИЙ Б. МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ.....	200

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

МУХА І.

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В
УКРАЇНІ..... 204

ХАРЧЕНКО В.

ВПЛИВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ФОРМУВАННЯ
ДЕМОГРАФІЧНИХ ЗМІН У КРАЇНІ 207

ШЕВЧЕНКО С.

ЯК СФОРМУВАТИ СТРАТЕГІЮ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО
ЧАСУ..... 210

НАСТЮК А., СКЛАДАНИЙ О.

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ВЕЛИКОГО КНЯЖОГО ЗЕМЛЕВОЛОДІННЯ В
ЧЕРНІГІВСЬКІЙ ЗЕМЛІ У НАЩАДКІВ ЯРОСЛАВА ВОЛОДИМИРОВИЧА ВІД 1054
ДО 1164 РОКУ..... 213

НОСКОВ О.

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВА З ТОЧКИ ЗОРУ
МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО БІЗНЕСУ..... 217

КОВАЛЕНКО Д.

РОЛЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В
ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД 219

КАПЛИНСЬКИЙ Д.

БРЕНДИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 223

КІРПА Ю.

ІННОВАЦІЙНЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЛІДЕРСТВО В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ..... 225

КРАТ А.

БОРТЬБА З КОРУПЦІЄЮ В ЄС НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ГРОМАДСЬКИЙ
КОНТРОЛЬ І «ПАКТИ ДОБРОЧЕСНОСТІ» 228

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КРЯЧКО Д. РОЗРОБКА СТРАТЕГІЧНИХ ОРІЄНТИРІВ ЩОДО ДЕРЖАВНО- УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ.....	231
ОСАДЧУК О. МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ МОТИВАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ	234
ПЕНЬКІВСЬКИЙ М. ОСОБЛИВОСТІ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ У XVII-XVIII СТ.СТ.	238
ШУМІЛІН А. ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ У СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ УКРАЇНИ	241
КОЗУБ Б. ПРАВО НА ВІДПОВІДЬ, ЯК ПОЗАСУДОВИЙ СПОСІБ ЗАХИСТУ ПОРУШЕНОГО ПРАВА.	245
СУЩЕНКО В. КОНТРОЛІНГ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ	248
ЯРОВИЙ В. ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ В МОРСЬКОЇ ГАЛУЗІ	251
ГРИШКОВЕЦЬ С., СОВА С., ВОЗНЮК О. ФОРМИ СПРИЯННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РОЗВИТКУ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ	254
IV. НАУКОВІ РОБОТИ ПЕРЕМОЖЦІВ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ «КРАЩА НАУКОВА ПРАЦЯ З ПРОБЛЕМАТИКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА».....	257
БАУМАН Ю. РЕАЛІЗАЦІЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»	257

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЧЕРНОБАЙ С.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗМІЩЕННЯ ТИМЧАСОВИХ СПОРУД ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (ТЕМАТИЧНИЙ НАПРЯМОК ДОСЛІДЖЕННЯ: ВІДСУТНІСТЬ ЧІТКОГО МЕХАНІЗМУ ПЕРЕДАЧІ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА В ОРЕНДУ)279

НОВІКОВ Д.

ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ВИДАТКІВ НА ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК У МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТАХ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ292

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО



ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

вул. М. Грушевського 5 м. Київ 01008 www.rada.gov.ua

*Учасникам та організаторам ІХ
Всеукраїнської науково-практичної конференції
«Муніципальна реформа в контексті
євроінтеграції України: позиція влади,
науковців, профспілок та громадськості»*

Щиро вітаю учасників та організаторів конференції!

Територіальні громади України, незважаючи на неймовірні випробування на міцність демократичних засад нашої державності, на сьогодні є осередком самобутності нашого народу, а місцеве самоврядування – надійною і незламною формою владарювання українців на місцях. Верховна Рада України постійно шляхом законодавчих змін впроваджує ініціативи, спрямовані на розвиток місцевого самоврядування і покращення життя територіальних громад.

Дослідження проблемних питань реформування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є одним з важливих завдань сучасної української науки, адже науково обгрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування можуть бути імплементовані до чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування.

Обмін думками щодо організації територіальної влади між представниками влади, науки та громадськості під час конференцій та інших наукових форумів дає змогу втілювати сучасні ідеї та створює нові можливості, які, зокрема, стануть підґрунтям для соціального та економічного розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Впевнений, що ваша конференція є важливою платформою для наукових дискусій, яка сприятиме науковому пошуку шляхів продовження муніципальної реформи в надскладних умовах повномасштабної війни, а результати обговорення дозволять розробити законодавчі пропозиції, необхідні для врегулювання актуальних для місцевого самоврядування питань.

Бажаю всім учасникам конференції успіхів, конструктивної роботи, нових здобутків та якнайшвидшої нашої Перемоги!

Руслан СТЕФАНЧУК

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

БАЙМУРАТОВ М.

Доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
академік Української академії наук, професор
кафедри політичних наук та права
Південноукраїнського національного
педагогічного університету ім. К. Д.
Ушинського

КОФМАН Б.

Доктор юридичних наук, старший дослідник,
Заслужений юрист України, доцент кафедри
політичних наук та права,
Південноукраїнського національного
педагогічного університету ім. К.Д.
Ушинського

МУНІЦИПАЛЬНА КУЛЬТУРА ЯК АДЕКВАТНЕ ВІДОБРАЖЕННЯ ПОВСЯКДЕННОГО СОЦІАЛЬНОГО ЖИТТЯ ЛЮДИНИ

1. Становлення, розвиток та вдосконалення місцевого самоврядування в Україні (далі – МСВ), як демократичного та самоврядного інституту, у функціонуванні якого беруть безпосередню участь жителі-члени територіальних громад (далі – ТГ), безпосередньо пов'язане з феноменологією муніципальної культури та її важливої складової – муніципальної правової культури.

Одночасно, профільна феноменологія, своєю чергою, напряму є пов'язаною з виникненням, формуванням, існуванням, функціонуванням, розвитком і вдосконаленням низки інших феноменів (феноменологій) – муніципальною свідомістю, муніципальною психологією, муніципальними цінностями, а також їх правовими формами – муніципальною правовою свідомістю, муніципальною правовою психологією, муніципальними правовими цінностями. Отже, саме феноменологія муніципальної культури та розвиток її правової форми детермінує, активізує і каталізує формування, прояв та процес реалізації, розвитку і вдосконалення муніципальних свобод та муніципальних прав людини, що запозичуються і трансформуються з вже легалізованого і легітимізованого арсеналу конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, а також

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

доповнюються новими, суто локальними правами і свободами, що обумовлені самоврядною суттю локальної демократії та її мотиваційно-екзистенційним змістом.

Варто зазначити, що окремих і спеціальних досліджень щодо формування і становлення феноменології саме муніципальної культури ані у вітчизняній юриспруденції, ані у вітчизняній культурологічній науці не проводилось. Однак загальні питання її становлення розглядались в низці досліджень вітчизняних фахівців муніципального права, серед яких такі вчені як М. О. Баймуратов, М. М. Баймуратов, О. В. Батанов, Н. В. Бочарова, О. О. Боярський, Ю. О. Волошин, Б. Я. Кофман, В. С. Могілевський, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, В. Я. Тацій, О. Ф. Фрицький та ін.

В той же час, західна та світова муніципалістика досліджує феноменологію культури в місцевому самоврядуванні відповідним чином, причому цей підхід можна визначити як фрагментарний. Причому, основний акцент в профільних дослідженнях робиться на ролі і значенні загальної культури в локальному розвитку. Так в дослідженні Anna Edlund & Siloni Günther «Culture and the Municipality – A Love Story? Exploring what determines cultural spending decisions», автори, визначаючи особливу і визначальну роль культури в функціонуванні муніципалітетів, основним об'єктом свого дослідження роблять на фінансовому супроводженні і забезпеченні культурологічних заходів в межах громади [1]. Дослідження Andrzej Pawluczuk, Urszula Ryciuk «Variables shaping the culture in organizational learning in municipalities» [2] присвячено аналізу організаційних аспектів формування системи освіти муніципальних службовців. У науковій праці китайського дослідника Yiqing Qiao «City, Urban Planning and the Creation of Urban Culture – Taking the Ancient City of Xian as an Example» [3] розглядаються загальні питання планування культурного розвитку та створення широкого культурологічного дискурсу на прикладі стародавнього міста Китаю Сіань Ицин Цяо. Тобто, резюмуючи, можна зазначити, що в основному в наукових працях закордонних фахівців розглядаються питання ординарного процесуально-функціонального створення, існування, функціонування та реалізації культурологічної функції муніципалітетів. Проте, питанням формування муніципальної культури як феноменології, особливо в її історичному, онтологічному, аксіологічному, комунікативному та інших значеннях, належної уваги не приділялося.

2. Системний аналіз феноменології муніципальної культури призводить до стратегічного висновку відносно її генетичного і органічного зв'язку з соціальним життям людини, її груп та асоціацій, включаючи й сферу правового життя наведених суб'єктів. Варто зазначити, що про феноменологію соціального життя говорять нині багато як представники філософської, політичної, соціологічної, так

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

й правової наук. Це детерміновано надзвичайним значенням її для людей, яке, по-перше, перманентно зростає, а, по-друге, актуальністю пов'язаних із нею проблем. Тим часом, треба усвідомлювати, що тлумачення соціального життя залишається далеко неоднозначним, що заважає його розумінню. Зазвичай воно, слідуючи традиції, сприймається як суспільне життя, тобто. сприймається як синонім останнього. При цьому прикметник «соціальне» стало використовуватися разом із іменником «життя» у етимологічному сенсі особливої сфери існування лише тільки в останні десятиліття. Але саме таке розуміння соціального життя користується зростаючим доктринально-науковим інтересом, особливо в контексті соціологічної науки, предметом якої вона, на думку низки вчених, й є. Ми вважаємо, що такий підхід володіє суттєвим конструктивним потенціалом, бо інші доктринальні підходи характеризуються більш вузьким розумінням профільного феномену, коли соціальне життя розглядають в ракурсі лише однієї із багатьох сфер суспільства, фактично зрівнюючи таку сферу з моделлю тільки громадського життя.

На наш погляд, доктринальна позиція більш широкого розуміння феноменології соціального життя детермінована наступними аргументами, а саме:

- людина існує та функціонує в складі колективного суб'єкта – локальної територіальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ) (суб'єктний критерій – авт.);

- своєю чергою, існування і функціонування такої спільноти є можливим тільки в умовах самоорганізації жителів-членів ТГ, що реалізується через застосування інституту локальної демократії у вигляді МСВ (критерій самоорганізації – авт.);

- існування і функціонування ТГ в умовах МСВ у стабільному, сталому і оптимальному режимі є можливим тільки в філософському стані повсякденності в ординарних умовах функціонування демократичної правової держави (критерій повсякденності – авт.);

- кожна конкретна людина, що є жителем, і одночасно виступає членом ТГ (без врахування її правового стану, тобто жителями виступають фізичні особи, що володіють різними правовими станами – громадянством, іноземством, апатризмом, біпатризмом (множинним громадянством), біженством тощо, та які на законних підставах знаходяться на території конкретної держави) фактично в межах такої громади та в умовах МСВ здійснює свій життєвий цикл (екзистенційний критерій – авт.);

- останнє супроводжується проходженням людиною, її групами і асоціаціями в межах ТГ процесу соціалізації, в тому числі й правової соціалізації, що скерована на набуття цими суб'єктами розуміння відповідних знань, вмінь, навичок щодо існування і функціонування в межах громади (критерій соціалізації – авт.);

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

- процес соціалізації, в тому числі й правової соціалізації, об'єктивно супроводжується формуванням потреб, настанов, інтересів індивідуальної, групової, колективної властивості, які реалізуються через формування системного комплексу атитюдів (поведінкових настанов) та габітусів (конкретних практик життєдіяльності, що реалізують такі поведінкові настанови), в тому числі й правових атитюдів та габітусів (поведінково-діяльнісний критерій – авт.);

- процес соціалізації, в тому числі й правової соціалізації, об'єктивно базується на системному комплексі комунікативної взаємодії жителів-членів ТГ між собою та з іншими суб'єктами, що відносяться як до системи МСВ, так й до системи органів державної публічної влади з питань, що репрезентують екзистенційні інтереси, що, по великому ґатунку, формуються, з'являються, проявляються, реалізуються, розвиваються, вдосконалюються як система телеологічних доміант, праксеологічний результат та логічний функціонал такої комунікативної взаємодії (комунікативний критерій – авт.);

- наведена схема такого формування / реалізації, що заснована на «атитюдно-габітусній» основі фактично детермінує існування людини, її груп та асоціацій в межах локального соціуму реалізується у формах і через використання відповідних нормативних конструкцій «прав людини», «свобод людини» і «обов'язків людини» (критерій формування прав, свобод і обов'язків – авт.);

- наведені конструкції вже існують, легалізовані і легітимізовані у вигляді конституційних прав, свобод і обов'язків людини (критерій формування конституційних прав, свобод і обов'язків – авт.);

- ба більше, фертильна частина жителів-членів ТГ саме в її межах, в умовах МСВ та в стані повсякденності реалізує свою репродуктивну функцію, що скерована на локальному рівні – на перманентне відновлення людського потенціалу профільних спільнот; а на глобальному рівні – на збереження людською цивілізації (критерій репродуктивності – авт.).

Отже, саме так, на наш погляд, розкривається не тільки специфіка соціального життя, включаючи й його правову сферу, – а й особлива важливість його для існування і функціонування людей в ординарних та екстраординарних умовах їх існування, а також їх груп та асоціацій.

Значення соціального життя спирається на з'ясування його особливостей. Для їх розуміння необхідно надати семантичний аналіз профільної терміносистеми «соціальне життя», причому не тільки в її єдності, а й відносно кожного зі слів-термінів, що її складають.

Слово-термін «життя», абстрагуючись від його наріжного змісту, що постійно уточнюється, деталізується, конкретизується, – позначається як стан рухливості, перебігу, а не спокою [4]. Цим словом фактично охоплюються усі прояви активності того чи іншого актора. У тому ж ракурсі, під тим же самим кутом

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

зору, термін «соціальне» означає скоріше як локальне (місцеве), але не спільне життя людей та сфера існування і функціонування їх груп та асоціацій. Останню форму – форму спільного життя прийнято позначати поняттям «соцієтальна» [5].

У науковій літературі соціальне життя тлумачиться не тільки неоднозначно, але й по-різному. Найчастіше воно ототожнюється із життям суспільства. Нинішня наука інтерпретує суспільство як «суму тих зв'язків і відносин, в яких індивіди знаходяться один до одного» [6], займаючись спільною діяльністю, «спрямованою на відтворення матеріальних умов існування та задоволення потреб» [7]. Вважається, що терміни «соціальна» та «суспільна» є рівнозначні. Здається, що таке широке розуміння соціального життя виникло внаслідок існування насправді тісного генетичного зв'язку, фактично соплетіння, комплексності, системності, що виникають між іншими формами буття людей. Багато вчених тлумачать соціальне життя інакше. Так, Гідденс вважає його ідентичною соціальною реальністю [8], під якою він розуміє все, що створено, збудоване саме людиною [8], – тобто, ані суспільство в цілому, ані якусь його частину. Набагато рідше соціальне життя сприймається як одна із сфер людського буття. Але при цьому, як правило, така сфера ніяк не виділяється серед них, ба більше, – вважається порядною їм.

Наша ж позиція міститься в тому, що такі доктринальні позиції або досить широко, або досить вузько тлумачать профільну феноменологію, бо соціальне життя людей відіграє особливу і визначальну роль у суспільному бутті, бо саме в ньому вони здійснюють свій життєвий цикл. Причому, виходячи саме з цього, вона однозначно відрізняється – суттєво, кардинально, контекстуально і принципово, оскільки є єдиною та визначальною природно-екзистенційною сферою буття у своєму роді та не тільки найважливішою, але й практично єдиною можливою сферою існування, функціонування і розвитку людини, її груп та асоціацій.

Отже, при розгляді соціального життя необхідно робити наголос на тому, що вона є органічною, іманентною частиною всього системного комплексу життєдіяльності людини, до якої входить й економічне, політичне та ідеологічне життя людини, її груп та асоціацій, бо саме вони виступають основними структурними частинами суспільства. Бо у своїй сукупності вони є необхідними та достатніми для існування в даний час суспільства, ба більше, – тільки за наявності їх воно може функціонувати та розвиватися. Саме це й мав на увазі К. Маркс, коли фокусував увагу на способі виробництва та економічному, соціальному, політичному та духовному процесах, як основних складових суспільства [9, т. 13, с. 6,7].

Розподіл суспільства на такі сфери підтримують більшість вчених, причому вдаючись до більш детального визначення наведених сфер – наприклад, виокремлюючи екологічне буття людей.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Варто зазначити, що ідеологема соціального життя є досить складною і суперечливою. У зв'язку з цим слід зробити три зауваження. По-перше, треба розуміти, що більше підходить позначення для соціального життя – у вигляді форми або у вигляді сфери [10]. У семантичному розумінні сфера свідчить про межі просторового поширення соціального життя, а форма – про його змістовні відмінності. Отже, ця ознака, що характеризує соціальне життя, скоріше і точніше виражає його особливості (етимологічний критерій – авт.).

По-друге, треба акцентувати увагу на позиції низки вчених-філософів щодо того, що розгляд матеріально-виробничої діяльності як однієї із сфер життя суспільства є помилковим. Аргументуючи таку позицію, вони стверджують, що така діяльність спочатку не існує автономно від соціального життя, бо вона є найважливішим її різновидом. І згодом, у міру свого розвитку, матеріальне виробництво не перестає бути необхідною частиною соціального життя, але все ж не стає таким, щоб розглядати такий процес відокремлено існуючим від нього (сегрегаційний критерій – авт.).

І, по-третє, формою людського буття замість матеріального виробництва є більш широкий соціально-нормативний комплекс – економічне життя людей, що полягає у забезпеченні ними рентабельності своєї господарської діяльності та у спілкуванні їх між собою у зв'язку з різним ставленням до власності на засоби виробництва (критерій пріоритетності – авт.).

Тож правильніше, на наш погляд, членування суспільства на економічне, соціальне, політичне та ідеологічне життя. Це, так би мовити, сім'я основних форм життя людей у суспільстві, за наявності яких вони можуть у ньому існувати. Тут доречно сказати, що це форми можна як типи реальності, реального буття суспільства. Внаслідок цього кожна з них постає як самостійна, що дозволяє досягти її автономно.

Разом з тим, важливим є наголосити на тому, що в історичній ретроспективі, особливо в умовах первісного суспільства і становлення первинної общини у людей зовсім не було ані економічної, ані політичної, ані ідеологічної сфер життя, а було лише життя соціальне, що містилось у тому, що вони разом збирали плоди і коріння, пізніше займалися полюванням і рибальством, землеробством і скотарством; жили родами і племенами, а згодом сім'ями у дедалі складніших соціальних будовах. Вже в той історичний час свого життя люди займалися і виробничою та побутовою діяльністю, вступали між собою у статеві, етнічні, сімейні, а також інші, що були пов'язані з особливостями їхнього віку, зв'язки. Усе це й становило їхнє соціальне життя.

Але з ускладненням соціального устрою соціуму формувалися й первинні засади економічних (власність), політичних (влада) та ідеологічних (релігія) форм життя, що робило загальну феноменологію соціального життя не тільки більш

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

складною, а й більш цікавою з позицій формування реальних можливостей для розвитку людини, інституціоналізації її груп та асоціацій по різних ознаках. Саме в цей період, по-перше, починають проявлятися особливості, роль і значення локальних територіальних людських спільнот, а також формуватися основоположні засади їх культурологічного дискурсу.

У семантичному розумінні термін, а по суті терміносистема «культура», походить від латинського *cultura* – «обробіток», «обробляти», «культивувати» [11]. Давньоримський політичний діяч республіканського періоду, видатний оратор, філософ і літератор Марк Туллій Ціцерон ввів поняття *cultura animi* — «обробіток душі», застосувавши сільськогосподарську природну метафору до розвитку душі людини як філософської категорії. Він бачив у культурі важливий спосіб подолання різних проявів варварства та могутній інструмент для перетворення людини на повноцінного громадянина [12].

Отже, треба усвідомлювати і розуміти, що усі ми належимо до тієї чи іншої культури. Культура, як могутній інтеграційний соціально-ідеологічний фактор, виступає комплексним, а потім й системним поєднанням людських знань, переконань і норм поведінки, які ми переймаємо і користуємося у сьогоденні, а потім передаємо майбутнім поколінням (інтеграційно-перспективний фактор – авт.). Культура, як ключовий соціалізуючий фактор, який регулює різні сфери взаємодії людей – від повсякденного спілкування до функціонування глобальної економіки, суттєво впливає на локальний, внутрішньодержавний, регіональний і глобальний розвиток (комунікативно-соціалізуючий фактор – авт.). Ба більше, культура характеризується різноманітністю її форм і ролей у суспільстві, що робить її іманентним та незмінним фактором розвитку кожної людини, її груп та асоціацій (полісемічно-релятивістський фактор – авт.). В основі культури лежать інтереси людини відносно вирішення індивідуальних, групових та колективних інтересів розвитку оточуючого середовища та локального соціуму, що є стратегічно важливими у подальшому існуванні, функціонуванні та розвитку людського соціуму, що функціонує в умовах державності (стратегічно-біхевіористичний фактор – авт.).

Різними представниками науки, насамперед, філософії, антропології, соціології, етнології тощо, у різні історичні періоди, поняттю «культура» надавалося не тільки різне, але й важливе значення. Крім того, спостерігалось й різне тлумачення цієї терміносистеми.

Суттєвий внесок у розуміння цієї терміносистеми зробив німецький філософ XVIII ст. Еммануїл Кант. В цілому культура розуміється Кантом як свобода ставити будь-які цілі і творити відповідно до них, що можливо завдяки моральному розвитку індивіда та людського роду. Свобода є основою моральності особистості та метою культури [13, р. 129].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

23 квітня 1784 р., перебуваючи у Веймарі (у той період Веймарське герцогство, сучасна Тюрінгія, Німеччина) німецький просвітитель Йоганн Готфрід Гердер у Передмові до своєї книги «Ідеї до філософії історії людства» написав: «Немає нічого менш визначеного, ніж це слово «культура», і немає нічого більш оманливого, як прикладати його до цілих століть та народів» [14, р. 208]. Він фактично виступає ключовим філософом епохи пізнього Просвітництва, а також родоначальником течії, яка вивчає природний історичний розвиток людської культури.

Велике значення у концепції Й. Г. Гердера займає взаємний зв'язок природи та культури. Цей метод, який отримав назву космологічного, Гердер запозичив з філософії та висновків його сучасника – І. Канта, представлений в його творі «Загальної природної історії та теорії неба» в середині XVIII століття [14, с. 44].

Він також вважав, що культура надає допомогу в становленні людини і є тією вирішальною ознакою, яка відрізняє її від тварини. Можна сміливо стверджувати, що культуру слід вважати другим народженням людини. Ретельно й відповідально вивчаючи культурний феномен, Гердер зумів виділити у ній дві основоположні засади: 1) надприродну культурну сутність; 2) історичну причину розвитку цього феномена.

Елементами культури за Гердером варто вважати: мову, державну освіту, родину та відносини всередині неї, релігію, мистецтво, науку.

Гердер говорив про те, що культура «захоплює людину і формує її голову та члени її тіла». Лише культура є тою початковою засадою, яка здатна інтегрувати людей, створюючи на їх основі одне та єдине людське суспільство [15, р. 212].

Своєю чергою, британський етнолог, антрополог, культуролог XIX ст. Едвард Б. Тайлор суттєво розширив підхід до поняття культури, – у цьому він спирався на вчення Фрідріха Клемма, німецького історика та родоначальника еволюційного підходу до культури. Разом з тим, багато вчених називають саме Тайлора батьком еволюційної теорії розвитку.

Тут треба розуміти, що еволюціонізм – це перша етнографічна теорія, яка сформувалася до середини XIX століття. У роботі Тайлора «Дослідження в галузі давньої історії людства» 1865 р. можна знайти відображення еволюціоністських поглядів вченого. У ній також можна визначити визначення культури по Е. Тайлору. Також тут закладено традицію такого дослідження.

Якщо коротко, то концепція культури за Тайлором – класична еволюційна теорія – ґрунтується на наявності універсальних законів розвитку культур [16].

Фундаментальна робота Тайлора – «Первісна культура». Вона була написана на базі аналізу культур понад 400 етносів. У своїй роботі він ілюструє ключові засади культурології – вона займається дослідженням культур народів на різних етапах історичного розвитку.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Культура по Е. Тайлору ґрунтується на: знаннях; віруваннях; мистецтві; моральності; законах; звичаях [16].

Треба розуміти, що феноменологія культури по Тайлору – ще одна віха у становленні поняття «культура». Це дослідження співвідношення понять культура та цивілізація. Цей дослідник не робить різниці між культурою і цивілізацією, ба більше, він вважає, що культура і цивілізація у широкому етнографічному сенсі – тотожні поняття. Тобто, культура – це ще й цивілізація, навмисно створений та раціонально влаштований механізм, що сприяє розвитку суспільства [16].

Наведений дослідник вважає, що розвиток нового покоління відбувається у нових культурних умовах, на відміну від попереднього. Отже, культура стає більш розвиненою, коли зростає кількість культурних та вихованих людей.

В основу методології вивчення культури Тейлор поклав натуралістичний метод. Культура ділилася їм у окремі елементи, а класифікація відбувалася з урахуванням географічних та історичних моментів. Після цього він становив генетичні лави. Згідно з Тайлором, явища культури мають свою структуру – рід, вид, підвид – все те саме, що й у світі тварин і рослин. Так само явища культури схильні до міграції – з однієї географічної області в іншу. Як доказ – наявність подібних характеристик у різних культурах.

Згідно з доктринальною позицією англійського філософа, поета і культуролога XIX ст. Метью Арнольда, культуру складають дві основні складові. По-перше, це знання, що втілило «найкраще з осмисленого та сказаного у світі». По-друге, це вимога до культури «виконувати Божу волю і призначення, змінитись у внутрішньому стані думки та духу» [17].

Іншими словами, культура – це спроба дізнатися про краще і змусити це знання працювати на користь всього людства. Зміни у суспільстві, що закріпилися до XIX століття, вивели на перший план робітничий клас і створили у зв'язку з цим певні труднощі, бо фактично останній й став не тільки основним об'єктом культурологічного дискурсу, а й його основним продуцентом, хоча цю роль він виконувати об'єктивно не зміг.

На думку М. Арнольда, високій культурі, носієм якої може бути лише високоосвічена еліта суспільства, протиставляється «культурна анархія» робітничого класу, яка являла собою популярну культуру, що народжується. Згідно Арнольду, «культурна анархія» робітничого класу має бути придушена гармонійним впливом високої культури та освітою. Функція освіти полягає в тому, щоб відновити почуття підпорядкування та поваги робітничого класу до панівного класу. Освіта принесла б робітничому класу культуру, яка б, своєю чергою видала спокуси профспілкового руху, політичної агітації та низький культурний рівень. Отже, культура з великої літери витіснила б популярну культуру [17].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Американська антропологія Рут Бенедикт, представниця етнопсихологічного спрямування в американській антропології ХХ ст., поклала в основу своєї культурологічної концепції поняття «pattern» – модель (зразок), як ключ до розуміння морфології цієї культури [18]. Бенедикт відстоює принцип культурного релятивізму, згідно з яким кожне явище культури може бути адекватно зрозуміле лише у загальному контексті культури. Кожна культура є певною внутрішньою єдністю форм мислення, єдністю стилістики, відображеною у формах економічного, політичного, духовного, релігійного, практичного, художнього життя. Виявлення цієї стилістичної єдності форм, з погляду Бенедикт, – основна мета дослідження культури. Свій метод вивчення культури вона називає дистанціюванням [18]. Згідно з Бенедикт, культуролог чи антрополог зовсім не зобов'язані жити якийсь час у країні, де вивчається культура або знати мову її народу. «Дистанційоване» вивчення культури передбачає аналіз соціологічних та етнографічних даних, фольклору, релігійних вірувань, художньої та наукової літератури, преси, кіномистецтва тощо.

Бенедикт визнавала первинним у кожній культурі особистість та особливості її психіки [18]. При цьому міжкультурні відмінності пояснюються, насамперед, відмінностями в індивідуальній психології. Але між суспільством та індивідом існує нерозривний взаємозв'язок, і особистість, з погляду Бенедикт, слід вивчати саме в системі цього взаємозв'язку. Метод «дистанціювання» та концепція культурного релятивізму на початку 1940-х років були використані нею для критики німецького фашизму та японського мілітаризму.

У 2001 році Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, культури і науки (ЮНЕСКО) на міжнародно-правовому рівні у Загальній декларації про культурне розмаїття зазначила, що культура повинна розглядатися як сукупність властивих суспільству або соціальній групі відмінних ознак – духовних і матеріальних, інтелектуальних та емоційних – і що, крім мистецтва та літератури, вона охоплює спосіб життя, «вміння жити разом», системи цінностей, традиції та вірування [19].

Різні підходи щодо розуміння феноменології культури спостерігаються й в енциклопедичних виданнях. Так, наприклад, Енциклопедія культурології [20, с. 116] розглядає терміносистему «Культура» у всій її багатоманітності, а саме як:

а) сукупність штучних порядків та об'єктів, створених людьми на додаток до природних, завчених форм людської поведінки та діяльності, набутих знань, образів самопізнання та символічних позначень навколишнього світу (діяльнісно-пізнавальний критерій – авт.);

б) є «оброблене» довкілля людей, організоване у вигляді специфічних для людини способів (технологій) діяльності та насичене продуктами (результатами) цієї діяльності (просторово-технологічний критерій – авт.);

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

в) світ «оброблених» особистостей, чия свідомість і поведінка мотивується і регулюється вже не стільки біологічними, скільки соціальними інтересами та потребами, загальноприйнятими нормами та правилами їх задоволення (особистісно-соціальний критерій – авт.);

г) світ «упорядкованих» колективів людей, об'єднаних загальними екзистенційними орієнтаціями, соціальними проблемами та досвідом спільної життєдіяльності (колективно-екзистенційний критерій – авт.);

г') світ особливих нормативних порядків та форм здійснення діяльності та образів свідомості, акумульованих та селектованих соціальним досвідом на підставі критеріїв їх прийнятності за соціальною ціною та наслідками, їх допустимості з позицій підтримки рівня соціальної консолідованості спільнот і втілених у системах соціальних цілей, цінностей, правил, звичаїв, соціальних стандартів, технологій соціалізації особистості та відтворення спільнот як стійких функціональних цілісностей, що опрідметнені у специфічних рисах технологій та продуктів будь-якої соціально значущої та цілеспрямованої активності людей (нормативно-свідомий підхід – авт.);

д) світ символічних позначень явищ та понять, сконструйований людьми з метою фіксації та трансляції соціально значущої інформації, знань, уявлень, досвіду, ідей тощо (понятійно-інформаційний підхід – авт.);

е) світ творчих новацій – способів і результатів пізнання, інтелектуальних і образних рефлексій буття та його практичного перетворення з метою розширення обсягів виробництва, розподілу та споживання соціальних благ (новаційно-рефлексійний підхід – авт.);

є) є продуктом спільної життєдіяльності людей, системою узгоджених процедур та способів їх колективного існування, діяльності та взаємодії, позначень та оцінок, консолідації в ім'я досягнення спільних цілей, упорядкованих правил та соціально прийнятних технологій задоволення групових та індивідуальних інтересів та потреб (як матеріальних, так і пізнавальних, символічних, оціночних), що реалізуються у формах людської діяльності (колективно-телеологічний підхід – авт.).

Оксфордський Історичний словник [21] тлумачить поняття культури – як історично певний рівень розвитку суспільства, творчих сил і здібностей людини, виражений у типах і формах організації життя та діяльності людей, у їх взаємовідносинах, а також у створюваних ними матеріальних та духовних цінностях (історико-габітусний підхід – авт.).

Системний аналіз наведених в довідковій літературі позицій переконливо демонструє переважно локальний характер її формування за активною участю людини, її груп та асоціацій. Саме таким чином демонструється генетичний зв'язок культури з інститутом локальної демократії у вигляді МСВ, що спирається на ТГ в

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

межах якої й здійснюється сучасне соціальне життя людини, але вже у всьому його розмаїтті, враховуючи його економічні, політичні, ідеологічні, екологічні сфери.

Резюмуючи наведені доктринальні позиції та норми міжнародних актів про культуру, можна констатувати наступне:

А) феноменологія культури розглядається, насамперед, застосовне до конкретної людини або суспільства або до соціальної групи, – тобто, має суто суб'єктно-локальний та локально-визначальний вимір культури, що лежить в основі культури муніципальної;

Б) наведені сфери формування, існування, функціонування культури та її відповідних форм присутні, насамперед, в локальному соціумі, тобто в межах ТГ та відносяться безпосередньо до її членів-жителів відповідних територій держави, – йдеться про локально-просторовий вимір, що лежить в основі культури муніципальної;

В) елементний склад культури має безпосередньо відношення до кожної конкретної людини, тобто до жителя-члена ТГ, що здійснює в її межах та в умовах МСВ свій життєвий цикл, – тобто, такий склад відповідає відповідному екзистенційному тренду людини, її груп та асоціацій і формує відповідний дискурс їх повсякденного існування (мова, родина, відносини всередині неї, освіта, релігія, мистецтво, наука тощо), – йдеться про локально-екзистенційний вимір, що лежить в основі культури муніципальної;

Г) в основі феноменології культури лежить комунікативна взаємодія людини, її груп та асоціацій на міжособистісному, груповому і колективному рівнях з питань формування, продукування, споживання духовних і матеріальних, інтелектуальних та емоційних засад існування локального соціуму – що включає і охоплює в свій перелік, крім мистецтва та літератури, спосіб життя, «вміння жити разом», системи правил, принципів, норм, цінностей, традиції та вірування, – тобто, йдеться про локально-об'єктний вимір, що лежить в основі культури муніципальної;

Г') саме через феноменологію культури в свідомість кожної людини, її груп та асоціацій, що існують і функціонують в межах локального суспільства, втілюються муніципальні цінності, формуються муніципальні права і свободи людини, – тобто, йдеться про локально-ціннісний вимір, що лежить в основі культури муніципальної;

Д) ба більше, нерозривний взаємозв'язок між суспільством та індивідом, що за безпосередньої участі культури, її багатьох форм, детермінує та формує з людини особистість, – веде до соціалізації людини через виникнення у неї системного комплексу атитюдів та габітусів, включаючи й їх форми, – отже, формується локально-соціалізаційний вимір, що лежить в основі культури муніципальної;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Е) формування культури в межах ТГ, в умовах МСВ та в філософському стані повсякденності є свідомим наявності загальних телеологічних доміант локальної територіальної людської спільноти, вирішення яких скеровано на спільне існування і функціонування людини в локальному соціумі в процесі здійснення нею свого життєвого циклу, – отже, формується локально-інтерсуб'єктивний вимір, що лежить в основі культури муніципальної;

Є) формування і прояв культури в локальній територіальній людській спільноті відбувається за рахунок відповідних соціальних засобів-регуляторів – правил (відносно організації повсякденного життя обивателя; формування і реалізації основоположних засад життєдіяльності в спільноті; вирішення типізованих життєвих ситуацій; вирішення конфліктних ситуацій між членами або групами спільноти тощо), норм, стандартів поведінки – саме їх використання скеровано на стале і стабільне існування людини в ТГ в процесі здійснення нею свого життєвого циклу, – отже, формується локально-джерельний вимір, що лежить в основі культури муніципальної;

Ж) формування і прояв культури в локальній територіальній людській спільноті відбувається на всіх рівнях її існування і функціонування, – тобто, йдеться про становлення культури в сільській, селищній, міській спільнотах, що виступають опорними спільнотами в межах МСВ, у вигляді культури моральності, людської взаємодопомоги, громадянськості, інтерсуб'єктивності, що здійснюється на наведених рівнях в умовах повсякденності, – отже, формується локально-універсальний вимір, що завдяки наявності загальних характерологічних рис (локалізм, життєвий цикл, атитюди, габітуси, права і свободи людини тощо) лежить в основі культури муніципальної;

З) культура це полісемічна феноменологія яка: по-перше, володіє великим інформаційно-пропагандистським потенціалом; по-друге, приваблює змістом та соціальною ефективністю своїх видів і форм; по-третє, це, своєю чергою, сприяє запозиченню її видів і форм широкими верствами населення; по-четверте, запозичені форми і види культури знаходять своє закріплення у індивідуальній, груповій та колективній свідомості людини; по-п'яте, внаслідок чого, такі види і форми культури детермінують відповідні поведінкові настанови та практичні форми життєдіяльності (культурологічні атитюди/габітуси); по-шосте, у підсумку такі види і форми культури, внаслідок їх ефективності, оптимальності, результативності та задоволення духовних та інших інтересів людини, її груп та асоціацій, передаються наступним поколінням – отже завдяки наведеним властивостям формується локально-запозичувальний вимір культури, що лежить в основі культури муніципальної;

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

И) формування та розвиток культури суттєво впливають два способи психологічного буття колективного суб'єкта в індивідуальному – тобто, ТГ у людині та її групах, а саме:

1. «Нерефлексивний, фрагментарний» спосіб (або рівень збігів) – йдеться про фіксацію можливостей виникнення ситуативного взаємного підсилювального «ефекту дії» внаслідок збігу (або гармонійного взаємного доповнення) ключових психологічних елементів індивідуальних діяльностей певної множини індивідів (в межах ТГ – авт.). По-перше, це збіг «цілей» /телеологічних домінант/ (також «інтересів», «потреб», «мотивів», «цінностей», «задач») [22] – усього, що можна об'єднати поняттям «образ бажаного майбутнього», що виникає в процесі реалізації людиною свого життєвого циклу. По-друге, це збіг способів досягнення цілей – у психологічній проекції це, очевидно, різного роду психічні автоматизми, насамперед – емоції (а також «стереотипи», «установки», «картини світу», «знання», «навички», «інстинкти», «рефлекси» тощо). Ознака «нерефлексивності» стосується неусвідомлюваності індивідом не так самого по собі змісту певних цілей та способів досягнення їх, як їхнього «групового» характеру, факту наявності і подібності їх у певної множини інших індивідів [22]. Вітчизняний дослідник Є. Боринштейн одним з ключових критеріїв інтегрованості соціокультурного суб'єкта називає погодженість взаємодії в нестандартних умовах, у мінливому середовищі [23] (зазвичай у екстраординарних умовах функціонування державності – авт.). Прогностичний критерій і водночас фактичний механізм такої потенційної погодженості можна вбачати в наступному рівні.

2. «Рефлексивний, цілісний» спосіб (або рівень гештальту). Тут, по-перше, група постає як певна уявна цілісність, що має для індивіда своє «ім'я» та «обличчя», а по-друге, ці «ім'я» й «обличчя» стають більшою чи меншою мірою складниками власної особистості. Видається, що цей спосіб інтегрує і стабілізує можливості попереднього у формуванні колективного суб'єкта соціальної дії, у тому числі й компенсуючи дефіцит фрагментарних збігів. Ключовим моментом тут стає переживання людиною стану «спільності» – відчуття чи сприймання того, що саме ця сукупність індивідів являє собою групу, спільноту [24, с. 75].

При цьому, найбільш популярними психологічними конструктами для осмислення суб'єктивних феноменів належності до спільноти стали «ми» – переживання та «самоідентифікація» [22, с. 54]. Тобто, можна констатувати, що внаслідок реалізації такої теоретико-праксеологічної схеми культурно-комунікативної моделі виникає та формується локально-психологічний вимір, що лежить в основі культури муніципальної;

І) феноменологія культури проходить згідно з енактивізмом, відповідно до настанов якого пізнання є не відображенням у свідомості суб'єкта зовнішнього по відношенню до нього світу (як стверджує домінуюча в когнітивній науці та

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

епістемології парадигма – репрезентаціоналізм), а цей процес формування світу здійснюється шляхом взаємодії між мозком, тілом і зовнішнім середовищем. При цьому, ключовим поняттям енактивізму виступає досвід. Енактивізм базується на філософії недвійності, що долає протиставлення суб'єкта та об'єкта, тіла та свідомості, організму та зовнішнього середовища, життя та пізнання, реального та віртуального [25, р. 173]. Відмінними рисами енактивізму виступають: а) холізм (позиція у філософії та науці щодо проблеми співвідношення частини і цілого, що виходить з якісної своєрідності та пріоритету цілого по відношенню до його частин – авт.); б) динамізм; в) процесуалізм; г) емерджентизм (більш вузька визначена версія еволюційного підходу до свідомості, що найактивніше розвивається, зокрема за рахунок універсального методологічного характеру – авт.); г') автопоетичність (позначає систему та організм як живі структури, яким властива самореплікація та самоконструювання – авт.); д) активність тілесного розуму і тіла, що пізнає; е) натуралізм. Звідси виникає та формується локально-неактивістський вимір, що лежить в основі культури муніципальної [25, р. 174].

Отже, можна констатувати, що:

- по-перше, присутність у видів і форм культури відповідної статусності, що надається людині, її групам та асоціаціям внаслідок оволодіння, користування та передачі іншим таких видів і форм культури через набуття нових духовних якостей, що напряму впливають на соціальний статус кожної конкретної людини-члена соціуму та її соціального життя, а також соціального життя її груп та асоціацій:

- по-друге, наявність органічного зв'язку та взаємозв'язку між феноменологією культури та МСВ, між нею та статусом ТГ, між нею та кожним жителем-членом ТГ – саме така залежність в державно організованому соціумі та локальному соціумі, що існує та функціонує на засадах самоорганізації, формує правовий статус всіх наведених суб'єктів, включаючи й правовий статус людини-члена ТГ;

- по-третє, це детермінується та контекстуалізується тим, що саме феноменологія культури, і насамперед, феноменологія муніципальної культури як її основоположно-визначальна основа, виступає соціальним (і в той же час, нормативним) тригером щодо усвідомлення кожною людиною, її групами та асоціаціями своїх прав і свобод через сформування системного комплексу атитюдів (поведінкових настанов) та габітусів (практичних форм життєдіяльності), включаючи й їх правові форми, через які й реалізуються в ординарному й повсякденному режимах такі індивідуальні, групові та колективні права і свободи (зрозуміло, що включаючи й адекватні їм обов'язки);

- по-четверте, звідси, спираючись саме на засади муніципальної культури, що охоплює й широкий системний комплекс біхевіористичних, моральних, духовно-релігійних, корпоративних, нормативно-облігаторних, матеріально-

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

процесуальних явищ та відносин, що виникають, формуються, існують та реалізуються в локальному соціумі, – можна виокремлювати не тільки конституційно-правовий статус людини, що є жителем-членом ТГ, а й її фактичний муніципально-правовий статус, що може бути індивідуальним, груповим та колективним;

- по-п'яте, відмінні риси енактивізму: а) холізм; б) динамізм; в) процесуалізм; г) емерджентизм; г') автопоетичність; д) активність тілесного розуму і тіла, що пізнає; е) натуралізм – виступають характерологічними ознаками формування, існування і функціонування локальних людських територіальних спільнот, їх подальшого розвитку і вдосконалення, а це, своєю чергою, робить процес формування локального культурного простору об'єктивним і закономірним процесом людського буття.

Отже, муніципальна культура – це первинний, локальний, визначальний, основоположно-інституційний рівень загальної культури, що носить екзистенційний характер (екзистенційно-визначальна ознака – авт.) і складається: а) в межах ТГ, б) в умовах МСВ, в) в філософському стані повсякденності (визначальна ознака – авт.), – в процесі соціалізації людини, її груп та асоціацій через: а) формування, б) використання і в) реалізацію поведінкових настанов (атитюдів) та г) виникаючих на їх основі конкретних форм життєдіяльності (габітусів), включаючи й їх правові форми (функціонально-діяльнісна ознака – авт.), – а по суті,

г') – конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина (нормативна ознака – авт.), що проявляються д) у сукупності властивих локальному суспільству, тобто ТГ або будь-якій соціальній групі з яких складається таке суспільство (мікрогромади та мезогромади) відмінних ознак духовної, матеріальної, інтелектуальної та емоційної властивості (ідентифікаційно-кваліфікаційна ознака – авт.) – що охоплюють:

а) спосіб життя людини, її груп та асоціацій,

б) інтерсуб'єктивність цих суб'єктів соціуму і права, – тобто, «вміння жити разом», завдяки формуванню загальних підходів щодо комунікативної взаємодії наведених суб'єктів, включаючи й їх комунікацію не тільки між собою та інституціями ТГ, а й з органами публічної влади та іншими державними і недержавними інституціями локальної, регіональної, національної та міжнародної юрисдикції,

в) системи муніципальних цінностей життєвої значущості, виникнення яких детерміновано історичними, географічними, ідеологічними, екзистенційними, індивідуально-груповими, колективно-груповими факторами існування та функціонування локальної людської спільноти, а також

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

г) усталені правила поведінки, моральні засади, традиції та вірування, що безпосередньо пов'язані з повсякденним життям людини (структурно-номенологічна ознака – авт.).

Отже, можна констатувати наступне:

- по-перше, про суттєві процеси муніципалізації феноменології загальної культури в її історичному локальному розвитку і розумінні, а також про її прямий вплив на соціальне життя людини в контексті його модифікації, моделювання і прогнозування;

- по-друге, про формування відповідних видів та форм муніципальної культури, в тому числі й муніципальної правової культури, що впливає та детермінує існування і функціонування вже сталих форм соціального життя людини, її груп та асоціацій, а також виникнення його нових форм (технологічної, локально-глобальної тощо);

- по-третє, саме такий історичний розвиток культури в межах міського самоврядування, вплинув на формування муніципальної культури інших його рівнів (сільський, селищний, об'єднані ТГ), а також формування на їх засадах відповідних рівнів і форм соціального життя;

- по-четверте, завдяки вказаним процесам зародилися муніципальні цінності, що визначаються сучасними дослідниками конституціоналізму, як: а) передвісники конституційних правових цінностей, що включають й муніципальні цінності, а також б) як суттєве надбання людської цивілізації, – до яких зазвичай входять й цінності соціального життя.

В наведеному нами контексті представляє суттєвий науковий інтерес формування муніципальної правової культури людини (особистості). Отже, муніципальна правова культура особи означає:

а) її знання в сфері самоорганізації та інших сфер муніципально-правової реальності;

б) розуміння нею принципів (правовий статус суб'єктів і органів) і технологічних (форми безпосередньої демократії та виборчі технології) засад місцевого самоврядування і муніципального права;

в) усвідомлення нею правових суджень щодо наведених феноменів як про індивідуальну, групову та колективну соціальну цінність, і головне –

г) активну її практичну індивідуальну, в складі групи або асоціації – роботу щодо втілення в життя наведених настанов, пріоритетно враховуючи й внутрішню мотивацію особи до їх реалізації, з обов'язковим урахуванням вимог зміцнення загальної законності і правопорядку.

Звідси йдеться, про феноменологію муніципальної правової культури особи, що фактично виступає у вигляді її позитивної муніципальної правової свідомості,

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

що знаходиться у динаміці. Разом з тим, визначаючи суб'єктний склад муніципальної правової культури, варто зробити декілька зауважень.

По-перше, основним носієм, продуцентом і користувачем муніципальної правової культури виступає кожна людина, що є жителем і одночасно членом будь-якої локальної територіальної людської спільноти, без врахування її правового стану (громадянин, іноземний громадянин, апатрид, біпатрид, біженець тощо), завдяки лише факту проживання на території існування і функціонування такої спільноти (ТГ).

По-друге, носієм, продуцентом і користувачем муніципальної правової культури виступає також й групи та асоціації жителів-членів ТГ, що: а) зазвичай репрезентують інституції громадянського суспільства, б) які виникають на основі індивідуальної, групової і колективної муніципальної ідеології і в) скеровані на вирішення відповідних соціальних цілей і задач, що мають суттєву самоврядно-поведінкову і самоврядно-діяльнісну спрямованість.

Ба більше, по-третє, носієм, продуцентом і користувачем муніципальної правової культури виступають й органи публічної влади, причому включаючи не тільки органи публічної самоврядної (муніципальної) влади, тобто представницькі і виконавчі органи МСВ, – а й органи публічної державної влади (законодавчі, виконавчі, судові, контрольні).

По-четверте, носієм, продуцентом і користувачем муніципальної правової культури виступають також інші урядові та неурядові інституції різної юрисдикції (національної і міжнародної), що об'єктивно, в силу компетенційних повноважень, або ініціативно, – виходячи з власної волі та власного розсуду, приймають активну участь у комунікативній взаємодії з ТГ та з її органами публічної влади (представницькими або виконавчими).

Література:

1. Anna Edlund & Siloni Günther. Culture and the Municipality – A Love Story? Exploring what determines cultural spending decisions. Bachelor thesis, 2018. 32 p.

2. Andrzej Pawluczuk, Urszula Ryciuk. Variables shaping the culture in organizational learning in municipalities. International Journal of Contemporary Management. 2015. № 14 (2). Pp. 51-62.

3. Yiqing Qiao. City, Urban Planning and the Creation of Urban Culture – Taking the Ancient City of Xi'an as an Example. URL: https://www.researchgate.net/publication/314781377_City_Urban_Planning_and_the_Creation_of_Urban_Culture-Taking_the_Ancient_City_of_Xi%27an_as_an_Example. DOI: 10.1051/mateconf/201710005072

4. Життя. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%96%D0%B8%D1%82%D1%82%D1%8F#:~:text=>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

5. Соцієтальний. Словник. UA. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?sword=%D0%A1%D0%9E%D0%A6%D0%86%D0%84%D0%A2%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%98%D0%99#:~:text=>.

6. Маркс К., Енгельс Ф. Соч. 2-е изд., Т. 64. 4.1. Київ: Політвидав, 1969. С. 214.

7. Соціологія короткий енциклопедичний словник – 2020. URL: <https://subjectum.eu/sociology/dict/498.html>.

8. Гіденс Е. Суспільна взаємодія і повсякденне життя. URL: https://pidru4niki.com/11570718/sotsiologiya/suspilna_vzayemodiya_povsyakdenne_zhittya

9. Маркс К., Енгельс Ф. Соч. 2-е изд., Т. 13. Київ.: Політвидав, 1969. С. 6, 7.

10. Жорнова О.І. Звичаєвість соціального життя як науковий конструкт соціальної психології (на прикладі дискурсу культуротворчості). URL: <https://sociology.knu.ua/sites/default/files/library/elopen/aktprob.18.138.pdf>

11. Культура. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0>

12. Марк Туллій Ціцерон. Про закони. Про державу. Про природу богів. Переклав з латини В. Литвинов. Львів: Апріорі, 2019. 392 с.

13. Beck L.W. A Commentary of Kant's "Critique of Practical Reason". Chicago, 1963.

14. Herder Johann Gottfried. Ideen zur Philosophie der Menschheitsgeschichte. Vol.4 has imprint "Carlsruhe: Bey Christian Gottlieb Schmieder; Riga: Bey rechtmässigen Verleger, 1792. 330 p.

15. Grigorieva L.I. I.G. Gerders «Ideas to Philosophy of Human History» for Modern Culturologist. Scientific Notes of Taurida National V. I. Vemadsky University. Series: Philosophy. Culturology. Political science. Sociology. 2014. Vol. 27 (66). No 1. P. 42-49.

16. Tylor E. B. Anthropology: An Introduction to the Study of Man and Civilization. New York: Appleton, 1899. 462 (448) p.

17. Arnold M. Culture and Anarchy. London: Cambridge University Press, 1960. 221 p.

18. Ruth Fulton Benedict. Papers. Alexander Street. URL: https://search.alexanderstreet.com/anthropology/browse/archive-material?ff%5B0%5D=archive_collection_provenance_facet%3ARuth%20Fulton%20Benedict%20Papers

19. Преамбула Загальної декларації ЮНЕСКО про культурне розмаїття: прийнята 2 листопада 2001 року Генеральною конференцією Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки та культури. URL: <https://www.unesco.org/en/culture>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

20. Велика Українська Енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Культурологія» : в 2-х ч. / Укладачі: Арістова А. В., Гаврилишина Н. А., Шліхта І. В.; за заг. ред. д. і. н., проф. Киридон А. М. Київ : Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2022. Частина 1. 264 с.

21. Oxford Dictionary of History. URL: https://play.google.com/store/apps/details?id=com.mobisystems.msdict.embedded.wireless.oxford.oxfordworldhistory&hl=en_US

22. Слюсаревський Максим. Належність до спільноти як соціально-психологічний феномен. Психологічні перспективи / Ін-т соціальної та політичної психології АПН України; Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки. Луцьк: РВВ "Вежа" Волинського нац. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. Вип.10. С. 53-58.

23. Боринштейн Є. Соціокультурні особливості мовної особистості. Соціальна психологія. 2004. № 5. С. 63-72.

24. Найдьонова Л.А. Емоційні стани учасників масових політичних акцій у контексті різних територіальних спільнот. Наукові студії із соціальної та політичної психології: Зб. статей. Вип.12(15). Київ: ІСПП АПНУ, 2005. С. 71-86.

25. Reid D. A. & Mgombelo J. Key concepts in enactivist theory and methodology. ZDM Mathematics Education. 2015. Vol. 47, № 2. P. 171–183.

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КОРОЛЬ Г.

Близнюківський селищний голова

КУЛЬТУРА УЧАСТІ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК ВЕКТОР МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Організації громадянського суспільства як суспільні актори є лідерами довіри в Україні. Під час введення воєнного стану в Україні саме громадський сектор показав здатність до адаптації та реагування на виклики, спричинені збройною агресією російської федерації проти України. В той час як Збройні Сили України стали на захист фронту, організації громадянського суспільства взяли на себе підтримку надійного тилу та відстоюють європейські цінності в умовах війни.

У європейській спільноті громадянське суспільство належить до основоположних цінностей і розглядається як одна з ключових засад функціонування демократії, тому актуалізація нормативних положень щодо розвитку організацій громадянського суспільства в Україні, особливо локальних, є важливою частиною процесу євроінтеграції. Активне долучення мешканців окремих громад до партисипативних процесів місцевого та регіонального рівнів зможе стати великим кроком на шляху України до членства у Європейському Союзі. Налагодження комунікації з європейською спільнотою надасть можливість підвищити рівень європейської культури ідентичності та інтеграції до загальноєвропейського середовища, що одночасно допоможе посилити національну ідентичність українців та подолати наслідки співіснування із сусідом-агресором, відійти від радянських наративів та запрограмувати свідомість на демократичні цінності.

У процесі розвитку організацій громадянського суспільства локального рівня слід приділити значну увагу встановленню горизонтальних зв'язків із європейською спільнотою. Переїмання досвіду у реалізації партисипативних інструментів допоможуть українським громадам побудувати культуру участі на місцевому рівні. Впровадження демократичних інструментів, зокрема електронної демократії як-от громадський бюджет, місцеві петиції, консультації з громадськістю та інші має стати не формальним явищем, а затребуваним засобом з-боку мешканців громади для вирішення різноманітних питань.

Розвиток організацій громадянського суспільства локального рівня можливий здебільшого за наявності підтримки місцевої влади. Для прикладу, у Близнюківській селищній територіальній громаді Лозівського району Харківської області, яка знаходиться на відстані менше 100 кілометрів від зони бойових дій, за

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

останній рік реалізовано декілька грантових проєктів, серед яких створення ветеранського хабу у межах «Шляху стійкості», грантодавцем якого є Міжнародна організація з міграції, а також здійснено поточний ремонт приміщень Комунального закладу «Центр надання культурних послуг» в рамках реалізації проєкту Repair Facilitation Ukraine - Phase 2 за фінансової підтримки Swiss Solidarity (Helvetas Swiss Intercooperation). Реалізація цих проєктів стала можливою завдяки ініціативності новоствореної громадської організації «Близнюківська асоціація захисників і захисниць України», яка опікується ветеранською політикою у громаді, та супроводу проєкту фахівцями селищної ради від обговорення до втілення кінцевого бачення.

Організації громадянського суспільства, які надають допомогу постраждалим від повномасштабного вторгнення та виконують завдання, що частково невластиві громадському сектору, покликані стати надійними партнерами у процесі реалізації муніципальної реформи. Зі свого боку, місцева влада має допомогти у вирішенні проблем, з якими стикаються ОГС у своїй діяльності, серед яких: низький рівень налагодження комунікації у зв'язках ОГС-влада, невпевненість у власних силах та можливості впливу, відсутність важливих для стійкості та розвитку організації документів як-от стратегія розвитку, фандрайзинговий та комунікаційний план.

Згідно соціологічних досліджень, трохи більше третини респондентів відгукувались про встановлений контакт з органами місцевого самоврядування як про посередній чи поганий. Натомість 21% респондентів вважають, що їм зовсім не вдалось налагодити контакт з органами місцевого самоврядування. Щодо впливу на стан справ 55% учасників дослідження вважають, що мали значний вплив на рівні окремих громад або муніципалітетів, а 41% – на рівні областей і регіонів [1, с. 9].

У підвищенні рівня культури участі як одного з напрямків муніципальної реформи організації громадянського суспільства мають відігравати роль партнера для органів місцевої влади та наділятися не лише консультативними повноваженнями, а й контролюючими. Процес формування культури участі повинен розпочинатися не з центрального рівня, а саме з формування муніципальних практик та політики на місцевому рівні із залученням та розвитком локальних організацій громадянського суспільства. Варто пам'ятати, що саме організації громадянського суспільства стануть основним актором на полі повоєнного відновлення нашої країни та шляху до членства у Європейському Союзі.

Література:

1. Громадянське суспільство України в умовах війни: звіт з комплексного соціологічного дослідження Київського міжнародного інституту соціології за

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

підтримки ICAP Єднання у межах проєкту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України» - 168 с. [Електронне джерело] – Режим доступу: <http://surl.li/qdneua>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ДІОРДІЦА І.

Доктор юридичних наук, професор, професор кафедри приватного та публічного права, Київський національний університет технологій та дизайну

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ ЗА ДОПОМОГОЮ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ОЛІМПІЙСЬКИХ ІГОР В ПАРИЖІ 2024 РОКУ

У квітні 2024 року Міжнародний олімпійський комітет (МОК) запустив свою комплексну стратегію щодо штучного інтелекту (далі – ШІ) та спорту під назвою «The Olympic AI Agenda». Основна ідея полягає у тому, що штучний інтелект потрібно використовувати для підтримки, а не заміни продуктивності спортсмена [1].

Розробкою даного документа займалася група, яка була сформована із новаторів у сегменті ШІ, науковців, спортсменів і безпосередньо технологічних компаній.

Звертаю увагу, що одним із ключових напрямів став захист спортсменів від булінгу та насильства в інтернеті, особливо спрямованого проти жінок у спорті.

Одночасно із реалізацією зазначеної вище стратегії МОК, із метою гарантування безпеки під час проведення Олімпійських ігор в Парижі, французький уряд уклав контракти з чотирма компаніями – Videtics, Orange Business, ChapsVision та Wintics.

Наріжним каменем впровадження технологій ШІ задля забезпечення безпеки Олімпійських ігор стала позиція низки правозахисних організацій щодо використання системи розпізнавання облич.

Так, 23 листопада 2022 року у французькій газеті Le Parisien було опубліковано статтю, в якій інформувалося про те, що уряд Франції відмовився від проєкту впровадження системи розпізнавання облич для підтримки заходів безпеки на Олімпійських іграх 2024 року в Парижі [2]. Однак, дебати про можливе впровадження систем розпізнавання облич під час Олімпійських ігор набули широкої дискусії, яка розділяє політичних лідерів, науковців, новаторів сегменту ШІ щодо того, чи необхідно використовувати біометричні системи, керовані штучним інтелектом, для моніторингу громадських місць.

Перш ніж заглиблюватися в деталі, необхідно з'ясувати сутність поняття технології розпізнавання облич за законодавством Франції. Національна комісія з інформатики та свободи (CNIL) визначає цю технологію як «імовірнісний додаток для розпізнавання обличчя, який може автоматично розпізнавати особу на основі атрибутів її обличчя з метою її автентифікації або ідентифікації» [3].

Ця технологія може бути використана для двох основних функцій – верифікації та ідентифікації. Функція верифікації в основному передбачає

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

порівняння 1:1 між окремим зображенням обличчя користувача (наприклад, зробленим електронною рамкою на кордоні) та біометричною фотографією, що зберігається в біометричному токени (наприклад, в паспорті). Верифікація найчастіше розглядається як синонім до «автентифікація» .

З іншого боку, методи ідентифікації передбачають порівняння одного зображення обличчя з безліччю зображень, що містяться в базі даних. Ці методи використовуються, наприклад, правоохоронними органами для ідентифікації підозрюваного.

Французьке агентство DPA у своєму звіті зазначило, що дана технологія, відома як «комп'ютерний зір», яка є однією з гілок «штучного інтелекту», що полягає в оснащенні систем можливостями цифрового аналізу зображень шляхом вилучення такої інформації, як розпізнавання образів, аналіз рухів, виявлення об'єктів [4].

Такі технології на основі штучного інтелекту дедалі частіше застосовуються для найрізноманітніших цілей, зокрема для моніторингу спортивних об'єктів. Наприклад, уряд Нідерландів профінансував план впровадження інтелектуального відеоспостереження на трьох стадіонах у Нідерландах з метою боротьби з дискримінацією під час футбольних матчів Ередивізії. Зокрема, на арені «Де Кюїп», домашньому стадіоні ФК «Феєнорд», використовується технологія для визначення причин дискримінаційної поведінки, способів її виявлення та припинення в зародку. Технологія також може визначати настрої інших уболівальників, які перебувають поруч з таким проявом дискримінації [5].

Незважаючи на те, що ця технологія все частіше впроваджується на спортивних об'єктах, існує дуже мало оцінок щодо того, чи було її застосування успішним у забезпеченні ефективної безпеки на заходах. Незважаючи на нестачу інформації, системи, керовані штучним інтелектом, часто сприймаються або представляються як панацея для забезпечення безпеки великих масових заходів.

Технології розпізнавання обличчя в основному дозволяють автоматизовано обробляти зображення обличчя з метою ідентифікації або автентифікації особи, саме тому вони використовувалися на великих громадських заходах по всьому світу, таких як Олімпійські ігри в Токіо (з метою автентифікації) і Чемпіонат світу з футболу, що проходив в Катарі. Зокрема, в Катарі під час проведення Чемпіонату світу з футболу, що проходив на 8 стадіонах, застосовувалися 15 000 камер відеоспостереження, підключених до систем розпізнавання обличчя. З цієї точки зору розпізнавання обличчя сприймається як потужний інструмент безпеки, що дозволяє правоохоронним органам контролювати громадські місця.

Мабуть, легко зрозуміти, чому французька влада була зацікавлена у впровадженні розпізнавання обличчя для підтримки заходів безпеки на Олімпійських іграх 2024 року в Парижі.

Зрештою, від систем авторизації та ідентифікації відмовилися як від засобу підтримки заходів безпеки на Олімпійських іграх. Так, міністр внутрішніх справ Франції заявив, що «я не є прихильником розпізнавання обличчя, інструменту, який є суспільним вибором і який пов'язаний з певним ризиком – тому що я вважаю, що

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

у нас немає засобів гарантувати, що цей інструмент не буде використаний проти громадян за іншого режиму» [6].

Незважаючи на те, що французький уряд для забезпечення безпеки спортивних заходів під час Олімпійських ігор 2024 року в Парижі зрештою відмовився від свого проекту з розпізнавання облич, він вирішив дозволити впровадження інших відеопристроїв, керованих штучним інтелектом.

Тобто, замість розгортання технологій розпізнавання облич французький уряд обрав іншу технологію, яка є менш інвазивною, а саме використання смарт-камер. Основна відмінність між смарт-камерами і розпізнаванням облич полягає в тому, що в той час як метою розпізнавання облич є ідентифікація або автентифікація особи, смарт-камери можуть мати кілька цілей, починаючи від аналізу і закінчуючи категоризацією об'єктів або осіб.

Смарт-камери не обробляють біометричні дані і не призначені для ідентифікації осіб. Однак, навіть якщо смарт-камери не обробляють біометричні дані, це не означає, що вони не становлять ризиків для прав і свобод людини, оскільки вони можуть обробляти інші типи персональних даних. Це також означає, що їх слід вважати більш інтрузивними, ніж «традиційні» системи відеоспостереження, оскільки, як пояснює CNIL, смарт-камери за своєю природою дуже відрізняються від традиційних систем відеоспостереження, оскільки «людей більше не просто знімають, а аналізують в автоматизованому режимі, в реальному часі, щоб зібрати певну інформацію про них» [7].

Ризики, які становлять системи розумних камер, залежать від мети і способу їх використання. Наприклад, система, яка впливає або приймає рішення, що індивідуально впливає на людину, не становить такого ж ризику, як система, спрямована на невизначену групу людей або розгорнута в статистичних цілях.

У Франції немає спеціального закону, який би регулював використання розумних камер, однак це не означає, що ці системи не підлягають регулюванню або що вони де-факто дозволені чи заборонені.

Загалом, якщо системи розумних камер обробляють персональні дані, їх використання повинно відповідати принципам і правилам захисту даних: французькому Закону про обробку даних і свободи (*loi informatique et libertés*), а також Загальному регламенту про захист даних або Директиві про правоохоронні органи, якщо обробка здійснюється правоохоронними органами. Крім того, CNIL зазначає, що оцінка впливу на захист даних повинна проводитися «через інноваційний характер технології». Крім того, в деяких конкретних випадках законодавство про захист даних передбачає необхідність прийняття внутрішніх положень, наприклад, коли технологія використовується правоохоронними органами для запобігання злочинам. У таких випадках розгортання «розумного» відео вимагає наявності законодавчого або іншого нормативного документа, який би дозволяв або контролював їх законне застосування [8].

Отже, необхідно зазначити, що наразі немає чітких доказів чи ефективні такі розумні відеосистеми. Існує дуже мало інформації про минулі експерименти та їх результати. Наприклад, низка територіальних громад у Франції використовує штучний інтелект у поєднанні із зображеннями відеоспостереження для виявлення

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

кинутих сумок, стеження за громадським транспортом, управління світлофорами і т. ін. Так, муніципалітет Тулуза експериментував із програмним забезпеченням, яке виявляє підозрілі ситуації. Однак після оскарження цієї діяльності до суду, заступник міського голови заявив, що експерименти з розумними камерами не були «повністю задовільними» [8].

Як висновок необхідно зазначити, що Конституція України забороняє втручання в особисте і сімейне життя людини крім випадків, безпосередньо зазначених у самому Основному Законі. (наприклад, якщо таке втручання передбачено законом та здійснюється в інтересах національної безпеки).

Щодо практики застосування в Україні (як територіальними громадами, так і правоохоронними органами) системи розпізнавання облич та наявне нормативне регулювання, можна констатувати про існування суттєвих недоліків у національному законодавстві, а саме: відсутність правового режиму захисту зображення обличчя людини, законодавчих підстав для встановлення та застосування вуличних відеокамер із технологіями розпізнавання облич, відсутність запобіжників від зловживань такими технологіями, а також недотримання принципу пропорційності втручання у права людини. Це створює ризики порушень Україною міжнародно-правових зобов'язань, зокрема статті 8 ЄКПЛ (право на повагу до приватного і сімейного життя) [9].

Основними напрямками удосконалення чинного в Україні нормативного регулювання та забезпечення приватності громадян, уникнення можливих порушень прав людини, є такі:

1) у контексті впровадження технології розпізнавання облич важливо мати детальні правила, що регулюють обсяг і застосування заходів, а також надійні гарантії проти ризику зловживань і свавілля; потреба у правових гарантіях є значно більшою, коли йдеться про використання технології розпізнавання облич в реальному часі;

2) обробка персональних даних при застосуванні технології розпізнавання обличчя має бути виправданою та потребує високого рівня обґрунтування;

3) використання технології розпізнавання обличчя для криміналістичної ідентифікації підозрюваного за фотографіями та відео і, відповідно, використання технології розпізнавання обличчя в реальному часі для його розшуку та арешту повинно відповідати «нагальній суспільній потребі» та враховувати характер і тяжкість правопорушення.

Література:

1. Тартачний О. Штучний інтелект використовуватимуть на Олімпіаді у Парижі. Speka.media. 2024. URL: <https://speka.media/stucnii-intelekt-na-olimpiadi-r063q6>

2. Wesfreid M. Paris 2024 : pas de reconnaissance faciale aux JO. Le Parisien. November 23rd, 2022. URL: <https://www.leparisien.fr/politique/paris-2024-pas-de-reconnaissance-faciale-aux-jo-23-11-2022-4E3FP2XBWZC4LBY3B4UMPA3QPE.php?ts=1669200293918>

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

3. Facial Recognition: For a debate living up to the challenges. CNIL. November 15th, 2019. p.3. URL: <https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/facial-recognition.pdf>

4. Image Recognition vs Computer Vision: Key Differences Explained. Deepomatic. January 15th, 2024. URL: <https://deepomatic.com/blog/difference-between-computer-vision-and-image-recognition>

5. Dutch clubs to deploy «smart technology» to fight fan racism. France 24. June 8th, 2022. URL: <https://www.france24.com/en/live-news/20220608-dutch-clubs-to-deploy-smart-technology-to-fight-fan-racism>

6. Sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 – Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, Commission des lois. French Senate.

October 25th, 2022. URL: <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221024/lois.html>

7. Caméras dit «augmentées» dans les espaces publics: la position de la CNIL. CNIL. July 19th, 2022. URL: <https://www.cnil.fr/fr/cameras-dites-augmentees-dans-les-espaces-publics-la-position-de-la-cnil>

8. Emery P. Toulouse : le pouvoir des caméras de vidéosurveillance. La Dépêche. January 3, 2019. URL: <https://www.ladepeche.fr/article/2019/01/03/2934369-toulouse-le-pouvoir-des-cameras.html>

9. Вюта Д. Технологія розпізнавання облич: позиція ЄСПЛ у справі Glukhin v. Russia. 6 жовтня, 2023. Центр демократії та верховенства права. URL: <https://cedem.org.ua/news/glukhin-v-russia/>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

САМБОР М.

Начальник сектору моніторингу Прилуцького районного відділу поліції Головного управління Національної поліції в Чернігівській області, депутат Прилуцької районної ради, член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України, викладач вищої категорії, кандидат юридичних наук

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДО ПИТАННЯ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Історичний розвиток людства отримує не лише новий поштовх, а демонструє кардинально нові вектори розвитку людини і суспільства, обумовлені науково-технічним прогресом та впровадженням штучного інтелекту у соціальне середовище, домінуванням засобів масової інформації у поширенні інформації на відміну від наукових джерел тощо. Зазначені аспекти набувають вкрай важливого значення, коли постає питання про організацію управління суспільством, запровадження менеджменту соціального середовища на всіх рівнях управління від загальнодержавного, регіонального, місцевого, локального. На першому плані у відносинах з особистістю, громадянином, представником певної території і громади постають органи місцевого самоврядування, як одні з найнаближеніших органів публічної адміністрації до людини.

Рефлексія навколо питань надання ефективних послуг у сфері організації та управління адміністративно-територіальними одиницями та об'єднаннями їх мешканців – громадами, зумовлює розгляд питання повноважень органів місцевого самоврядування та ефективного їх використання у діяльності останніх. Безперечно вказане питання стало наріжним каменем не одного наукового та емпіричного дослідження. Насамперед важливим є теоретико-правове обґрунтування розуміння поняття повноважень органів місцевого самоврядування, яке нами розкрито [1, с. 87-95], що стане відправною точкою для дослідження ефективності їх реалізації.

Для суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування, важливим є усвідомлення змісту, об'єму повноважень та правильного, відповідно до норм позитивного права, у інтересах громади, їх реалізації. Погоджуємося з У. Дорош у тому, що для остаточного впровадження адміністративно-територіальної реформи найважливішим є взаємне узгодження всіх законів та законопроектів, що пов'язані з місцевим самоврядуванням та прийняття необхідного пакету законодавства [2, с. 172]. Основні шляхи оновлення місцевого самоврядування включають в себе: організацію прозорого функціонування місцевих владних установ та постійної взаємодії з мешканцями адміністративно-територіальної одиниці. Це є головними

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

завданнями, для реалізації яких використовуються різноманітні інструменти та методи, спрямовані на публічність інформації, бо відкритість визнається основним принципом діяльності органів місцевого самоврядування; покращення системи забезпечення основних людських прав та свобод на місцевому рівні. Місцеве самоврядування, як окрема складова народовладдя, є максимально близьким до народу, тому на цьому рівні повинні чітко й у найкоротші строки вирішуватися ті чи інші питання громадян з наданням їм послуг, які повністю відповідають всім нормам країн ЄС; впровадження рішучих заходів щодо трансформації адміністративного апарату згідно з конституційними положеннями та положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування. Для того, щоб забезпечити розвиток системи держуправління територіальним розвитком, необхідно сформулювати покроковий план та забезпечити узгодженість дій, спрямованих на пришвидшення оновлення адміністративно-територіального устрою на локальному та регіональному рівнях; гарантування місцевим органам управління чітко встановленої державної допомоги для забезпечення їх діяльності як стійкої та надійної основи демократії, що є базовим елементом економічно-соціального розвитку держави; створення комплексної структури місцевого самоврядування відповідно до вимог та норм Ради Європи; реалізація в межах України положень Європейської Стратегії інновацій та ефективного вдосконалення управління на місцевому рівні; залучення допомоги іноземних фінансових та донорських компаній, зарубіжних програм та проєктів, спрямованих на покращення кваліфікації всіх працівників місцевих владних установ, зокрема місцевих депутатів, та імплементація чинної в Європі моделі місцевого та регіонального управління [2, с. 175-177].

У контексті предмету наукових досліджень повноважень органів місцевого самоврядування маємо зазначити, що посадові особи цих органів, безперечно, мають діяти у межах та способами, визначених Конституцією та законами України, у інтересах мешканців територіальних громад. Поряд з цим важливим є усвідомлення інтересів представників громади та громади у цілому, а не домінуюче політичне бажання задовольнити електоральні інтереси будь-яким способом. Як наслідок, подекуди, посадові особи органів місцевого самоврядування, й у цілому органи місцевого самоврядування, виходять за межі своїх повноважень, зокрема надають правничу допомогу (первинну), роз'яснення норм позитивного права, без застереження у тому, що такі роз'яснення не є офіційним тлумаченням, а також того, що питання, які порушуються не належать до компетенції цих органів, що унеможлиблюється самою природою такої правничої допомоги. Наприклад, роз'яснення порядку і правил користування газорозподільними мережами [3]. Очевидно, що подібні підходи є викривленим розумінням і тлумаченням норм Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» [4], зокрема, щодо надання безоплатної правничої допомоги органами місцевого самоврядування. Переконані, що така допомога стосується саме тих питань, які виходять з кола компетенції органів місцевого самоврядування та розв'язання яких охоплюється повноваженнями цих органів.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Відтак, урахуваючи і систематизуючи дослідження науковців, зокрема, М. Баймуратова [5] та інших, можна констатувати, що сучасність розвитку органів місцевого самоврядування неможлива без урахування здобутків іноземних країн, власного досвіду, мети та особливостей національної ментальності. Як наслідок, дослідження діяльності органів місцевого самоврядування у ряді територіальних громад, дозволяє дійти висновку про те, що на практиці має місце невизначеність повноважень, їх змісту, форми призводить до викривлення у їх реалізації, а наявний адміністративний розсуд у їх використанні призводить до того, що інтереси громади, як кінцева мета, підмінюються інтересами окремих осіб, у тому числі тих, які обіймають певні посади в органах місцевого самоврядування.

Домінантно важливим є структуризація повноважень органів місцевого самоврядування, їх розмежування між відповідними адміністративними структурами (підрозділами, посадовими особами), з уникненням перетину таких повноважень, відмежування повноважень органів місцевого самоврядування та створених ними підприємств, установ та організацій.

Л. Наливайко, Є. Мінакова, О. Бочковий пишуть про те, що децентралізація влади здійснила відчутний вплив на розширення повноважень і обов'язків громад та на рівень відповідальності органів місцевого самоврядування, але ресурсів для їх виконання недостатньо. Механізм реалізації окремих повноважень досі незрозумілий у певних сферах, але це загальнодержавна тенденція [6, с. 132]. Однак, таке твердження має надзвичайно багато дискусійних та неоднозначних положень, щодо повноважень органів місцевого самоврядування. Повноваження органів, посадових осіб органів місцевого самоврядування, створених ними підприємств, установ організацій доволі часто дублюються, перетинаються, вказані фактори спричиняють колізію, конфлікти та правові спори. Наприклад, у контексті Єдиного державного вебпорталу електронних послуг [7], Веб-портал «Дія. Цифрова громада» створений з метою надання органам місцевого самоврядування, фізичним та юридичним особам інформації, необхідної для планування та здійснення заходів, спрямованих на цифровий розвиток, цифрову трансформацію і цифровізацію на місцевому та регіональному рівні [8], мешканці громад повинні відстоювати черги аби отримати у представників комітетів самоорганізації населення паперові довідки про склад осіб, які проживають за певною адресою (навіть не про склад сім'ї), щоб вказані довідки надавати до інших структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, коли всі ці дані цілком можна почерпнути з наявних електронних ресурсів, які є у користуванні органів місцевого самоврядування. Однак, куди цікавішим є квест у отриманні таких довідок, їх передачі, а за необхідності ще й посвідчення нотаріально тощо. Не вдаючись у спроби формування вичерпного переліку проблемних питань реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у інтересах громад та їх членів, зауважимо, що представникам органів місцевого самоврядування бракує ініціативи, відваги, відповідальності ухвалювати рішення, що, на наш погляд, зумовлено відсутністю у законодавстві вичерпного кола компетенції цих органів та повноважень, а також сформованого адміністративного розсуду цих органів у їх застосуванні на користь та у інтересах громад, їх представників.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Серед посадових осіб органів місцевого самоврядування доволі часто домінує тенденція перекидання відповідальності, намагання уникнути виконання повноважень, реалізація яких має місце в умовах використання адміністративного розсуду, що негативно позначається на ефективності надання послуг, уникнення та підміни інтересів громад.

Усвідомлюємо, що органи місцевого самоврядування – це перш за все людини, члени відповідної територіальної громади, а відтак виконання повноважень органами місцевого самоврядування здійснюється людьми (індивідуальні) або ж групою осіб (колективні, представницькі, установчі, тощо), які в умовах невизначеного кола компетенції сприймають окремі повноваження, не як обов'язок і відповідальність перед громадою, а як додаткову адміністративну чи бюрократичну можливість продемонструвати своє соціальне значення, подекуди мотивуючи тим, що виконання таких повноважень потребує відповідного фінансування, на вирішення якого держава не надає відповідні ресурси, а не як перспективу для громади. Для більшості посадових осіб органів місцевого самоврядування бракує ініціативи та розуміння мети органів місцевого самоврядування, інтересів громади, яким повинні служити ці особи, усвідомлення сервісного походження їх посад та повноважень.

Як результат, зауважимо, що ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб прямо залежить від якості позитивного права, норми якого абсолютно закріплять сферу компетенції цих органів та їх посадових осіб, законодавчо визначених повноважень та сфер розсуду у їх реалізації у межах компетенції, а також ефективність відбору за компетентністю осіб під час визначення відповідності зайняття посад в органах місцевого самоврядування.

Література:

1. Sambor M. Local self-government powers: on content and correlation with related concepts. *Law and Safety*. 2024. No. 2 (93). P. 87-95.
2. Дорош У. М. Децентралізація державного управління як засіб регіонального розвитку: дис... докт. філософії з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2023. 249 с.
3. Інформація із сайту: URL: <https://bobrovyska-gromada.gov.ua/news/1713274054/>.
4. Про безоплатну правничу допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#top> (дата звернення: 22.08.2024).
5. Баймуратов М.О. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування як простір формування, реалізації конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина, охорони та захисту прав людини. URL: <https://constitutionalist.com.ua/bajmuratov-m-o-konstytutsijno-pravovuj-prostir-mistsevoho-samovriaduvannia-ia-k-prostir-formuvannia-realizatsii-konstytutsijno-pravovoho-statusu-liudyny-osobystosti-i-hromadianyna-okhorony-ta-zakhystu/> (дата звернення: 22.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

6. Наливайко Л., Мінакова Є., Бочковий О. Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з питань інтеграції внутрішньо переміщених осіб в умовах децентралізації влади. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2022. № 1. С. 130-136.

7. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-p#Text> (дата звернення: 23.08.2024).

8. Деякі питання функціонування веб-порталу «Дія. Цифрова громада»: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2023 р. № 556: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2023-p#Text> (дата звернення: 23.08.2024).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ГОРБАТЕНКО С.

Аспірант за спеціальністю «Економіка»,
Академія праці, соціальних відносин і туризму

КОНЦЕПЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Парадоксально, але муніципальна реформа, яка сьогодні проводиться під гаслом децентралізації влади, реалізується насамперед у процесі укрупнення низових самоврядних одиниць, і тим самим відбувається віддалення цього рівня публічної влади від громадян.

Процеси укрупнення територіальних громад, започатковані прийняттям у 2015 році Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», мають суперечливий характер, оскільки не базуються на конституційних положеннях щодо місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України і далекі від добровільних засад. Однак ці процеси змушують також знову уважно подивитися на доктринальну основу місцевого самоврядування і його місце у системі публічної влади в державі. Ключовою у такому доктринальному перегляді є концепція територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування, розуміння правової природи цього суспільного явища.

Як відомо, існує декілька теорій, які претендують на пояснення природи місцевого самоврядування. Серед них основними вважаються громадівська та державницька [1, с. 86, 94; 2, с. 70]; Ю. Панейко вказував також на існування у минулому корпоративної теорії місцевого самоврядування, яка була заснована на уявленнях про місцеву громаду як об'єднання громадян [1, с. 125-126]; рудиментом цієї теорії залишається цілком неадекватний термін «член територіальної громади». В. Кравченко вказує на інші концепції – громадсько-господарську теорію, теорію муніципального дуалізму, теорію соціального обслуговування [3, с. 436-437]; усі вони намагаються вирішити або обійти принципову суперечність між громадівською та державницькою теоріями.

Зазначена суперечність має своїм витоком розуміння конституційного суб'єкта самоврядування – територіальної громади. Для прихильників громадівської теорії громада – природна спільнота мешканців певного поселення, сформована на засадах самоорганізації, яка володіє а ргіогі власними правами, визнаними державою [4, с. 299, 314]. В рамках державницької теорії громада – місцевий колектив, частина народу-суверена, що існує у створених державою адміністративно-територіальній одиниці і через Конституцію та закони наділена певними повноваженнями [5, с. 120].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Сьогодні у вітчизняній правовій доктрині найбільш поширеною є громадська теорія, яка розглядає владу місцевого самоврядування як вид публічної, однак недержавної влади. Це уявлення базується на відповідно акцентованій нормі статті 5 Конституції України, відповідно до якої народ опосередковано здійснює владу «через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Саме така інтерпретація дозволяє визнати територіальну громаду первинним, природним, «незалежним» від держави суб'єктом муніципальної влади.

В основі розуміння природного (тобто недержавного) походження право-суб'єктності територіальної громади лежить уявлення про її територіальну базу – поселення (населений пункт), який характеризується як «природна адміністративно-територіальна одиниця» [4, с. 315] на відміну від «штучних», утворених державою адміністративно-територіальних одиниць з умовними межами – районів та областей. Істотним аргументом на користь цього розуміння виступає також визнання Конституцією України кожного поселення (села, селища, міста) окремою адміністративно-територіальною одиницею (частина перша статті 133).

Проте процеси об'єднання територіальних громад, що тривають уже декілька років, практика здійснення такого об'єднання засвідчують, що уявлення про природну територіальну основу громади як суб'єкта місцевого самоврядування необхідно істотно переглянути. Новоутворені «об'єднані територіальні громади» включають території багатьох поселень різних категорій – сіл, селищ, міст, часом навіть у межах цілого сучасного району. Специфічними ознаками цього процесу об'єднання, незважаючи на задекларовану його добровільність, є цілеспрямоване державне стимулювання об'єднання громад у межах, визначених перспективними планами формування територій громад регіонів, які затверджуються Кабінетом Міністрів України, а також можливість відмови Кабінетом Міністрів України у визнанні об'єднаної громади перспективною і позбавленні фінансової підтримки при невідповідності новоутвореної громади перспективному плану. Практика судового розгляду засвідчує, що при цьому бажання мешканців окремих поселень часто ігноруються, а добровільність порушується [6].

Тим не менше новоутворені у процесі об'єднання територіальні громади мають повноваження конституційних суб'єктів місцевого самоврядування, передбачених, зокрема, статтями 140, 141 Конституції. Хоча питання узгодженості процесів об'єднання громад з адміністративно-територіальним поділом України залишаються гострою невирішеною проблемою, ці укрупнені громади виступають у ролі найнижчої ланки здійснення влади в державі, формуючи органи місцевого самоврядування як суб'єкти владних повноважень, найбільш наближені до

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

громадян (хоча й значно більш віддалені, аніж органи самоврядування попередніх громад). Дійсно, відповідно до пункту 1 частини першої статті 4 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування. Залишаючи без відповіді питання, чи може існувати територіальна громада, яка не має свого представницького органу, наголосимо, що рада територіальної громади обирається відповідно до статті 141 Конституції громадянами – мешканцями території юрисдикції «об'єднаної» територіальної громади.

Викладені характерні риси процесів утворення нових, укрупнених територіальних громад ставлять під сумнів аргументи прихильників громадівської теорії місцевого самоврядування. Дійсно, про природний характер територіальної основи нових громад говорити не доводиться: вони є штучними утвореннями, сформованими за участі органів виконавчої влади держави. Подібно навряд чи можна стверджувати про вже сформовані спільні інтереси мешканців різних поселень, що увійшли до складу громади. У кращому випадку такі інтереси можуть сформуватися в майбутньому; у гіршому випадку проблеми розвитку інфраструктури

«об'єднаної» громади та нерівномірного розвитку окремих поселень, що увійшли до її складу (особливо у разі різного статусу – міського чи сільського – цих поселень) будуть породжувати конфлікти між інтересами мешканців окремих поселень. Отже, «спільнота» такої громади може існувати насамперед в силу законодавства держави, а не формуватися природним чином, на основі апріорних спільних інтересів усіх її мешканців.

Тим не менше, відповідно до Конституції та законів України, новоутворені територіальні громади є суб'єктами здійснення місцевого самоврядування, однак не як первинної публічної влади, властивої природним (чи навіть додержавним) утворенням, а як децентралізованої (автономізованої) виконавчої влади держави, що здійснюється територіальним колективом мешканців у визначених державою межах, як визначив місцеве самоврядування визнаний у Європі теоретик місцевого самоврядування Ю. Панейко.

Література:

1. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002. – 196 с.
2. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. – 1995. – № 1(2). – С. 68-77.
3. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посібник. – Вид. 6-те, випр. і доп. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

4. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. – К.: Юридична думка, 2010. – 656 с.

5. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

6. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б. Деякі проблеми об'єднання територіальних громад у дзеркалі судових рішень // Децентралізація влади в Україні: перші кроки і перспективи подальшого конституційного забезпечення: тези доповідей Міжнародного круглого столу (м. Київ, 4 червня 2019 р.). – К.: КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. – С. 22-26.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЛІПКАН А.

Здобувач першого рівня вищої освіти, студент економічного факультету освітньої програми «Міжнародна економіка», Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ВПЛИВ НЕОЕКОНОМІКИ НА РЕАЛІЗАЦІЮ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Події, що сталися 24 лютого 2022 року стали початком відліку формування нової структури світової економіки, певної реструктуризації європейської економіки. Більше того, констатуємо про переоцінку вартості загальнолюдських цінностей, виділення факторів, які зумовлюють вплив на вартість процесів у політиці.

Неоекономіка здебільшого визначається як зумовлена комплексною дією економічних чинників система об'єктів стратегічної інфраструктури та відповідна стратегічна державна політика, в рамках якої переважає не стільки цінність матеріальних об'єктів, скільки здатність надавати життєво необхідні послуги та реалізувати відповідні функції [1].

Тобто змістом неоекономіки виступає застосування кібернетичних технологій, штучного інтелекту, нових бізнес-процесів, упровадження централізованої національної криптовалюти, застосування трейд-ботів і блок-чейн технологій.

У рамках реалізації муніципальної реформи йдеться передусім про таку тенденцію як *децентралізація*. Саме децентралізація відіграє ключову роль у світі криптовалют, оскільки вона забезпечує безпеку, прозорість та демократизацію фінансових операцій. У розвинених країнах ці процеси мають під собою солідну регуляторну базу. Це пояснює масштабування популярності, підвищення інвесторського попиту та користувачів у всьому світі.

Утім з боку держави відбувається зворотні процеси: спроби формування централізованих криптовалют, які б контролював державний банк. Тож, проблематика муніципальної реформи і формування неоекономіки пов'язані одним вагомим чинником: *децентралізацією* [2].

Зниження ролі матеріальних активів у поєднанні зі збільшенням ролі надання послуг відкривають нові можливості для місцевих органів влади, передусім щодо суттєвого покращення життя населення на певній території. Якщо на рівні держави можуть існувати певні проблеми із делегованими повноваженнями, виділенням коштів, їхнім бюджетуванням, корупцією, то на рівні місцевих органів влади за рахунок токенизація активів, їхньої децентралізації і розміщення на платформах блокчейн можливо суттєво підвищити рівень реалізації інтересів конкретної громади.

Токенизація активів стосується процесу перетворення прав на певний актив у цифровий токен, який можна зберігати, продавати та торгувати в блокчейні. Таким

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

чином активи громади можуть бути захищені від несанкціонованого впливу інших осіб, в тому числі центральних органів виконавчої влади.

Токенізація активів – це процес перетворення фізичного активу на його цифровий аналог, представлений у вигляді криптоактиву на блокчейні, за допомогою чого активи стають більш доступними та ліквідними. Такий процес також відкриває нові можливості для інвестування та торгівлі, розширює можливості місцевих органів влади для підвищення рівня життя та економічних показників певної громади.

22 серпня 2024 року я відвідав цікавий захід, який проводив Григорій Кукуруза та Михайло Кухар „ A New Era: The Tokenization of Real-World Assets” [3]. На ньому обговорювалися питання перспектив токенизації активів реального сектору в Україні та зовнішнього попиту на них, вплив війни на економіку України 2022-2024, подано прогноз розвитку до 2030 року, намічені контури нової воєнної структури економіки.

Я виніс із цього заходу декілька важливих думок, які суголосні із темою муніципальної реформи.

1) визначальним виступає підвищення ролі надання послуг у поєднанні разом зі зниженням ролі матеріальних активів;

2) децентралізація системи виступає важливою умовою розвитку всієї системи: від ефективного функціонування підсистем до ефективного функціонування системи;

3) Україна володіє високим рівнем кіберосвіченості та цифрової грамотності, що уможливорює децентралізувати як влади, так і безпосередні активи, тим самим підвищивши управління ними на місцях в інтересах громади;

4) паралельний розвиток не лише інтелектуального капіталу, а й штучного інтелекту та метавсесвіту, в рамках яких суттєво розширюються класичні уявлення про фактори виробництва;

5) формування як колосального прибутку, так і величезних збитків не пов'язане із класичними факторами виробництва. Так 4 вересня 2024 року за даними Google Finance компанія-розробник графічних процесорів Nvidia втратила \$ 280 млрд, що стало найбільш суттєвим падіння вартості акцій за одну добу за усю історію ринку американських цінних паперів.

Класичний фактор виробництва (праця лише людей) нині доповнюється у рамках доповненої реальності, метавсесвіту, а також функціонування трейд-ботів, блок-чейн платформ, різноманітних версій Chat GPT і в цілому працею *штучного інтелекту*.

Оскільки до процесів приросту капіталів дедалі більше залучатимуть роботів, контекстуально зміст концепції муніципальної реформи має бути доповнений відповідними положеннями, а безпосередня діяльність має не просто враховувати, а й прямим чином залучати роботів та штучний інтелект для надання життєво важливих послуг і реалізації життєво важливих функцій. Це сприятиме приросту капіталів конкретної громади.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Зазначені чинники формують підґрунтя для формування неоекономіки. Вони доповнюють як класичну економічну теорію, так і безпосередню фінансово-економічну діяльність. Промт-інжиніринг за даного випадку має стати однією із важливих компетенцій *soft skill*, за допомогою якої муніципальна реформа відповідатиме сучасним реаліям не лише у сфері державотворення, а у сфері неоекономіки.

Література:

1. Шепелєв М. Проблеми геоекономічної безпеки в контексті процесів глобалізації. *Людина і політика*. 2001. № 5. С. 49–57.
2. Ліпкан В. А. Політичні засади геостратегії сучасної Української Держави. *монографія*. Одеса : Видавничий дім „Гельветика”, 2024. 830 с.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

II. МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ. ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ ПІСЛЯ ЇХ ДЕ ОКУПАЦІЇ

ЖУРАВЕЛЬ Я.

Доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Академії праці, соціальних відносин і туризму

РИЖЕНКО О.

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

КАРТАШОВ Д.

Аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО МУНІЦИПАЛЬНУ ВАРТУ

В умовах повномасштабного вторгнення російського агресора на територію України територіальні громади суттєво відчувли небезпеку не лише від зовнішнього ворога, але і від злочинного сегменту нашого суспільства на вулицях сіл, селищ і міст. Мобілізація багатьох правоохоронних органів, відповідальних за безпеку на вулицях населених пунктів, об'єктивно призвела до погіршення стану суспільної безпеки та правопорядку.

Органи місцевого самоврядування змушені вживати заходів щодо стримання росту рівня злочинності в громадах, розглядаючи при цьому різні законні і доступні способи. Одним з таких способів є успішна практика органів місцевого самоврядування утворювати окремі комунальні підприємства з правопорядку, до роботи в яких залучаються фахівці в сфері правоохоронної діяльності.

Така практика ґрунтується на положеннях статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що передбачає повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Так, згідно з частиною першою цієї статті до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить таке власне (самоврядне) повноваження як підготовка і внесення на розгляд ради

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов» [1, ст.38].

Функціонування муниципальних правоохоронних органів отримало належну оцінку не лише територіальними громадами, а й сучасною українською юридичною наукою. Зокрема, на думку Н.П. Матюхіної «побудова громадянського суспільства зумовлює необхідність створення сил правопорядку, максимально наближених до населення, які найбільш повно враховують інтереси мешканців територіальних громад, активно взаємодіють з ними та діють під їх постійним контролем. Саме такими якостями можуть і повинні володіти муниципальні органи охорони громадського порядку» [2].

Аналіз законодавства про місцеве самоврядування в Україні дозволяє констатувати, що діяльність аналізованих нами муниципальних органів правопорядку врегульована на підзаконному рівні актами муниципальної правотворчості, прийнятими місцевими радами. На основі такого підзаконного врегулювання досить успішно функціонує муниципальна варта в багатьох містах України, серед яких можна відмітити м.Ірпінь Київської області (ознайомитися про діяльність можна за посиланням: <https://www.vartairpin.org/>), м.Чорноморськ Одеської області (муниципальна варта діє в межах організаційно-правової форми «комунальна організація», основними видами діяльності якої за КВЕД є 84.24 Діяльність у сфері охорони громадського порядку та безпеки, а також 81.10 Комплексне обслуговування об'єктів: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/38363806/), м.Вінниця та ін.

Досвід передового в цьому питанні міста Вінниця свідчить, що муниципальна варта створена для здійснення контролю за станом благоустрою на території Вінницької міської ТГ, забезпечення чистоти і порядку, організації озеленення, охорони зелених насаджень, водойомів, земельних ресурсів міста, здійснення контролю у місцях відпочинку громадян, для контролю за утриманням в належному стані закріплених за підприємствами, установами та організаціями територій Вінницької міської ТГ. До основних видів діяльності та послуг муниципальної варті міста відносяться:

- Охорона водних об'єктів та атмосферного повітря;
- Ситуаційний центр;
- Протидія несанкціонованій торгівлі;
- Контроль за благоустроєм;
- Контроль громадського порядку;
- Забезпечення публічного порядку [3].

Працівники муниципальної варті виконують завдання відповідно до програми «На варті міського порядку», яка функціонує у Вінниці з 2013 року. Вона фінансується з бюджету громади. Учасники варті мають відповідне посвідчення та діють на основі статуту.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Важливо відмітити, що рішенням виконавчого комітету Вінницької міської ради від 22.12.2017 року № 984 муніципальна варта уповноважена складати протоколи про адміністративні правопорушення на службових та посадових осіб підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності та громадян в межах компетенції та порядку передбаченим чинним законодавством та здійснювати облік військово зобов'язаних, виконувати заходи з цивільної оборони та протипожежної безпеки згідно із чинним законодавством.

На законодавчому ж рівні правовий статус муніципальної варті не достатньо визначений і потребує неабиякого доопрацювання з метою розкриття змісту статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». В умовах воєнного стану формування належного правового забезпечення діяльності подібних органів набуває особливої актуальності, адже правовий статус таких муніципальних сил правопорядку має бути чітко врегульованим, з вичерпним описом повноважень та зрозумілим порядком їх реалізації. Тому наразі як ніколи видається необхідним доопрацювати наявний проєкт Закону України від 02.07.2015 № 2890 «Про муніципальну варту» [4], або ж розробити зміст альтернативного проєкту і довести його до прийняття Верховною Радою України. Дана проблема не може досі залишатися неврегульованою на законодавчому рівні. Забезпечення безпеки в громадах є спільним завданням як держави, так і органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.
2. Н.П. Матюхіна. Муніципальна поліція: окремі сторінки минулого та сьогодення (зарубіжний досвід).
https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1742/1/Matjxina_4.pdf
3. Вікторія Чорба. Муніципальна варта та їх повноваження.
<https://legalaid.gov.ua/publikatsiyi/municzypalna-varata-ta-yih-povnovazhennya/>
4. Про муніципальну варту. Проєкт Закону України.
<https://ips.ligazakon.net/document/JH28A00V?an=41>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ПОТАПЕНКО С.

Доктор філософії за спеціальністю 081
Право, доцент кафедри цивільного,
господарського і трудового права Академії
праці, соціальних відносин і туризму, адвокат

РЕАЛІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ПОСТТРАЖДАЛИХ В НАСЛІДОК БОЙОВИХ ДІЙ ТЕРИТОРІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Вже 2 роки та 7 місяців триває повномасштабне вторгнення країни-агресора на територію нашої суверенної та незалежної країни. Темпи та масштаби обстрілів окупантами мирного населення України, руйнування їхніх осель, майна та критичної інфраструктури територій територіальних громад (далі – територія ТГ) за цей час вже завдали дуже значних втрат, що поставило на порядок денний нагальне питання забезпечення їх відновлення.

Комплексне відновлення постраждалих територій в Україні врегульоване цілою низкою нормативно-правових актів, серед яких центральне місце займає Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [1], яким передбачено підстави, склад та повноваження компетентних органів, які приймають рішення про розроблення програми комплексного відновлення області, території ТГ (її частини), яка визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включає комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території ТГ, яка постраждала внаслідок збройної агресії Росії проти України або в якій сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища [1, ст.ст. 15¹, 15²]. У цьому зв'язку важливо визначити технічну та фінансову сторони даної проблеми.

Програма комплексного відновлення території ТГ розробляється за рішенням виконавчого органу сільської, селищної, міської ради у формі електронного документа, який обов'язково вноситься до Реєстру будівельної діяльності у форматі визначеному урядом. Структурно дана програма повинна містити такі основні елементи: 1) причини розроблення програми; 2) загальний опис території ТГ (населених пунктів), для якої (яких) вона розробляється; 3) відомості про наявність чинної містобудівної документації на дану територію; 4) інформація про шкоду, заподіяну бойовими діями, терористичними актами, диверсіями; 5) інформація про технічну можливість та економічну доцільність відновлення пошкоджених об'єктів шляхом нового будівництва, їх перенесення, або виконання робіт з реконструкції, реставрації, капітального чи поточного ремонту; 6) пропозиції щодо внесення змін або розроблення містобудівної документації на місцевому рівні; 7) план заходів для забезпечення комплексного відновлення відповідної території (її частини) з визначенням їх пріоритетності; 8) попередній фінансово-економічний розрахунок для забезпечення заходів комплексного відновлення відповідної (її частини) та пропозиції щодо джерел їх фінансування.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

18.07.2023 року постановою Кабінету Міністрів України № 731 затверджені Порядок визначення територій відновлення та Порядок розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку ТГ [2], якими встановлені вимоги та критерії при умові наявності яких територія ТГ або мікрорегіон можуть розраховувати на відновлення, а також механізм розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів та територій ТГ. Є надія, що прийняття зазначених порядків дасть змогу прискорити відновлення постраждалих внаслідок збройної агресії територій ТГ і регіонів, зокрема, відновити об'єкти транспортної, комунальної та соціальної інфраструктури, об'єкти житлового та громадського призначення.

Відповідно до зазначених Порядків територіальна громада відноситься до території відновлення за умови наявності хоча б одного з таких критеріїв: 1) на території ТГ відбувалися бойові дії; 2) територія ТГ або її частина була тимчасово окупована; 3) на території ТГ наявні руйнування об'єктів інфраструктури, житлового фонду внаслідок бойових дій та/або обстрілів; 4) територія ТГ характеризується значним переміщенням населення до інших регіонів та/або інших держав та різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку тощо [2]. При цьому варто зазначити, що якщо на території ТГ ведуться активні бойові дії або дана територія є тимчасово окупованою країною-агресором то віднесення такої громади до території відновлення не можливе.

Вважається, що територія ТГ характеризується значним переміщенням населення до інших регіонів та/або інших держав та різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку за наступними показниками:

- якщо чисельність населення зменшилася порівняно із станом на 01.01.2022 року не менше ніж на 15%;

- якщо рівень безробіття порівняно із станом на 01.01.2022 року збільшився не менше ніж на 15%;

- якщо кількість внутрішньо переміщених осіб від загальної чисельності населення громади станом на 01.01.2022 року становить понад 10%;

- якщо зменшення обсягу надходжень від сплати податків та зборів до загального фонду місцевого бюджету з березня по грудень 2022 року порівняно з відповідним періодом 2021 року становить не менше 15% [3].

При наявності постраждалих внаслідок бойових дій громад, території яких підлягають відновленню, обласні військові адміністрації подають до Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури) інформацію про необхідність віднесення таких територій ТГ до територій відновлення. Визначення територій ТГ, які відповідають зазначеним критеріям та підлягають відновленню здійснюється комісією у складі народних депутатів – членів профільного комітету Верховної Ради України, яку утворює Мінінфраструктури за участі заінтересованих органів місцевого самоврядування. Підготовлений комісією перелік територій ТГ, які віднесено до територій відновлення, затверджує Кабінет Міністрів України у Державній стратегії регіонального розвитку України.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Програма комплексного відновлення території ТГ розробляється за рішенням виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради в межах території ТГ, проект розробленої програми підлягає обов'язковому погодженню з уповноваженим органом містобудування та архітектури обласної державної адміністрації, а потім, після проведення громадського обговорення, дана програма затверджується на пленарному засіданні сесії цієї ж ради [1, ст.ст. 15²].

План відновлення та розвитку *територіальної* громади, що віднесена до *території* відновлення, розробляє виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради та військова адміністрація населеного пункту в межах території ТГ, а після його погодження затверджує сільська, селищна, міська рада.

План відновлення та розвитку регіонів розробляє Мінінфраструктури разом з іншими зацікавленими центральними та місцевими органами виконавчої влади і враховує наявний потенціал, перспективну спеціалізацію територій. При цьому, розробка такого плану розпочинається протягом 10 днів після затвердження урядом переліку ТГ території яких віднесено до територій відновлення. Своєю чергою, органи місцевого самоврядування у двомісячний строк після оприлюднення Мінінфраструктури інформації про розробку плану відновлення та розвитку регіонів подають на погодження проект плану відновлення та розвитку території ТГ, який має включати відомості про: завдання і заходи з відновлення та розвитку; прогнозовану потребу та можливі джерела фінансування; індикатори виконання завдань, здійснення заходів з відновлення та розвитку і їх прогнозні значення; перелік проектів регіонального (місцевого) розвитку. Розроблений за встановленою процедурою План відновлення та розвитку регіонів підлягає затвердженню Кабінетом Міністрів України.

Згідно зазначених Порядків плани відновлення та розвитку регіонів та територій ТГ розроблятимуться на період до 31.12.2027 року. Проведення моніторингу за виконання зазначених планів щороку здійснюється Мінінфраструктури на підставі даних офіційної статистики, інформації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Моніторинг виконання плану відновлення та розвитку регіонів може проводитися, зокрема, на основі екосистеми управління відбудовою DREAM та Геоінформаційної системи здійснення моніторингу та оцінювання розвитку регіонів і територіальних громад (ГІС).

24.06.2024 року відбулось восьме засідання Робочої групи Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо визначення пріоритетів та заходів з питань комплексного відновлення територій (областей, територій ТГ), постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, або в яких сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні та інші кризові явища. Під час даного засідання було обговорено питання реалізації завдань з планування відновлення і просторового планування територій областей. Присутні на засіданні головні архітектори Полтавської, Дніпропетровської та Львівської областей поділилися досвідом з розробки програм комплексного відновлення територій, допроектними проробками, структурами програм, врахуванням

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

інтересів суміжних областей та територіальних громад, планами заходів при напрацюванні програм комплексного відновлення та розвитку [4]. Також вони повідомили про складнощі, з якими зіштовхнулися спеціалісти при розробці та затвердженні програм комплексного відновлення територій та ознайомили з досвідом аналізу та збору вихідних даних для розробки програм областей, прикладами релокації бізнесу, новими векторами розвитку регіонів з метою внесення змін до схем планування територій областей та напрацювання комплексних планів просторового розвитку територій ТГ.

Під час засідання даної робочої групи було презентовано розроблені програми комплексного відновлення територій ТГ. Приміром, Вінницькою міською радою Вінницького району Вінницької області наголошено про створення спеціального департаменту в апараті міської ради для здійснення відновлення та розвитку території Вінницької міської ТГ, про роботу над програмою комплексного відновлення області, визначення стратегічних пріоритетів та оперативних цілей для врахування при відновленні громади, зазначено про реалізацію плану заходів програми з проектами відновлення та розвитку громади, а також відмічено, що програма вже готова для винесення на затвердження Вінницькою міською радою [4]. Подібні практики свідчать про активну роботу громад та їх органів місцевого самоврядування у розробленні

Таким чином, механізм забезпечення комплексного відновлення постраждалих внаслідок бойових дій територій ТГ включає наступні елементи: 1) формування плану заходів з відновлення та розвитку України в умовах війни та у повоєнний період; 2) розроблення програм комплексного відновлення територій ТГ; 3) пошук джерел фінансування реалізації плану заходів. Разом з тим, даний механізм не передбачає можливості та процедур внесення змін до затвердженої Програми комплексного відновлення території ТГ та/або Плану відновлення та розвитку *територіальної* громади внаслідок шкоди, яка може бути заподіяна бойовими діями, терористичними актами, диверсіями, ракетними атаками в майбутньому на тлі війни в Україні. Наведене обумовлює удосконалення чинного законодавства, яке регулює порядок відновлення постраждалих територій (ми пропонуємо доповнити *ст. 15¹, 15² Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*, а також Порядок визначення територій відновлення та Порядок розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку ТГ положеннями про підстави та процедури внесення змін до затвердженої Програми комплексного відновлення території ТГ та/або Плану відновлення та розвитку *територіальної* громади внаслідок шкоди, яка може бути заподіяна під війни).

Література:

1. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України 17.02.2011р. №3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 30.08.2024).

2. Про затвердження Порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 р.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

№731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.08.2024).

3. Розробка планів відновлення: інфографіки. Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/17136> (дата звернення: 30.08.2024).

4. У комітеті з питань організації державної влади відбулося засідання Робочої групи щодо визначення пріоритетів та заходів з питань комплексного відновлення територій (областей, територіальних громад), постраждалих внаслідок збройної агресії проти України. Офіційний вебпортал парламенту України. 27.06.2024 р. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/251242.html (дата звернення: 30.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЦИГАНЧУК Н.

Кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного, господарського та трудового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ВІДСТРОЧКУ – ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Повномасштабна загарбницька війна російського агресора проти України вимагає значних людських ресурсів. Відстоюючи незалежність нашої держави на її захист піднялися тисячі добровольців – найкращих синів і доньок українського народу. Чимало українців стали до лав сил територіальної оборони, які поповнили Збройні Сили України. Велику кількість чоловіків було мобілізовано та призвано на службу на особливий період.

На превеликий жаль, боронячи Україну від ворога, багато Захисників і Захисниць України загинули, потрапили в полон або зникли безвісти. Це непоправима втрата для країни та для кожної родини в яку прийшло горе. Чинним законодавством передбачені певні гарантії та пільги для таких категорій родин, але, на практиці, часто реалізувати, ту чи іншу, закріплену норму права є досить проблематично, а то й неможливо.

Непоодинокими є випадки, коли родини Захисників та Захисниць України отримують офіційне повідомлення від ТЦК та СП про те, що їхній чоловік, дружина, син, донька, мати, батько, брат чи сестра зникли безвісти і що інформація про це внесена до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

Проте, не зважаючи на наявність такої інформації, представники ТЦК та СП мобілізують на службу інших військовозобов'язаних членів родини, посилаючись на постанову Кабінету Міністрів України № 560 від 16 травня 2024 року «Про затвердження Порядку проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період» [1].

З огляду на велику кількість звернень від сімей осіб, зниклих безвісти, щодо законності таких дій представників ТЦК та СП необхідно провести аналіз нормативно-правових актів, які регулюють питання відстрочки від проходження військової служби та визначити відповідність постанови законам.

Проходження військової служби регулюється Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII (далі - Закон про мобілізацію) [2], Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 року № 2232-XII (далі - Закон про військовий обов'язок) [3], Законом України «Про оборону України» від 06 грудня 1991 року № 1932-XII (далі - Закон про оборону) [4], а також постановою Кабінету Міністрів України № 560 від 16 травня 2024 року «Про затвердження Порядку проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період» (далі – постанова № 560).

Здійснення усіх мобілізаційних заходів регулюється Законом про мобілізацію. Саме цим законодавчим актом встановлені правові основи мобілізаційної

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

підготовки та мобілізації в Україні та визначені повноваження органів, які проводять мобілізацію. Саме цей закон містить перелік підстав надання відстрочки від призову на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період.

11 квітня 2024 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» [5], яким були внесені зміни до Закону про мобілізацію. Ці зміни стосувалися і надання відстрочки.

16 травня 2024 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 560, якою затвердив «Порядок проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період». Саме на цю постанову і посилаються представники ТЦК та СП проводячи мобілізацію.

Підстави надання відстрочки визначені статтею 23 Закону про мобілізацію. Про це зазначено і в п. 56 постанови № 560, в якій, зокрема, міститься порядок оформлення відстрочки.

В п. 4 ч.3 ст. 23 Закону про мобілізацію вказано, що «Призову на військову службу під час мобілізації, на особливий період не підлягають також:

4) жінки та чоловіки, чиї близькі родичі (чоловік, дружина, син, донька, батько, мати або рідний (повнорідний) брат чи сестра) загинули або пропали безвісти під час здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, а також під час забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії проти України під час дії воєнного стану».

У додатку 5 постанови № 560 міститься перелік документів, які необхідно надати до ТЦК та СП військовозобов'язаним, що вказані в ст. 23 Закону про мобілізацію. Зокрема, військовозобов'язаний, **у якого близький родич зник безвісти, має надати рішення суду про визнання особи зниклою безвісти за особливих обставин.**

Вважаємо, що вимога ТЦК та СП про надання рішення суду є незаконною виходячи з наступного.

Чинним законодавством України визначено два правових статуси осіб, місце перебування яких невідомо:

- 1) безвісно відсутня особа;
- 2) особа, зникла безвісти за особливих обставин.

Ці поняття хоч і подібні, але різні за значенням, мають різне смислове навантаження та різний порядок і строки встановлення правового статусу.

Відповідно до статті 43 Цивільного кодексу України фізична особа може бути визнана у судовому порядку безвісно відсутньою, якщо протягом одного року в місці її постійного проживання відсутні відомості про її місце перебування. Початком відсутності вважається дата, коли родичі востаннє мали відомості про таку особу. Якщо ж встановити конкретної дати неможливо, то початком відсутності вважається перше число наступного місяця або перше січня наступного року[6].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Проте, які слідує із постанови № 560, відстрочка від призову надається військовозобов'язаним, чиї рідні зникли безвісти за особливих обставин. Правовий статус таких осіб набувається на підставі Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» від 12 липня 2018 року № 2505-VIII (далі - Закон про зниклих безвісти) [7].

Саме цей Закон визначає правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, регулює питання обліку таких осіб, їх розшук та соціальний захист, а також соціальний захист членів сім'ї таких осіб.

В абзаці дванадцятому частини першої статті 1 Закону про зниклих безвісти розкрито обставини зникнення такої особи: це особа, яка зникла безвісти у зв'язку із збройним конфліктом, воєнними діями, тимчасовою окупацією частини території України, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру.

Законом про зниклих безвісти передбачено процедуру збирання та обліку необхідної інформації і Міністерством внутрішніх справ України створено Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

З моменту внесення до вказаного Реєстру відомостей про зникнення особи на підставі заяви родичів, що звернулися до національної поліції чи до МВС України, така особа набуває статусу зниклої безвісти за особливих обставин. Моментом, з якого особа вважатиметься зниклою безвісти, є дата подання заяви про зникнення.

Отже, підтвердженням статусу особи зниклої безвісти за особливих обставин є відомості з Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин і тому звертатися до суду для встановлення даного факту непотрібно.

Аналіз вищезазначених нормативно-правових актів, що регулюють питання надання відстрочки, вказує на те, що в постанові № 560 міститься фактично два різні статуси, а тому виникла юридична колізія, яка потребує вирішення.

Вважаємо, що для усунення колізії, яка веде до порушення прав сімей, чиї рідні зникли безвісти за особливих обставин, Кабінету Міністрів України в додаток 5 постанови № 560 необхідно внести **зміни та** виключити з переліку документів, які надають право на відстрочку для таких військовозобов'язаних «рішення суду про визнання особи, зниклою безвісти за особливих обставин».

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України № 560 від 16 травня 2024 року «Про затвердження Порядку проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період» // <https://zakon.rada.gov>.

2. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII // <https://zakon.rada.gov>.

3. Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 року № 2232-XII // <https://zakon.rada.gov>.

4. Закон України «Про оборону України» від 06 грудня 1991 року № 1932-XII // <https://zakon.rada.gov>.

5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» від 11 квітня 2024 року № 3633-IX // <https://zakon.rada.gov>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // <https://zakon.rada.gov>.

7. Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» від 12 липня 2018 року № 2505-VIII // <https://zakon.rada.gov>.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ВОЛКОВ С.

кандидат технічних наук, професор,
заступник голови ОПХО

РОЛЬ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ У ФОРМУВАННІ ЕФЕКТИВНИХ МІСЦЕВИХ ПОЛІТИК: АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ПРОФСІЛОК З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Соціальний діалог між партнерами – владою, роботодавцями та профспілками набуває особливого значення під час воєнного стану та мобілізаційної економіки. Він є ключовим фактором взаємодовіри та дозволяє приймати більш швидкі та ефективні рішення для виробників та ринку праці.

Основною і найбільш результативною формою соціального діалогу, яка впливає на рівень і якість життя працівників, є укладання та виконання колективних договорів і угод. У грудні 2023 року на засіданні Виконкому Об'єднання профспілок Харківської області розглянуто питання «Про підсумки колдоговірної кампанії

2023 року та завдання на 2024 рік». В області серед підприємств, установ та організацій, профспілкові комітети яких входять до складу ОПХО, 89,7% колективних договорів діють на підприємствах, установах та організаціях державної/комунальної форми власності, 10,3% колективних договорів – в організаціях недержавної форми власності. Дія колективних договорів поширюється на 283,2 тис. працівників, у тому числі понад 271,7 тис. членів профспілок, що становить 95,9 %.

Виклики війни призводять до того, що на багатьох підприємствах, установах та організаціях області, які були в окупації або зазнали значних руйнувань, втрачені господарсько-фінансові документи, в тому числі колективні договори.

Через військову агресію РФ та погіршення фінансової ситуації ряд норм колдоговорів до кінця дії воєнного стану призупинено, зокрема:

- виплата усіх видів матеріальної допомоги, окрім допомоги на поховання працівників і ветеранів (пенсіонерів) підприємств та оплати ритуальних послуг;
- надання всіх видів оплачуваних додаткових відпусток;
- виплати працівникам, які звільняються у зв'язку з виходом на трудову пенсію;
- виплати працівникам усіх видів або частини заохочувальних виплат;
- термінів виплати заробітної плати;
- фінансування культурно-масових і спортивних заходів та інші.

На деяких підприємствах, роботодавці, розуміючи всю складність ситуації щодо доходів працівників, спрямування коштів на допомогу ЗСУ, все ж такі приймають рішення про повернення раніше скасованих норм колективних договорів в частині підвищення посадових окладів і тарифних ставок, а також поновлення виплат матеріального стимулювання працівників.

Членські організації ОПХО адаптуються до нових умов. Незважаючи на воєнний стан більшість членських організацій провели засідання своїх

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

колегіальних органів та семінари щодо колективно-договірної роботи, акцентувавши увагу на новому Законі України «Про колективні угоди та договори».

В цих умовах активно проводилась право роз'яснювальна робота через соціальні мережі, відповідні WEB-сайти ОПХО і окремих членських організацій, сторінках у Facebook.

На засіданнях профкомів за участю представників адміністрації розглядаються питання захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки.

У контексті муніципальної реформи роль профспілок у формуванні місцевих політик стає дедалі актуальнішою. Профспілки, представляючи інтереси працівників, можуть суттєво впливати на прийняття рішень, які стосуються соціально-економічного розвитку на місцевому рівні та сприяти зміцненню соціальної згуртованості, підтримці громадян та забезпеченню ефективного надання соціальних послуг. Ось кілька ключових аспектів:

1. Підтримка вразливих груп населення: В умовах війни багато людей опиняються у складних життєвих обставинах, таких як внутрішнє переміщення, втрата роботи чи житла. Соціальний діалог допомагає виявляти потреби цих груп та забезпечувати їх необхідною допомогою [1].

2. Організація соціальних послуг: Місцеві органи влади та соціальні служби використовують соціальний діалог для координації надання послуг, таких як притулок, медична допомога, психологічна підтримка та інші важливі послуги [2].

3. Зміцнення громадянського суспільства: Соціальний діалог сприяє активному залученню громадян до прийняття рішень, що підвищує рівень довіри до місцевої влади та зміцнює громадянське суспільство [3].

4. Кризове реагування: В умовах воєнного стану важливо швидко реагувати на надзвичайні ситуації. Соціальний діалог дозволяє оперативніше обмінюватися інформацією та координувати дії для надання екстреної допомоги [4].

Це підтверджується проведенням у лютому-квітні 2024 року, за ініціативою та участю Харківської обласної ради Профспілки працівників соціальної сфери, соціологічним дослідженням на тему «Ставлення до підвищення ефективності соціального діалогу на рівні територіальних громад» [5]. Метою дослідження було з'ясувати особливості та проблеми здійснення соціального діалогу в обраних територіальних громадах Харківської та Волинської областей, а також шляхи їх вирішення.

Членські організації Об'єднання профспілок Харківської області намагаються активізувати соціальний діалог з метою створення більш ефективної та відповідальної системи управління в громаді. Слід зазначити, що зберігається тенденція деяких керівників територіальних громад щодо створення єдиної профспілки, об'єднавши в ній усіх працівників різних підприємств, установ, організацій, що діють на території громади. Така поведінка окремих місцевих керівників свідчить про їх необізнаність із усім спектром питань, які стосуються сфери діяльності профспілок і відповідальності за дотримання чинного трудового законодавства. Зокрема, такі дії суперечать Закону України «Про професійні

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

спілки, їх права та гарантії діяльності», який передбачає, що профспілки створюються громадянами, що пов'язані спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності чи навчання. У територіальній громаді не існує єдиної професії чи єдиного виду трудової діяльності, за якими можна створити профспілку. При таких підходах до формування профспілки "зверху вниз" можуть виникнути кілька додаткових викликів:

1. **Відсутність незалежності:** Профспілки, створені керівництвом, можуть бути менш незалежними та менш здатними ефективно захищати права працівників у конфліктних ситуаціях. Це може призвести до втрати довіри з боку працівників.

2. **Конфлікт інтересів:** Коли ініціатива створення профспілки виходить від керівництва, може виникнути конфлікт інтересів. Керівництво може намагатися використовувати профспілку для досягнення власних цілей, а не для захисту прав працівників.

3. **Обмежена участь працівників:** Якщо працівники не залучені до процесу створення та управління профспілкою, вони можуть відчувати себе відстороненими та менш зацікавленими в її діяльності. Це може знизити ефективність профспілки.

4. **Бюрократизація:** Профспілки, створені за бізнес-моделлю, можуть стати занадто бюрократичними, що ускладнює швидке реагування на потреби працівників та вирішення їхніх проблем.

5. **Ризик маніпуляцій:** Існує ризик, що керівництво може маніпулювати профспілкою для досягнення власних цілей, наприклад, для зниження витрат на оплату праці або для уникнення відповідальності за порушення трудових прав.

Забезпечення участі профспілок у процесах прийняття рішень на місцевому рівні в рамках муніципальної реформи є важливим завданням для захисту прав працівників та забезпечення соціальної справедливості. Ось кілька стратегій, які можуть бути застосовані:

1. **Створення консультаційних платформ:** Важливо створити механізми для регулярних консультацій між органами місцевого самоврядування та профспілками. Це може включати робочі групи, комітети або ради, де профспілки можуть висловлювати свої думки та пропозиції.

2. **Законодавче закріплення прав:** Необхідно впровадити законодавчі норми, які б зобов'язували органи місцевого самоврядування враховувати думку профспілок при прийнятті рішень, що стосуються трудових відносин і соціальної політики.

3. **Проведення навчальних програм:** Профспілки можуть організувати навчання для своїх членів щодо процесів місцевого самоврядування, щоб підвищити їхню обізнаність і здатність брати участь у прийнятті рішень.

4. **Інформування та комунікація:** Профспілки повинні активно інформувати своїх членів про зміни в законодавстві та політиці, що впливають на їхні права, а також про можливості участі в процесах прийняття рішень.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

5. Співпраця з іншими громадськими організаціями: Об'єднання з іншими НУО, активістами та громадськими ініціативами може посилити голос профспілок і допомогти в лобюванні інтересів трудящих на місцевому рівні.

6. Моніторинг і оцінка політики: Профспілки можуть брати участь у моніторингу реалізації місцевих політик та програм, що впливають на працівників, а також оцінювати їх ефективність і справедливість.

7. Залучення до розробки місцевих програм: Профспілки можуть ініціювати участь у розробці місцевих соціально-економічних програм, що стосуються праці, зайнятості та соціального захисту.

8. Використання технологій: Використання онлайн-платформ для збору думок і пропозицій від членів профспілок може сприяти більшій залученості та активності.

9. Проведення публічних заходів: Організація семінарів, круглих столів та інших публічних заходів може допомогти підвищити обізнаність про важливість участі профспілок у місцевих процесах.

10. Формування партнерства з владою: Налагодження конструктивного діалогу та партнерства з органами місцевого самоврядування може сприяти більшій відкритості до співпраці з профспілками.

Забезпечення участі профспілок у процесах прийняття рішень на місцевому рівні є важливим елементом демократичного управління та соціального діалогу, що сприятиме розвитку справедливого суспільства.

Соціальний діалог є ключовим елементом для формування ефективних місцевих політик. Профспілки, як представники інтересів працівників, відіграють важливу роль у цьому процесі. Для забезпечення успішної взаємодії необхідно подолати існуючі виклики та створити умови для активної участі всіх зацікавлених сторін у прийнятті рішень. Лише через спільні зусилля можна досягти сталого розвитку на місцевому рівні та забезпечити високий рівень соціального захисту для всіх громадян.

Література:

1. Рекомендації громадам щодо організації надання соціальних послуг. <https://auc.org.ua/novyna/rekomendaciyi-gromadam-shchodo-organizaciyi-nadannya-socialnyh-poslug-v-umovah-voyennogo>.

2. Організація надання соціальних послуг в умовах воєнного стану. <https://socsprava.com.ua/organizacziya-nadannya-soczialnyh-poslug-v-umovah-voyennogo-stanu/>.

3. Добровольчі формування територіальної громади: правовий статус. <https://pravokator.club/news/dobrovolchi-formuvannya-terytorialnoyi-gromady-pravovyj-status-ta-sotsialni-garantiyi/>.

4. Надання соціальних послуг в умовах воєнного або надзвичайного стану. <https://dn.gov.ua/news/nadannya-socialnih-poslug-v-umovah-voyennogo-abo-nadzvichajного-stanu-v-ukrayini>.

5. «Ставлення до підвищення ефективності соціального діалогу на рівні територіальних громад». Соціологічне дослідження. Відділення Національної служби посередництва і примирення в Харківській області, Харківської обласної

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ради Профспілки працівників соціальної сфери, кафедра соціології управління та соціальної роботи Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, 2024р.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЧОРНОЛУЦЬКИЙ Р.

Доктор юридичних наук, професор кафедри міжнародного права та галузевих правових дисциплін, Київського університету права, Національної академії наук України

ОБ'ЄКТИВАЦІЯ РОЛІ І ЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕСУАЛІЗАЦІЇ ЛОКАЛЬНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В ПОВОЄННОМУ ВІДНОВЛЕННІ УКРАЇНИ

Є загальновідомим, що в складних умовах політичних і соціально-економічних трансформацій об'єктивується роль і значення соціального проектування, важливе місце серед якого займає нормативне проектування, тобто діяльність з підготовки проектів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що супроводжують та здійснюють забезпечення реформаційних перетворень. Саме таке проектування виступає стратегічно-функціональним, логістично-забезпечуючим і оптимально-охоронюваним засобом, що гарантує локальному соціуму у вигляді локальної територіальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ), який функціонує в умовах місцевого самоврядування (далі – МСВ), в філософському стані повсякденності – визнання, легалізацію, легітимацію, охорону, захист, гарантування і реалізацію їх інтересів, що мають екзистенційну природу та проявляються ззовні як права, свободи і обов'язки людини. Саме такі права, свободи і обов'язки людини саме на локальному рівні соціуму у своїй сукупності складають конституційно-правовий статус людини (особистості) і громадянина, що реалізується в умовах МСВ всередині ТГ. При цьому такі права, свободи і обов'язки людини трансформуються в муніципальні права, свободи і обов'язки людини, збагачуючись низкою прав, що безпосередньо пов'язані з реалізацією локальної демократії (право на участь у МСВ, право на службу в органах місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), право на участь у формах безпосередньої демократії тощо). Отже, можна стверджувати, що феноменологія нормопроекування особливо на локальному рівні соціуму відіграє важливу роль та має стратегічне значення у формуванні демократичної правової державності та основоположних настанов конституціоналізму.

Це твердження логічно витікає з того, що свого стратегічного значення нормативне проектування (нормопроекування), а частіше, законопроекування – набуває в конституційному праві, що виступає основною, фундаментальною та профілюючою галуззю національного права України, бо «незалежна Українська держава гостро потребує на вирішення на законодавчому рівні нагальних проблем як найшвидшого виходу на рівень, коли суспільство та світ стали б свідомо сприймати її як демократичну правову державу» [1, с. 5]. Це одним конституюючим фактором актуалізації нормопроекування (законопроекування) в конституційному праві, особливо в умовах ординарного функціонування державності, є феномен правової глобалізації, у відповідності до якої національне законодавство, повністю змінивши радянську та пострадянську ідеологію на

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

європейську ціннісну парадигму, сприймає загальнодемократичні міжнародні підходи до нормативізації, регламентації та врегулювання прав людини, права власності, правового забезпечення підприємництва та інвестицій, а також інших найважливіших соціально-політичних та соціально-економічних об'єктів, що виступають об'єктами конституційно-правового регулювання.

Отже, можна констатувати, що якщо раніше нормопроекування (законопроекування) у багатьох випадках здійснювалось ситуативно, знаходячись під сильним суб'єктивним впливом та заповнюючи дефіцит правового регулювання суспільних відносин, які гостро потребували на регламентацію зараз, сьогодні, а нерідко – вчора, то саме зараз настав час звернути на нього пильну увагу, бо в умовах здійснення в державі широких конституційної, судової, адміністративної та муніципальної реформ – причому в контексті останньої мова йде про децентралізацію повноважень публічної влади – саме законопроекування (законотворення) і нормопроекування (нормотворення), особливо в конституційному праві, набувають стратегічного та логістично-релятивістського значення – бо саме від них напряду залежать якість законодавства, ефективність нормативно-правового регулювання та соціальні зміни, що здійснюються завдяки першому і другому.

Наведені процеси організаційно, нормативно, ідеологічно, наративно і конотаційно каталізують та підсилюють європейський та євроатлантичний вибір України, що знайшов своє закріплення в Преамбулі її Конституції 1996 року [2]. Саме такі орієнтири для законопроекування і нормопроекування, що складаються в нових умовах, коли Україна вже з 23 червня 2022 року є державою-аплікантом Європейського Союзу [3], і вже з 14 грудня 2023 року розпочинає переговори про входження до цього міждержавного об'єднання [4], – ще більше актуалізує питання гармонізації, уніфікації і адаптації нових актів законодавства, які нерідко лишалися «поза кадрам», у темпоральній перспективі, а з часом або ліквідувалися через непотрібність чи затримку у часі, або так і лишалися нерегульованими. Це вкрай негативно позначалось не тільки на якості загального нормопроекування, а й на побудові нової правової системи держави, що взяла на себе зобов'язання стати європейською.

Ще більшої актуальності феноменологія нормопроекування, її оптимальність та ефективність набувають в умовах екстраординарного функціонування державності, коли розв'язана росією агресивна війна, вже у формі повномасштабного вторгнення, поставила під гостре питання виживання, функціонування та фактично існування Української держави та її народу. Враховуючи, що військові дії між державами йдуть вже більше 10 років, профільна феноменологія набуває свого прогностичного визначення, особливо в контексті вирішення питань нормопроекування в сфері повоєнного відновлення держави та її ТГ.

Раніше, на доктринальному рівні вітчизняні вчені-муніципалісти М. Баймуратов та Б. Кофман [5] фактично визначили напрямки профільного нормопроекування в період воєнного стану, запропонували спочатку чотири

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

таких напрямки, що безпосередньо торкаються можливості здійснювати захист прав і свобод людини, включаючи й локальну нормотворчість ОМСВ, а саме:

1) *в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, що не задіяно у воєнних діях* – тобто, там де існують умови для відносно стабільного здійснення діяльності ОМСВ в контексті виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ, – отже, з ординарними та стабільними умовами (за можливості в умовах воєнного стану. – авт.) наявності, прояву і функціонування суб'єктності ТГ і правового режиму реалізації та захисту прав людини;

2) *в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях де проходить воєнне протистояння з агресором* – тобто, там де умови для відносно стабільного здійснення діяльності ОМСВ в контексті виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ суттєво звужуються але є фактично відсутніми, – отже, суб'єктність ТГ та правовий режим реалізації та захисту прав людини не може бути забезпечений;

3) *в умовах функціонування ТГ та їх ОМСВ на територіях, що тимчасово опинились під контролем окупаційних військ* – тобто, там де умов для відносно стабільного здійснення діяльності легітимних ОМСВ в контексті належного виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ не існує, як результат або блокування таких дій з боку окупантів, або свідомого перешкоджання такій законній діяльності ОМСВ з боку окупантів без безперечного визнання їх окупаційної влади і колаборації з ними, – тут також ОМСВ не тільки вельми проблематично, а й фактично не може бути забезпечений правовий режим реалізації та захисту прав людини, що фактично нівелює та демонтує суб'єктність ТГ;

4) *в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, що тимчасово були під контролем окупаційних військ та які повернулися під контроль української влади* – тобто, йдеться фактично про початок функціонування ОМСВ на територіях, що зазнали всі ознаки «тотальної війни», що веде держава-агресор проти України, а саме: руйнування критичної інфраструктури, а також потреба і необхідність нагальної «соціальної реанімації» ТГ, мешканці яких зазнали злочини окупаційної влади у всьому їх розмаїтті та понесли безповоротні втрати людського потенціалу. Питання відновлення суб'єктності ТГ у її широкому розумінні (ресурсному, економічному, соціальному тощо), включаючи й забезпечення правового режиму реалізації та захисту прав людини, – набувають в таких умовах не тільки підвищеного значення, а й особливої актуалізації та акцентуації в діяльності як ОМСВ, так й центральної влади. Отже, тут насамперед актуалізуються питання відновлення та організації функціонування ТГ та їх ОМСВ в умовах гуманітарної катастрофи та післявоєнної реабілітації локального господарства, включаючи розмінування, вбирання завалів, території, відновлення доріг, забезпечення первинних потреб населення (медичне забезпечення, торгівля хлібом та іншими продуктами первинної необхідності, транспорт,

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

відновлення виробництва тощо) – тобто, мова фактично йде про відновлення управлінської та соціальної можливостей території та реанімацію людської спільноти для створення елементарних та мінімальних можливостей функціонування ТГ та діяльності ОМСВ на визволеній території громади.

Отже, зазвичай кожний з наведених правових режимів супроводжується відповідним напрямом локального нормопроекування і нормотворчості, що повинно відповідати телеологічним домінантам таких локальних регламентації та врегулювання, а також «компетенційним можливостям» ТГ та їх ОМСВ на кожний період потрібного часу (правового режиму) у їх ординарному та екстраординарному розумінні та тлумаченні.

Потім, з часом, цими ж авторами був виокремлений – ще один додатковий, але логічно необхідний наступний етап *повоєнного відновлення держави та її ТГ* [6], який об'єктивно потребує також особливої, – вважаючи на стратегічні цілі, належної, – вважаючи на необхідність вирішення конкретних задач, та ефективної, – враховуючи на необхідність досягнення необхідних і оптимальних соціальних рішень, організації нормопроекування в контексті локальної нормотворчості ОМСВ.

На жаль, системний аналіз організаційно-правових і легально-нормативних аспектів локального нормопроекування (нормотворчості), їх нормативно-правового (законодавчого, підзаконного) та конституційно-правового супроводження і забезпечення у розумінні загальної парадигми нормотворення, дає змогу констатувати, що вони залишались і залишаються питаннями другого плану у діяльності законодавця в контексті його регламентації та регулювання, а також його організаційного і організаційно-правового супроводження і забезпечення.

Адже, коли потреба у правовому регулюванні найбільш актуальних соціальних відносин, від яких напряму залежить існування суспільства і держави, виходила на передній план, правовий вакуум щодо їхньої регламентації оперативно заповнювався новими законодавчими актами, буквально «залатувався», без врахування суттєвих вимог юридичної техніки та вимог нормопроекування, створюючи у системі національного законодавства новоутворення, які не тільки не відповідали повною мірою побудованій раніше системі, а ставали для неї «чужорідним тілом», бо фактично сприяли виникненню законодавчих колізій, дублювання нормативно-правового регулювання, появи конкуруючої компетенції, що вела до виникнення компетенційних суперечок між органами держави, що представляли різні гілки державної влади, а також суперечок в системі публічної влади – між органами держави та ОМСВ, між ОМСВ різного рівня тощо. Все це напряму сприяло низькому рівню якості законодавчих актів, а потім й прийнятих на їх базі актів виконавчої влади, а у підсумку – проявлялось у вигляді низької ефективності нормативно-правового, в тому числі й законодавчого, регулювання.

Такі ж самі тенденції та кінцеві результати спостерігаються й на рівні локальної нормотворчості ОМСВ, що актуалізує відповідні організаційні та організаційно-правові заходи щодо їх нівелювання та виправлення.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Звідсіля об'єктивуються *мегазавдання* вироблення єдиної модальності щодо розуміння логістичного наповнення не тільки нормопроектної діяльності всіх органів публічної влади держави, включаючи й ОМСВ, а й формування єдиного оптимального висновку щодо її «процесуально-технологічного наповнення» – за рахунок здійснення відповідних заходів, що забезпечать її належну процесуально-стадійну основу, встановлюючи відповідну парадигмальність, – вже знайшли своє обґрунтування та апробацію в конституційному праві України – але за рахунок побудови відповідного чіткого та детермінованого процесуально-технологічного ланцюжка, кожний елемент якого повинен включати відповідні *мезо-* та *мікрозавдання* щодо його нормативного (законодавчого) і конституційно-правового супроводження і практичної реалізації.

Вважаємо, що наведені нижче тези безпосередньо торкаються й локальної нормотворчості ОМСВ, а саме:

- нормопроектна діяльність є напряду пов'язаною з феноменом ефективності законодавства, бо саме вона забезпечує правову регламентацію певних сфер суспільних відносин, яка досягається завдяки низці факторів, серед яких повнота «правового покриття» займає перше місце. Отже, локальна нормотворчість в період повоєнного відновлення держави та її ТГ стикається з такою ж проблемою;

- саме нормопроектна діяльність сприяє заповненню прогалін у правовому, зокрема, законодавчому регулюванні, які не лише зменшують ефективність застосування наявних у такій сфері законів, а й унеможливають правильну реалізацію окремих груп суспільних відносин. Отже, саме ОМСВ в період повоєнного відновлення держави та її ТГ виходить на необхідність створення нормативно-правового простору в якісно новій соціальній сфері своєї діяльності;

- якісне нормопроектнування завжди стоїть на заваді колізійного регулювання одних і тих же відносин різними нормами законів, що призводить до неоднозначності їхньої реалізації і породжує корупційні дії виконавців. Отже, ОМСВ прийдеться вирішувати проблематику колізійності між законодавчим регулюванням сфери повоєнного відновлення держави та її ТГ, з одного боку, та своєю локальною нормотворчістю у профільній сфері;

- ба більше, нормопроектна діяльність веде до нормативізації і забезпечення законом певної сфери суспільних відносин та у широкому розумінні проводиться з метою встановлення якісних та кількісних показників забезпечення певних сфер суспільних відносин, наявності прогалін та колізій у законодавчому забезпеченні відповідної сфери. Нормопроектна діяльність ОМСВ в контексті локальної нормотворчості скерована на вирішення аналогічних завдань, але таких, що є найбільш наближеними до інтересів ТГ та її членів, з врахуванням локальних особливостей, а в умовах повоєнного відновлення держави та її ТГ – це залежить від конкретних напрямів, обсягів такого відновлення та його ресурсного забезпечення.

У процесі повоєнного відновлення держави та її ТГ, в контексті розуміння побудови відповідної парадигми дій в локальній нормотворчості, можна виокремити декілька етапів, що, зазвичай, є присутніми в процесі законопроектнування [7]:

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

– на першому етапі окреслюється коло суспільних відносин, які входять у сферу відносин щодо нормативного покриття якої треба провести нормопроекування;

– під час другого етапу визначаються всі закони, які регламентують суспільні відносини в межах визначеного об'єкту правового регулювання, виявляються і фіксуються предмети правового регулювання кожного з таких законів з метою запобігання виникнення колізій в процесі локальної нормотворчості ОМСВ;

– на третьому етапі шляхом розробки проекту рішення ОМСВ на наявних соціальних відносин виявляється відповідність законодавчого регулювання суспільних відносин через розуміння локальної потреби у відповідній регламентації та регулюванні та фіксації її на нормопроектному рівні;

– на четвертому етапі визначаються групи суспільних відносин, законодавча і локально-нормативна регламентація яких в проекті рішення ОМСВ в межах досліджуваного напрямку є відсутньою, визначається так званий «дефіцит закону», «лефіцит правового регулювання» (відсутність законодавчого та локально-нормативного забезпечення регулювання об'єктивно існуючих суспільних відносин);

– на п'ятому етапі визначаються групи соціальних відносин, регламентування яких в проекті в межах досліджуваного напрямку дублюється кількома законами або кількома попередніми рішеннями ОМСВ, визначається «профіцит закону» і «профіцит локального регулювання» (наявність неодноразового законодавчого та локально-нормативного регламентування об'єктивно існуючих суспільних відносин).

Вважаємо, що саме такий підхід забезпечить, по-перше, феноменологію самої процесуалізації локальної нормотворчості ОМСВ в період повоєнного відновлення держави та її ТГ; по-друге, така процесуалізація набуде характеру відповідної управлінсько-технологічної парадигмальності; по-третє, таким чином, через формування і вдосконалення технології процесуалізації локальної нормотворчості ОМСВ, буде досягнута відповідна і оптимальна якість та управлінська ефективність самої локальної нормотворчості ОМСВ саме в умовах повоєнного відновлення держави та її ТГ.

Література:

1 Фрис П. Передмова до кн.: Розенфельд Н. Коротка методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства. Київ: Юстиніан, 2009. 21 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. Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes>

4. Переговори про вступ України до ЄС: повний гід у 12 питаннях. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/peregovory-pro-vstup-ukrayiny-do-yes-povnyj-gid-u-12-rytannyah-i-10-mifah-2/>

5. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання. URL:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

<https://constitutionalist.com.ua/bajmuratov-m-o-kofman-b-ia-kompetentsijni-povnovazhennia-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia-v-sferi-zakhystu-prav-liudyny-v-period-myru-i-voiennoho-stanu-v-ukraini-aktualni-pytannia-rehlamentatsii/>

6. Баймуратов М., Кофман Б. Роль органів місцевого самоврядування у повоєнному відновленні територіальних громад. Візії майбутнього: конституційний вимір повоєнного відновлення України та європейської інтеграції. II Маріупольський конституційний форум: зб. матеріал. і тез (м. Київ, 6 жовтня 2023 р.). Київ: ВАІТЕ, 2023. С. 29-38.

7. Розенфельд Н. Коротка методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства. Київ: Юстиніан, 2009. 21 с.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ДОМБРОВСЬКА О.

Кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Питання консолідації зусиль територіальних громад для спільного вирішення різних проблем, розв'язання яких одноосібно громадою, навіть об'єднаною, в звичайний спосіб неможливе чи неефективне, особливо гостро постало в період дії воєнного стану. Не менш актуальним це питання стане в умовах відновлення України після закінчення війни, коли буде суттєво відчуватися брак усіх типів ресурсів, включаючи кадрові.

Одним з перших інструментів, створений для розвитку громад в рамках реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, став прийнятий 10 років тому Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [1], ст. 4 якого передбачає, що співробітництво здійснюється у формі: 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури; 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури; 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Згідно Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад [2] станом на 15.08.2024 року було укладено 1132 договорів, переважна більшість з яких стосується реалізації спільних проєктів, заходів; спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності — інфраструктурних об'єктів; делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів. Практично не використовувалася така форма, як утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

У зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України 2020 року, утворенням та реорганізацією ОМС, перерозподілом їхніх повноважень і

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

змiнами бюджетного законодавства виникла потреба вдосконалити процедуру укладення договорiв про спiвробiтництво ТГ, надати можливiсть ТГ приєднуватися до вже органiзованого спiвробiтництва за спрощеною процедурою, а також поєднувати елементи декiлькох форм спiвробiтництва [3, с. 9].

8 липня 2021 року Кабiнет Міністрiв України подав проєкт Закону України про внесення змiн до Закону України «Про спiвробiтництво територiальних громад» щодо упорядкування окремих питань спiвробiтництва територiальних громад i 12 сiчня 2023 року Верховна Рада України ухвалила його в цiлому.

Метою цього закону стало сприяння ефективнiшiй органiзацiї мiжмуниципального спiвробiтництва i реалiзацiї територiальними громадами спiльних проєктiв для покращення якостi надання публiчних послуг жителям, розвитку територiальних громад. Для її втiлення в законi передбачено низку новел: 1) запроваджено процедуру приєднання територiальних громад до вже органiзованого спiвробiтництва за спрощеною процедурою шляхом укладення додаткового договору про приєднання до спiвробiтництва; 2) введено поняття договору про спiвробiтництво з поєднанням кiлькох форм мiжмуниципального спiвробiтництва; 3) передбачено можливiсть комiсiям з пiдготовки проєкту договору мiжмуниципального спiвробiтництва проводити свої засiдання дистанцiйно в режимi вiдеоконференцiї та встановлено обов'язковiсть вiдеозапису таких засiдань та одночасної їх трансляцiї на офiцiйному вебсайтi всiх суб'єктiв спiвробiтництва [3, с. 10].

Однак, наразi проблемою реалiзацiї прав на спiвробiтництво є виклики, спричиненi вiйськовою агресiєю росiї: окупацiя окремих територiальних громад-суб'єктiв спiвробiтництва, переорiєнтацiя у прiоритетностi завдань органiв мiсцевого самоврядування, неспроможность виконання договiрних зобов'язань, збiльшення частки бездоговiрних форм спiвробiтництва, «кадровий голод», актуальность швидких рiшень у питаннях партнерства, ускладненi процедури iнiцiювання, наприклад, проведення громадського обговорення в умовах дiї режиму воєнного стану. При цьому залишається недостатньо обумовленим механiзм дострокового припинення договорiв.

Аналіз чинного законодавства щодо спiвробiтництва територiальних громад виявив певнi неузгодженостi, зокрема в частині органiзацiї спiвробiтництва, а саме: потребує уточнення понятiйно-категорiйного апарату, вiдсутня диференцiацiя порядку iнiцiювання спiвробiтництва в залежностi вiд суб'єкта iнiцiативи, недостатньо врегульовано питання спiвробiтництва з урахуванням викликiв режиму воєнного стану. Також потребує уточнення статусу договорiв про спiвробiтництво: недостатньо чiткий порядок укладання додаткового договору.

У Законі не диференцiювано процедури припинення спiвробiтництва у зв'язку з закiнченням строку договору та достроковим припиненням спiвробiтництва. Особливої уваги потребує унормування питань монiторингу спiвробiтництва, а вiдтак удосконалення Реєстру про спiвробiтництво, визначення форми монiторингу спiвробiтництва.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

17 липня у Верховній Раді України народні депутати зареєстрували проєкт Закону №11412 про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад [4].

Основними новелами законопроекту є:

1) у договорі про співробітництво можуть поєднуватися кілька форм співробітництва;

2) однією з форм співробітництва визначена агломерація, але умови її утворення визначатимуться окремим законом;

3) громади здійснюють співробітництво через органи місцевого самоврядування, а не лише через місцеві ради, як передбачено зараз;

4) у разі відмови одного з учасників співробітництва від участі, інші учасники зможуть продовжити процедуру співробітництва, а не починати усе спочатку;

5) співробітництво в умовах дії режиму воєнного або надзвичайного стану може відбуватися за спрощеною процедурою.

На період дії воєнного стану та шести місяців після його припинення чи скасування спрощуються процедури для таких проєктів: підтримки сектору безпеки та оборони; ліквідації наслідків збройної агресії; забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; створення умов для реабілітації Захисників та Захисниць, ветеранів війни та членів їх сімей.

На період дії надзвичайного стану за спрощеною процедурою можуть реалізовуватися договори, які стосуються ліквідації наслідків особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

6) у деяких випадках не потрібне рішення місцевих рад для припинення договору співробітництва, зокрема: коли усі суб'єкти співробітництва в результаті змін адмінтерустрою об'єднуються в одну громаду.

7) строк дії договору про співробітництво може бути продовжений без громадського обговорення.

8) місцеві ради отримують дискреційні повноваження визначати доцільність і термін проведення громадських слухань з питань співробітництва. Під час дії режиму воєнного стану громади також мають можливість проводити громадські обговорення дистанційно.

9) фінансування заходів співробітництва, в разі узгодження усіма учасниками, може розпочинатися раніше наступного бюджетного періоду.

10) строки припинення договору про співробітництво уточнюються в залежності від підстав припинення.

Також законопроект пропонує відмінити звітування учасників співробітництва перед Міністерством і більш чітко прописує вимоги до моніторингу співробітництва, який щоквартально має виконувати центральний орган виконавчої влади, котрий забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування.

Проєкт Закону передбачає, що моніторинг співробітництва проводиться за такими показниками: загальна кількість проєктів співробітництва; кількість проєктів співробітництва за формами співробітництва; кількість проєктів співробітництва за галузями економіки; кількість територіальних громад - суб'єктів співробітництва;

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

кількість договорів про співробітництво, яке припинено; кількість договорів про співробітництво, договірні відносини яких не виконуються [5].

Не зважаючи на досить позитивні зміни, які пропонує даний законопроект, слід зазначити, що з метою дотримання принципу правової визначеності необхідно навести визначення, або надати додаткові уточнення щодо словосполучення «представники територіальної громади». Крім того, новелами проекту передбачається розширити коло суб'єктів, через яких територіальні громади матимуть можливість здійснювати співробітництво, але при цьому не пропонується перегляд механізму співробітництва з урахуванням завдань та функцій нових суб'єктів. Також законопроект не дає відповіді на питання, чи може територіальна громада, на території якої запроваджена військова адміністрація, бути стороною міжмуниципального співробітництва? І якщо так — у якому порядку та ким від імені територіальної громади реалізуються подібні правовідносини?

Таким чином, можна зробити висновок, що питання удосконалення законодавства в сфері розвитку міжмуниципального співробітництва територіальних громад є досить актуальним, особливо у воєнний та повоєнний періоди. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад № 11214 від 17.07.2024 р. несе низку позитивних та необхідних змін. Разом з тим деякі пропозиції викликають зауваження та потребують подальших досліджень й обговорень.

Літератури:

1. Про співробітництво територіальних громад: Закон України № 1508-VII від 17.06.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (Дата звернення 29.08.2024).

2. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <https://mtu.gov.ua/content/reestr-dogovoriv-pro-spivrobotnictvo-teritorialnih-gromad.html> (Дата звернення 29.08.2024).

3. Козіна В., Сербіна А., Станкус Т. Окремі питання співробітництва територіальних громад в умовах воєнного стану. Методичні рекомендації (частина перша) – Рада Європи, 2024. – 69 с.

4. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад № 11214 від 17.07.2024 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44564> (Дата звернення 29.08.2024).

5. У Парламенті зареєстрували законопроект щодо розвитку співробітництва громад. URL: <https://decentralization.ua/news/18339> (Дата звернення 29.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ШЕЛЕПНИЦЬКА І.

Кандидат наук з державного управління,
секретар Кам'янець-Подільської міської ради

ДОРАДЧІ ОРГАНИ В КАМ'ЯНЕЦЬ-ПОДІЛЬСЬКІЙ МІСЬКІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ, ЯК РЕАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Громадянське суспільство та ступінь його розвитку визначає рівень розвитку держави. І це так. У тоталітарних країнах, в країнах з яскраво вираженою централізованою владою, не може йти про існування зрілих інститутів громадянського суспільства, відтак не може йти і про існування повноцінного громадянського суспільства. Науковці, політики, практики дають різні тлумачення терміну «громадянське суспільство». Аналізуючи їх, можемо говорити про громадянське суспільство, як про незалежну самоорганізацію спільнот, яким притаманні демократичні громадянські суспільні цінності. Ступінь взаємодії громадянського суспільства з органами влади різних шаблів є яскравим індикатором відкритості, прозорості, демократичності, як першого, так і влади. І ось тут важливо віднаходити найбільш оптимальні форми співпраці та взаємодії. Адже одні бажають бути почутими і впливати на процеси життєдіяльності, інші – прагнуть відчувати задоволення людей, прагнуть подобатись та прагнуть впроваджувати плани та стратегії в життя якомога довше. І у цій взаємодії можуть виникати різні форми взаємодії та комунікацій, притаманні певній спільноті, громаді. Тому наша доповідь присвячена досвіду такої взаємодії на території Кам'янець-Подільської міської територіальної громади.

Кам'янець-Подільська міська територіальна громада утворена з серпня 2020 року у складі міста Кам'янця-Подільського та дванадцяти сіл. Наприкінці 2020 року міській владі довелося працювати в нових реаліях, враховуючи інтереси й сільських мешканців, що увійшли до складу громади. Виборча система призвела до політичного поділу в міській раді серед депутатів на опозицію та владу у співвідношенні 50/50. Політичні дискусії впродовж двох з половиною років унеможлилювали обрання секретаря ради, заступників міського голови, керуючого справами та старост. Але попри політичні дискусії в сесійній залі, життя громади не могло бути зупинене й рішення нового керівника мали базуватись на думці громади. Так виникла ідея створення дорадчих громадських органів при міському голові. Варто зазначити, що практика попередніх років з функціонуванням громадської ради, утворена за нормами Постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» в органі місцевого самоврядування виявилась не вдалою і ситуація склалась так, що призвела до багаторічних судових процесів, під час яких один склад ради доводив іншому свою легітимність. Це позбавило такий орган конструктивізму у підходах до взаємодії, неправильному

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

трактуванні функцій громадського контролю. А як відомо – згода будує, а незгода – руйнує.

На сьогодні в Кам'янці-Подільському в реєстрі понад 300 громадських організацій, благодійних фондів, формувань, але практична діяльність та моніторинг співпраці між структурними підрозділами органу місцевого самоврядування, вказують на те, що лише менше третини з них активно здійснюють свою діяльність.

Влітку 2021 року Кам'янець-Подільський міський голова звернувся до громади з пропозицією утворити дорадчий орган – **Координаційну раду громадського активу при міському голові**. Умовами входження до дорадчого органу було визначено: представництво від активної громадської організації, бачення діяльності дорадчого органу, позитивні приклади раніше впроваджених проєктів та бажання працювати конструктивно на благо громади, представляючи інтереси своєї спільноти. В результаті відбору 21 вересня 2021 року було прийняте розпорядження «Про затвердження персонального складу Координаційної ради громадського активу при Кам'янець-Подільському міському голові». До складу новоствореної ради увійшло 17 представників громадських інституцій та активні кам'янчани. До Положення про склад ради додалась можливість участі в дорадчому органі й лідерам громадської думки, які не входили формально до жодної з організацій, але які мали позитивну репутацію та мали бажання «змінювати на благо», приймати участь в процесах прийняття рішень [4]. На сьогодні склад ради нараховує 32 представника інститутів громадянського суспільства. Основними формами роботи є навчання, засідання, обговорення, консультації, дискусії, круглі столи, проведення спільних заходів, спільна розробка проєктів, участь в роботі депутатських комісій тощо. Результатами є відкритість й демократичність в рішеннях влади, отримані громадськими активістами можливості впливати на процеси життя громади, стрімко починати кар'єру посадової особи місцевого самоврядування, навчатись тощо. Одним з прикладів вдалої взаємодії та впливу можна виокремити масштабне перейменування топоніміки в громаді. Рік тому понад 180 вулиць, провулків, скверів, за результатами консультацій та обговорень успішно позбулись старих колоніальних чи зросійщених назв. Також є приклади спільно виграних грантових проєктів, які додали громаді нових громадських просторів за кошт грантодавців.

В грудні 2022 року після широких обговорень, під час відзначення Дня волонтера, більшість громадських організацій громади, які активно займались волонтерською діяльністю, вирішили створити єдину платформу для об'єднання зусиль в допомозі армії. Ними самостійно була обрана форма дорадчого органу при міському голові, про що було підписано спільний меморандум. І вже 31 січня 2021 року міський голова, погоджуючись з такою ініціативою, видав розпорядження **№ 70-р «Про створення Координаційної ради волонтерів, волонтерських організацій та внутрішньо переміщених осіб при Кам'янець-Подільському міському голові»**. До складу ради увійшло 32 представника ГО, БФ, спільнот з плетіння маскувальних сіток тощо. Результати роботи Ради волонтерів – мільйони зібраних гривень на забезпечення війська, низка реалізованих благодійних

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

проектів та виграних грантів. На сьогодні, рада волонтерів зросла в своїй кількості майже вдвічі.

Пізніше, на початку 2024 року питання ВПО, якими займалась Рада волонтерів передано окремо сформованій **Раді ВПО при міському голові**.

Також в громаді активно здійснюють свою діяльність:

Молодіжна рада при міському голові [5];

Духовна рада Кам'янця-Подільського, як добровільне об'єднання 9-ти релігійних конфесій на території громади, з якою реалізовано чимало спільних проєктів та члени якої щоранку о 9-й годині біля приміщення міської ради для кам'янчан вшановують спільною молитвою полеглих у російсько-українській війні [1].

Рада ветеранів, що об'єднує літніх людей Кам'янця-Подільського та є однією з найчисельніших громадських організацій громади з розгалуженням осередків в селах. Варто зазначити, що спільні проєкти, які реалізуються у співпраці з міською владою, перетворили фактично громадську організацію на один великий дорадчий орган [3].

Старости сільських старостинських округів нашої громади також утворили дорадчі органи на громадських засадах: **Раду села** (4 округи). В неї входять працівники соціальної, медичної, культурної сфер, релігійних громад, місцевий бізнес, представники освіти, прості мешканці тощо. В такий спосіб староста, консультиуючись з Радою села, доносить до міського голови, міської ради вже узгоджену з громадою ініціативу або пропозицію.

На стадії переформатування в громаді **Рада бізнесу**, створення **Ради родин військових та родин загиблих захисників**.

Громадянське суспільство має формуватись природньо. Зростати, самовдосконалюватись, знаходити спільно із владою найбільш комфортні механізми взаємодії та впливу. Як ми бачимо, ініціатива появи дорадчих органів має різну природу: виходить від головної посадової особи; стає результатом об'єднання волонтерів; трансформується в новий активний вид взаємодії після тривалого неактивного стану (Духовна рада); переростає зі статусу де-юре громадської організації через співпрацю у де-факто дорадчого органу тощо. Тому, якщо строкатість форм та методів взаємодії має високу результативність це піднімає значимість як влади, так і громади. Децентралізаційні процеси, принципи яких закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) та яким слідує Україна в контексті муніципальної реформи – невідворотні. У преамбулі «Хартії» зазначено: «...органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи...» І саме громадянське суспільство та його взаємодія з органами місцевого самоврядування є яскравою ознакою демократії.

Таким чином, досліджувати досвід інших громад, країн у процесах відносин/взаємодії «влада-громада» необхідно, але власний досвід, своєрідність

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

обставин та викликів часу можуть призводити до появи нових ефективних форм, як це показано на прикладі Кам'янець-Подільської міської територіальної громади.

Література:

1. Духовна рада Кам'янця-Подільського: 15 років служіння URL: <https://rkc.org.ua/blog/2023/11/28/duhovna-rada-kamyanecz-podilskogo-15-rokiv-sluzhinnya/> (дата звернення: 25.08.2024).
2. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. URL: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536> (дата звернення: 29.08.2024).
3. РАДА ВЕТЕРАНІВ: ПРО СПІВПРАЦЮ, ВОЛОНТЕРСТВО ТА ІНІЦІАТИВИ. URL: <https://kam-pod.gov.ua/novini/town-news/item/44504-rada-veteraniv-pro-spivpratsyu-volonterstvo-ta-initsiatyvu> (дата звернення: 20.08.2024).
4. Розпорядження Кам'янець-Подільського міського голови за вересень 2021 року. URL: <https://kam-pod.gov.ua/documents/of-docs-miskradi/rozporyadjennia/item/39083-rozporiadzhennia-miskoho-holovy-za-veresen-2021-roku> (дата звернення: 25.08.2024);
5. Розпорядження Кам'янець-Подільського міського голови від 18 вересня 2023 року № 623-р «Про створення Конкурсної комісії щодо відбору членів Молодіжної ради при Кам'янець-Подільському міському голові». URL: <https://onedrive.live.com/view.aspx?resid=ECE43D51F9A9D478%2175710&authkey=!AAhW3DtPKfEtrgM>. (дата звернення: 25.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЯМКОВОЙ Ю.

аспірант ННІ «Інститут публічної служби та управління», Національного університету «Одеська політехніка»

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ РОЗВИТКУ АГЛОМЕРАЦІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Мета тез полягає в аналізі проблем функціонування та реформування публічного адміністрування та територіальної організації влади розвинутих європейських демократій (Франції, Нідерландів, Італії) в контексті суспільно-правових процесів децентралізації влади щодо особливостей становлення та функціонування агломерацій.

На основі вивчення європейського досвіду про стан та тенденції розвитку агломераційних територій і населених пунктів, які включають весь їх виробничий, трудовий, природно-ресурсний потенціал, соціально-культурну інфраструктуру, автор підходить до вирішення такого завдання – формування комплексного критерію забезпечення сталого розвитку агломерації.

Ключові слова: міжнародні стандарти, агломерація, європейський досвід, територіальна громада, децентралізація, економічний розвиток, глобалізація, інституційна підтримка, сталий розвиток.

Abstract. The purpose of theses is to analyze the problems of functioning and dynamics of reforming public administration and territorial organization of power in developed European democracies (France, Italy) in the context of social and legal processes of decentralization of power in relation to the peculiarities of the formation and functioning of agglomerations.

Based on the study of the European experience about the state and development trends of territories and settlements, which include all their production, labor, natural resource potential, social and cultural infrastructure, the author approaches the solution of such a task - the formulation of a complex criterion for ensuring the sustainable development of the agglomeration.

Keywords: international standards, agglomeration, European experience, territorial community, decentralization, economic development, globalization, institutional support, sustainable development.

Загалом з агломераціями пов'язані важливі наукові та практичні питання. Українськими вченими визначено закономірності формування та функціонування агломерацій та їх вплив на регіональний економічний розвиток. Однак існує потреба в подальших дослідженнях розвитку агломерацій з організаційних, економічних, екологічних та правових аспектів. Стара епоха індустріальної агломерації давно вже відходить у минуле і на зміну їй приходить нова епоха постіндустріальної агломерації.

Розвиток агломерацій в Україні передбачений Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки як один із пріоритетів регіонального розвитку з огляду на їхню роль в якості полюсів економічного зростання.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Українська влада працює над підготовкою законодавчої бази для такого функціонування агломерацій. Для цього може бути корисним досвід розвитку агломерацій/метрополій в інших європейських країнах. Це допоможе визначити ті моделі чи підходи, які були б найбільш відповідними для України.

Варто зазначити, що потреба законодавчого визначення правового статусу міських агломерацій, їх місця і ролі в системі місцевого самоврядування, можливості врегулювання питання їх створення та функціонування з урахуванням європейського досвіду зазначена у звіті Ради Європи «Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни» від 30 червня 2022 року (CEGG/PAD(2022)3) [3] та Висновку Ради Європи щодо проекту Дорожньої карти з доброго демократичного врядування в Україні в частині місцевого самоврядування від 19 квітня 2023 року (CEGG/PAD(2023)4) [4], які були підготовлені відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування

Для країн європейської спільноти, куди ми прагнемо ввійти, досконалість управління, чіткий розподіл повноважень і фінансів між центром і територіями, баланс взаємоповаги і взаємоконтролю між структурами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування – це аксіоми, на яких тримається держава і добробут її населення.

Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні.

Враховуючи, що більшість розвинутих країн світу мають давні традиції проведення як проведення децентралізаційних реформ, так й створення агломераційних територій, зарубіжний досвід для України є вкрай актуальним.

Як відомо, децентралізацію визначають як один з ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики, поряд з принципами субсидіарності, концентрації, комплементарності, партнерства, програмного підходу. Даний принцип закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування, яку ратифіковано Україною 15 липня 1997 року.

Світові тенденції розвитку міських агломерацій вказують на те, що саме агломерації є основними територіями, де формується найбільша частина світового ВВП, і це впливає з самої сутності агломерацій – вони, на відміну від сільських територій і малих міст, мають найбільшу густоту населення, що створює хороші умови для розміщення виробництва, які створюють найвищу додану вартість[1].

Отже, є сенс навести декілька прикладів функціонування агломерацій у європейських державах.

Амстердам (Нідерланди)

Амстердамська агломерація/метрополія (аббревіатура голландською мовою MRA) — це неофіційна мережа, яка об'єднує 30 муніципалітетів, дві провінції

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

(Північну Голландію та Флеволанд) і транспортне управління Амстердама на території площею 1 422 км², де мешкає 2,5 млн осіб, функціонує 300 000 підприємств і налічується 1,5 млн робочих місць.

Базового правового акту, який би регламентував створення MRA, не існує. Основою для MRA стоїть готовність сторін співпрацювати в рамках спільних цілей і викликів, а також документ про спільний порядок денний (Agenda voor een toekomstbestendige en evenwichtige metropool 2020-2024, тобто «Порядок денний для перспективної і збалансованої агломерації/метрополії»), який визначає порядок прийняття рішень і повноваження цієї коаліції, а також ролі, які відіграє кожна зі сторін, і процедури, яких слід дотримуватися.

Є дві основні агенції, що підтримують економічний розвиток: Амстердамська економічна рада (організація, побудована за моделлю «потрійної спіралі» (triple helix model), яка сприяє зв'язкам бізнесу, наукових інституції та органів влади) і Компанія регіонального розвитку, тоді як MRA представляє адміністративну сторону в економічній політиці, координуючи ці агенції.

Створення Компанії регіонального розвитку є прикладом кращої практики. Цей проєкт був значущим для MRA, оскільки це був єдиний регіон в країні, де досі не існувало регіональної компанії з розвитку. Серед компанії — 20 муніципалітетів, національний уряд і, нарешті, структура, яка залучає інвестиції в регіон, здебільшого для забезпечення так званого енергетичного переходу. Щодо питань енергетичного переходу, то конкретним прикладом є програма, яка скоротила використання природного газу на 15 %. [2 с.4-6]

Париж (ФРАНЦІЯ)

Агломерація/метрополія Великого Парижу — інституція міжмуниципального співробітництва, яка охоплює густонаселений район Іль-де-Франс і об'єднує загалом 131 комуна. Агломерація/метрополія займає площу 814 км², де мешкає загалом 7,2 млн. осіб. Вона була офіційно створена 1 січня 2016 року та має п'ять сфер повноважень. Врядування Великим Парижем здійснюється Радою агломерації/метрополії (Conseil métropolitain), дорадчому органі, що складається із 208 місцевих депутатів та депутаток (радників), які обираються загальним прямим голосуванням строком на шість років, і Президента, який обирається Радою мегаполіса також на шість років.

Агломерація/метрополія Великого Парижу працює у рамках альянсу муніципалітетів над питаннями території, необмеженої муніципальними кордонами, і має повноваження з розвитку території усєї агломерації/метрополії; економічного, соціального і культурного розвитку і містобудування; з питань місцевого житла; охорони та зміцнення довкілля; управління водним середовищем і запобігання повеням. Найуспішніші сектори — ті, щодо яких інституція має повні повноваження, а саме: охорона та покращення довкілля та політика щодо навколишнього середовища, управління водним середовищем та запобігання повеням.

Великий Париж також розробляє стратегічні програми агломерації/метрополії для підтримки економічної діяльності, економіки циркулярної, соціальної, основаної на солідарності та співпраці, а також цифрової. Прикладами є створення

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

осі вздовж Сени на основі стратегічних напрямків співпраці, таких як туризм, стійке сільське господарство та продовольство, а також деякі ініціативи щодо ревіталізації центрів міст. [2. С.18-20]

Турин (ІТАЛІЯ)

Агломерація/метрополія Турин об'єднує 312 муніципалітетів, що охоплюють територію 6827 км², які виходять далеко за межі функціональної міської території міста Турин. Вона був заснована Національним законом 56/2014, який скасував провінції з головними регіональними столицями в Італії та замінив їх «метрополійними містами» (агломераціями), відповідальними за два інструменти врядування: стратегічний та територіальний план агломерації/метрополії.

У законі йдеться про тип врядування, процедури прийняття рішень і повноваження. Агломерація/метрополія має офіційну структуру, очолювану президентом, виконавчим і адміністративним чиновником, раду агломерації/метрополії та конференцію агломерації/метрополії. Агломерації/метрополії мають додаткові функції, як-от стратегічне, просторове планування, планування мобільності, організація скоординованих систем для управління державними послугами, мобільністю і транспортом, просування та координація цифровізації, а також економічний і соціальний розвиток.

Хоча органи врядування агломерації/метрополії не мають повноважень застосовувати фінансові інструменти, спрямовані на стимулювання економічного розвитку, вони несуть відповідальність за координацію, узгодження та реалізацію діяльності, метою якої є надання муніципалітетам доступу до регіональних, національних або європейських фондів. Conferenza di Servizi — інструмент сприяння співпраці між різними рівнями врядування та розміщенню компаній на території. Інші інструменти, запроваджені агломерацією/метрополією Турин для сприяння економічному розвитку, — інституційна підтримка, планування та землекористування [2. С.26-28].

Ці приклади ілюструють численність секторів та факторів успіху агломерацій/метрополій в різних країнах, де кожна з них активно адаптує свою стратегію до власних потреб і викликів, а саме:

1. Різноманітність структур: Немає універсального підходу до організаційної структури агломерацій/метрополій. Кожна країна вибирає модель врядування, яка відповідає її потребам та завданням.

2. Важливість фінансування: Бюджетна політика грає важливу роль у розвитку агломерацій/метрополій. Ефективне врядування фінансовими ресурсами дозволяє реалізувати інфраструктурні проекти та соціальні програми.

3. Пошук найкращих практик: Громади та регіони можуть вчитися один від одного, вивчаючи кращі практики з інших країн. Це сприяє вдосконаленню стратегій врядування.

Загалом можливо сформулювати, що агломерації – продукт урбанізації країни, що виникає і розвивається завдяки певній спеціалізації території, її втягування в єдиний транспортний та виробничий простір. Агломерації не можна створити нормативним актом, вони, або є, або ще не склались. Там, де агломерації утворилися, з'являється природна потреба у співпраці її суб'єктів між собою.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Співпраця стосується передусім планування території, поводження з твердими побутовими відходами, громадського транспорту та використання спільної інфраструктури.

Наступний крок, який потрібно зробити — знайти спільне бачення причин через які планується співпраця, спільних проблем, з якими зіткнулися, і спираючись на це, можна побудувати ефективну співпрацю.

Формальне та неформальне лідерство мерів- голів територіальних громад також дуже важливе, оскільки вони беруть на себе відповідальність за значно більший регіон.

Відновлення України повинно здійснюватися з повагою до звичаїв її громадян, з підходом, що ґрунтується на діалозі та співпраці між містами, а також на інвестуванні агломераціями відповідно до їх повноважень у сприяння підвищенню якості життя українців.

Модель об'єднання працює добре, але компетенції мають бути чітко визначені, як і бюджети. Агрегація не повинна відбуватися після певної точки, оскільки це збільшує складність та фактично може унеможливити керування територіями. Крім того, муніципалітет має відповідати за усі послуги, які можна було б краще запропонувати на місцевому рівні. Утім, сфери політики, які мають широкий вплив у країні, мають бути повноваженнями центральної влади. В Україні центральна влада має координувати відновлення, а місцева — здійснювати її. Центральна влада має встановити стандарт, а потім місцева влада, яка ближча до людей, має керувати відновленням. Безумовно таке бачення має бути обов'язково узгоджене між центральною та місцевою владою.

Література:

1. Агломерації: міжнародний досвід, тенденції, висновки для України : аналіт. записка. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/AGLOMERATSIYI-Final.pdf>

2. Врядкування у європейських агломераціях/метрополіях. Страсбург, 16 грудня 2022 р. CEGG/PAD(2022)7. http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2023/10/Overview_Governance-of-European-metropolitan-areas_CEGGPAD20227_Ukr.pdf

3. Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. м. Страсбург, 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022)3. <https://rm.coe.int/cegg-pad-on-ukraine-recovery-strategy-in-lsg-area-ukr-final/1680aef3fb>

4. Висновок Ради Європи щодо проекту Дорожньої карти з доброго демократичного врядування в Україні в частині місцевого самоврядування від 19 квітня 2023 року (CEGG/PAD(2023)4) . м. Страсбург, 19 квітня 2023 року. <https://rm.coe.int/cegg-pad-on-ukraine-recovery-strategy-in-lsg-area-ukr-final/1680aef3fb>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

БАЙМУРАТОВ М.

магістр права, аспірант Маріупольського державного університету, співробітник державної податкової служби України

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕКЗИСТЕНЦІЙНИЙ ПРОЯВ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПСИХОЛОГІЇ

1. Становлення в Україні місцевого самоврядування (далі – МСВ) як:

а) важливого і основоположного для існування людського соціуму та системи публічної влади в державі конституційно-правового інституту (*публічно-конституційний ідентифікатор* – авт.) та

б) одного з ефективніших, оптимальних та контекстуалізованих рівнів публічної влади (*управлінський ідентифікатор* – авт.),

в) актуалізувало, об'єктивувало та каталізувало в суспільстві та державі роль і значення органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) (*інституційний ідентифікатор* – авт.), бо

г) саме вони від імені та в інтересах місцевого населення – жителів і одночасно членів територіальної громади (далі – ТГ), а також за їх згодою та під свою відповідальність реалізують відповідні компетенційні повноваження, що встановлені Конституцією України та чинним законодавством, з метою здійснення локального управління і вирішення питань місцевого значення (ст. 140 Конституції України) [1] (*самоврядний ідентифікатор* – авт.).

Отже, можна констатувати, що компетенційні повноваження ОМСВ постають:

- по-перше, основоположним функціонально-діяльним компонентом локальної демократії та

- по-друге, її метою і екзистенційним дискурсом, що скерований на організацію простору життєдіяльності людини в локальному соціумі та,

- по-третє, а також створення відповідних інституцій – публічної влади (місцева рада, її виконавчий комітет, його департаменти, управління, відділи, органи самоорганізації населення тощо) та самої громади (інститути громадянського суспільства), що

- по-четверте, своєю діяльністю повинні задовольняти інтереси жителів-членів ТГ.

Звідси можна стверджувати, що наведений функціонально-процесуальний ланцюжок, окрім управлінської (організаційної), а також нормативної, ресурсної, екологічної, технологічної сфер існування і прояву компетенційних повноважень ОМСВ тощо володіє ще об'єктивно-суттєвим й функціонально-могутнім психологічним буттям та його потенціалом. Варто наголосити, що особлива важливість психологічного життя на рівні локального соціуму – у вигляді ТГ, що існує та функціонує в умовах МСВ та у філософському стані повсякденності – дає можливість говорити про існування *сфери муніципальної психології* [2].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

2. Аналізуючи тезу про об'єктивні процеси виникнення, формування, функціонування, реалізації та розвитку муніципальної психології, можна перенести її основоположні настанови на компетенційні повноваження ОМСВ, що фактично й виступають своєрідним онтологічним, аксіологічним та функціональним відображенням такої психології. Причому такий прояв, враховуючи телеологічні настанови та загальний дискурс муніципальної психології, носить пріоритетно екзистенційний характер, хоча можливим є виділення функціональних, статевих, вікових, професійних, релігійних, культурологічних та інших характеристик зазначеного дискурсу.

Отже, треба чітко розуміти, що всі соціальні процеси, що проходять саме в локальному територіальному людському соціумі – ТГ, з його державною організацією, – як основоположному простору життєдіяльності кожної людини, а також її груп і асоціацій, що об'єктивно існує та функціонує в умовах МСВ, – об'єктивно і в обов'язковому порядку мають під собою солідну природну психічну основу, бо саме вона:

а) демонструє та ілюструє відношення людини, її груп та асоціацій та їх природну реакцію на «зовнішні подразники» – через усвідомлення останніх індивідуальною, груповою та колективною свідомістю та модифікацією в результаті такого усвідомлення своєї поведінки – отже, можна стверджувати, що формування компетенції ОМСВ, її існування та реалізація є відповідною реакцією законодавця та органів публічної влади на такі «зовнішні подразники» (*поведінковий фактор* – авт.),

б) під такими «зовнішніми подразниками» зазвичай розуміють широке та багатфакторне коло суспільних факторів – отже, формування компетенції ОМСВ, її модифікація та вдосконалення є ординарною реакцією законодавця та органів публічної влади на суспільні процеси, що здійснюються в локальному соціумі (*суспільний фактор* – авт.), що

в) виникають і супроводжують будь-які соціальні відносини між людьми, між ними та органами публічної влади, іншими суб'єктами, що існують та функціонують на території ТГ – отже, компетенція ОМСВ виступає своєрідною «зв'язуючою ланкою» між такими відносинами, ба більше – вона їх детермінує та стимулює їх виникнення, а також їх контекстуалізує, надаючи таким відносинам відповідної соціально-екзистенційної якості (*суб'єктно-комунікативний фактор* – авт.), –

г) в такі відносини вступають люди, їх групи та асоціації для вирішення своїх екзистенційних інтересів та своїх прав, свобод і обов'язків, що зазвичай, обов'язково, логічно і однозначно «витікають» з таких інтересів, їм відповідають та їх відображають – отже, компетенція ОМСВ виступає своєрідним поведінково-діяльнісним системним комплексом, що «відзеркалює» виникнення, формування, існування, реалізацію, розвиток, вдосконалення, трансформацію таких інтересів (*екзистенційно-діяльнісний фактор* – авт.),

г') зі стратегічною метою стабільного та сталого проходження свого життєвого циклу (людини) – отже, по великому рахунку, компетенція ОМСВ відображає екзистенційні настанови життєвого циклу людини, які вона реалізує в межах локального соціуму (*екзистенційно-цикловий фактор* – авт.), – причому

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

д) наведені фактори формуються, виникають в складному, багатоманітному і суперечливому процесі соціалізації людини, включаючи й її правову форму – отже, компетенція ОМСВ виступає своєрідним фактором, що сприяє, формує, детермінує та реалізує настанови соціалізації, що здійснюється в межах ТГ та в умовах МСВ (*фактор соціалізації* – авт.),

е) і реалізуються через різні практичні форми її життєдіяльності (габітуси), включаючи й правові габітуси, – в межах складної та багаторівневої системи комунікативної взаємодії з іншими членами громади, а також іншими суб'єктами (фізичними і юридичними особами, інституціями громадянського суспільства тощо), що функціонують в її межах – отже, компетенція ОМСВ виступає самостійною і важливою комунікативною системою, в межах якої кожен житель-член ТГ, відповідно до своїх психологічних настанов та екзистенційних пріоритетів формує свої життєві устремління через реалізацію відповідних габітусів (*габітусний фактор* – авт.), – і, у підсумку,

є) формує дуже складний, тендітний і суперечливий, а також такий, що часто схильний до змін і коливань, феномен суспільної психіки (суспільної психології) – отже, компетенція ОМСВ може бути оціненою, з одного боку, як фактор могутнього психологічного впливу на локальне територіальне людське співтовариство, а також на кожного з її членів, – а з іншого, виступає як системний психологічний комплекс поведінково-діяльнісних настанов, що призначений вирішувати – оперативно, ефективно, компетентно – найбільш важливі завдання спільного існування людей в локальному соціумі (*феноменологічний фактор* – авт.),

ж) ба більше, цей феномен набуває особливої актуалізації, конкретизації та контекстуалізації в умовах правової глобалізації, коли здійснюється не тільки акцентуація на існуванні і функціонуванні колективних суб'єктів (до речі, до кола яких відносяться й ТГ), а й конкретної людини, формуванні і реалізації її правового статусу, – що практично реалізується на локальному рівні соціуму, в межах ТГ, в умовах МСВ та в філософському стані повсякденності, а це напряму пов'язане з психологічною сферою людини, її груп та асоціацій – отже, компетенція ОМСВ виступає наріжним камінням правової глобалізації, бо саме на локальному рівні соціуму в межах ТГ, в умовах МСВ – тобто, де людина існує, функціонує, проживає, здійснюючи свій життєвий цикл – вона будує систему управлінської, поведінково-кваліфікаційної та діяльнісно-кваліфікаційної діяльності в межах первинного осередку людської цивілізації, що сприяє нівелюванню конфліктогенного потенціалу людської спільноти та уніфікації її сталих настанов існування (*фактор глобалізації* – авт.),

з) разом з тим, необхідно розуміти відповідну складність та практичну нереальність заміни у вказаних процесах формування муніципальної психології, що є досить вразливими і тендітними, теоретичних гасел і настанов на досить жорсткі юридичні конструкції – тобто, ми стикаємось з відповідними процесами визнання цього феномена та її легалізації та легітимації через відповідний рівень його повільного нормування і нормативізації, що триває досі, у узагальнюючий феномен муніципалізму, де муніципальна психологія виступає його

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

найважливішою та органічно-іманентною складовою – отже, компетенція ОМСВ не є чимось вічним та таким, що не є феноменологією, яка не може бути трансформована або змінена, навпаки – саме вона повинна бути каталізатором відповідних позитивних змін в локальному соціумі, відкликаючись оперативнo та адекватно до проблем людини, її груп та асоціацій (*фактор повільного «нормування / нормативізації»* – авт.);

и) феноменологія муніципальної психіки виступає рефлексивною формою пізнання соціальної, в тому числі й соціально-правової реальності на локальному рівні існування і функціонування локального соціуму у вигляді ТГ, що існує в умовах МСВ, – тобто, йдеться про глибинне самопізнання суб'єктом (індивідуальним, груповим, колективним) своїх внутрішніх психічних станів та актів, під якими треба розуміти формування і реалізацію на практиці його поведінково-діяльнісних настанов – отже, компетенція ОМСВ виступає своєрідним ідентифікатором та провідником відповідних змін, що відповідає на потреби жителів-членів громади (*фактор рефлексії* – авт.);

і) феноменологія муніципальної психіки однозначно володіє суттєвим потенціалом програмування поведінки кожної людини, що існує та функціонує в межах ТГ, – причому таке програмування базується на відповідних муніципальних цінностях, нормах муніципальної моралі, факторах і тенденціях муніципальної культури, а також великої кількості муніципальних атитюдах та габітусах у вигляді індивідуального, групового та колективного життєвого досвіду, – зривим наслідком такого програмування виступає наявність у кожної людини муніципальної свідомості, та муніципальної психології у вигляді відповідних поведінково-діяльнісних настанов повсякденного соціального буття в межах територіальної громади – отже, роль компетенції ОМСВ в цих процесах неможливо недооцінювати, бо відображаючи легалізовані та легітимізовані поведінково-діяльнісні настанови жителів-членів ТГ та органів публічної влади, що реалізують їх індивідуальні, групові та колективні інтереси, така компетенція програмує та детермінує локальний розвиток всіх суб'єктів, що задіяно в функціонуванні інституту локальної демократії (*фактор програмування* – авт.);

ї) звідси актуалізується проблематика інтерпретації феноменології муніципальної психіки (муніципальної психології), що імпліцитно (потай, неявно) формується: 1) в процесі повсякденного існування і функціонування людини, її груп та асоціацій в умовах їх співжиття, 2) соціального міжособистісного, міжсуб'єктного буття на локальному рівні в межах локальної територіальної людської спільноти, причому 3) в різних формах життєдіяльності, враховуючи багатоплановий характер локального життя та його розмаїття, а також 4) безумовний та визначальний вплив психічного впливу на різні сторони такого життя – отже, в наведених процесах в обов'язковому порядку треба враховувати й роль феноменології компетенції ОМСВ, що напряду сприяє формуванню муніципальної психології на всіх рівнях локального соціуму (*фактор тлумачення* – авт.);

й) насамкінець, треба розуміти цивілізаційне значення муніципальної психіки (муніципальної психології) у існуванні, функціонуванні, розвитку, зберіганні

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

людської цивілізації, що саме й складається з фактично невизначеної кількості ТГ, – ба більше, вона детермінує повсякденне буття кожної людини в процесі проходження нею свого життєвого циклу, існування її груп та асоціацій та фактично детермінує існування і функціонування державної організації соціуму – наведені аспекти, на наше глибоке переконання, сприяють й формуванню цивілізаційній ролі компетенції ОМСВ, що виступаючи ефективним управлінським засобом, на пряму сприяє формуванню системи поведінково-діяльнісних настанов людини, її груп та асоціацій в межах локального соціуму, що фактично є первинним природним колективом людської цивілізації (*цивілізаційний фактор* – авт.).

Резюмуючи, можна стверджувати, що виходячи з наведених вище настанов, компетенція ОМСВ володіє вельми високим творчо-трансформаційним потенціалом, що дає можливість цій феноменології суттєво впливати на формування муніципальної психології в межах локальної територіальної людської спільноти, бо завдяки неї:

а) здійснюється оперативне управління локальними процесами в межах ТГ, що детермінує формування феноменології муніципальної психології, що надає компетенції екзистенційної спрямованості (фактор локального управління – авт.),

б) формуються і здійснюються комунікаційні зв'язки між жителями-членами ТГ та органами публічної влади та невладними суб'єктами різної форми власності всередині ТГ, що базуються на настановах феноменології муніципальної психології (фактор внутрішньої комунікації – авт.),

в) формуються і здійснюються комунікаційні зв'язки з іншими суб'єктами публічної влади та невладними суб'єктами різної форми власності за межами ТГ, що реалізують настанови феноменології муніципальної психології (фактор зовнішньої комунікації – авт.),

г) створюється система комунікаційної взаємодії між ними, як органами публічної влади і жителями-членами ТГ, а також бізнесовими структурами, що також виникають, формуються і реалізуються на основі настанов феноменології муніципальної психології (фактор комунікації «влада-бізнес» – авт.).

Література:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Бобровник Д.О. Роль муніципальної правосвідомості та муніципальної психології у процесах формування глобалістського потенціалу територіальної громади. Вісник університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Право». 2022. № 1 (4). С. 23-33.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ГАРУСОВ О.

аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАВЕРШАЛЬНОГО ЕТАПУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Одним з ключових завдань муніципальної реформи в Україні є формування такого базового рівня місцевого самоврядування (територіальних громад), який би забезпечив надання жителям сіл, селищ, міст якісних та доступних публічних послуг на всій території України та на який згідно з принципом субсидіарності можна було б передати необхідні для цього повноваження та матеріальні і фінансові ресурси. Для вирішення цього завдання в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі: Концепція)

[1] був передбачений механізм добровільного об'єднання територіальних громад, яких на момент її затвердження нараховувалося близько 12 тисяч. При цьому, переважна частина громад, як зазначалося в Концепції, була неспроможною забезпечити 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 унаслідок відсутності необхідних фінансових, інфраструктурних та кадрових ресурсів.

Правовою основою такого механізму став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятий 5 лютого 2015 року [2]. На жаль, за майже п'ять років дії цього Закону завдання щодо формування належного базового рівня місцевого самоврядування в силу як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників

[3] не було виконане. Зокрема, за станом на 10 жовтня 2019 року на добровільній основі об'єдналися лише біля 5000 територіальних громад, які створили 975 об'єднаних територіальних громад (далі: ОТГ), а у 81 районі їх ще не створено жодної. Найбільше пасивних районів в розрізі формування спроможних громад налічується в Харківській області - 12 районів, Одеській області - 10 районів, у Київській та Кіровоградській областях – по 9 районів, Вінницькій, Херсонській, Донецькій областях – по 6 районів, у Закарпатській області – 5 районів, у Львівській області – 4 райони. [4]. Зрозуміло, що такими темпами і в чинному правовому полі досягти мети завершення процесу об'єднання територіальних громад до місцевих виборів 2020 року, яка була декларована Президентом України [5] неможливо. Тому, нагального вирішення потребує питання пошуку нових організаційно-правових механізмів завершення реформи децентралізації, зокрема перехід від принципу добровільності при формуванні ОТГ до поєднання елементів добровільності та адміністрування при формуванні базового рівня місцевого самоврядування.

Про необхідність таких кроків свідчать і негативні тенденції процесу добровільного об'єднання, які можна спостерігати останнім часом.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Так, по-перше, все більшого поширення набуває процес об'єднання територіальних громад з порушенням меж, визначених перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області (далі: перспективний план), унаслідок чого виникають «білі плями» — територіальні громади, які не охоплені децентралізацією, що, в свою чергу, сприяє подальшому існуванню депресивних територій, громад, неспроможних виконувати належним чином завдання та повноваження місцевого самоврядування, а також унеможливорює забезпечення реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування як одного з базових принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1]. Наприклад, із 86 ОТГ, в яких перші місцеві вибори призначені на 22 грудня 2019 року, 60 були утворені з порушенням меж, визначених відповідними перспективними планами. Оцінюючи таку ситуацію доцільно звернути увагу на такі обставини:

1) з одного боку, за своєю природою перспективні плани не є нормативно-правовими актами і тому вони мають лише рекомендаційний характер про що свідчить, зокрема, і судова практика. Так, суди розглядаючи спори, пов'язані з тим, що обласні державні адміністрації (далі: ОДА) не затверджують та повертають на доопрацювання надані документи щодо добровільного об'єднання територіальних громад мотивуючи тим, що запропоновані об'єднання не передбачені перспективними планами, зазвичай зобов'язують ОДА вчинити дії для розгляду питання щодо відповідності Конституції та законам України поданих документів. Іншими словами, суд не визнає достатньою підставою відправлення на доопрацювання документів у зв'язку із їх невідповідністю перспективному плану [6];

2) з другого боку, хоча законодавство і не зобов'язує територіальні громади об'єднуватися виключно згідно з перспективним планом, однак воно визначає підстави переведення новоутворених ОТГ на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та надання фінансової підтримки таким громадам шляхом виділення коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури лише у разі, якщо їх межі повністю відповідають межах, визначеним перспективними планами. Ця обставина пов'язана з тим, що Бюджетний кодекс України до бюджетів ОТГ відносить бюджети лише таких ОТГ, які створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також бюджети ОТГ, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом [7, ст. 2]. Щодо ОТГ створених з порушенням меж, встановлених перспективним планом, то Закон передбачає можливість визнання їх спроможними у разі якщо кількість населення ОТГ становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої ОТГ відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, якщо інше не встановлено законом [2, ст. 9].

На практиці створення ОТГ з порушенням встановлених перспективними планами меж пов'язано також і з недоліками самих планів, деякі з яких передбачали надмірно великі ОТГ, що охоплюють територію всього району чи навіть кількох районів (наприклад, рішення 35 сесії Херсонської обласної ради від 05 червня 2015 року № 1266, згідно з яким пропонувалося об'єднати в єдину громаду всю територію

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Великолепетиського, Горностаївського, Генічеського, Верхньорогачинського, Іванівського, Каланчацького, Нижньосірогозького районів), або такі ОТГ, які включають територіальні громади, що не межують між собою (наприклад, рішення 29 позачергової сесії шостого скликання Полтавської обласної ради від 18.06.2015

«Про схвалення перспективного плану формування територій громад Полтавської області», в якому було передбачене утворення Гирявоісковецької об'єднаної громади шляхом об'єднання Гирявоісковецької та Білогорільської сільських рад Лохвицького району Полтавської області, між якими немає спільної межі).

На жаль спостерігається і така негативна тенденція як лобювання створення ОТГ великими платниками податків (переважно підприємств агропромислового комплексу) з метою забезпечення власних корпоративних інтересів при вирішенні питань управління земельними ресурсами. В таких випадках при ініціюванні створення ОТГ керуються не перспективним планом, а територіальним масштабом підприємницької діяльності (реальним чи бажаним). А метою такого об'єднання є формування «кишенькової» місцевої ради ОТГ, яка б діяла в інтересах такого суб'єкта господарювання. Це нагадує ситуацію з радянського минулого, коли мережа сільських рад збігалася з мережею колгоспів (тобто діяв принцип: один колгосп – одна сільська рада), а сама рада та її голова виконували функцію легітимації рішень правління та голови колгоспу. Така тенденція уявляється досить небезпечною також і з огляду на те, що до процесу ініціювання створення ОТГ залучаються (часто через матеріальне заохочення) переважно працівники відповідного підприємства, а широкі верстви населення практично не приймають участі в цьому процесі або ж виступають в ролі «статистів» що певною мірою дискредитує закріплений в Концепції [1] принцип громадської участі у вирішенні питань щодо створення ОТГ.

По-друге, поширення набувають випадки порушення передбаченої Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» процедури ініціювання та створення ОТГ. При цьому найбільш типовими з них є такі, як відсутність затвердженого порядку громадських обговорень або його затвердження, коли громадські обговорення вже призначені або проведені. Інколи громадські обговорення підміняються зборами невеликої кількості жителів чи засіданнями виконавчого комітету тощо. Трапляються випадки, коли посадові особи органів місцевого самоврядування вважають, що обговорення, яке відбулося в тій чи іншій формі і якому не передувало затвердження порядку проведення громадських обговорень та ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, вже можна вважати підставою для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання та направлення пропозицій суміжним громадам. Також трапляються випадки, коли пропозиція щодо добровільного об'єднання територіальних громад направляється ініціатором суміжним громадам ще до прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання. Досить частими є порушення вимог Закону щодо кількості членів спільної робочої групи з розробки проекту рішення про добровільне об'єднання територіальних громад від кожної територіальної громади, що об'єднується, яка має бути рівною [8].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

По-третє, стимулювання процесу створення ОТГ не супроводжується адекватним збільшенням обсягу субвенції на формування відповідної інфраструктури, що суттєво впливає на зацікавленість в об'єднанні. Так, якщо в 2017 році субвенція на інфраструктуру ОТГ становила 1 млрд. грн., то в 2019 році вона передбачена лише в розмірі 2,1 млрд. грн, хоча кількість ОТГ за цей час зросла з 366 до 975, а кількість жителів в ОТГ – з 3,1 млн. до 10,4 млн. [9].

По-четверте, досить складними в правовому та організаційному планах залишаються відносини між органами місцевого самоврядування ОТГ та районною радою і районними органами виконавчої влади. Зазначена проблема має кілька аспектів, зокрема:

1) залишаються неврегульованими питання розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади та органами ОТГ, на які в ході реформи мають бути покладені основні завдання щодо надання населенню якісних публічних послуг. Така неврегульованість створює об'єктивні передумови для конкуренції повноважень та появи на цьому ґрунті відповідних компетенційних конфліктів;

2) у зв'язку з передачею об'єктів спільної власності територіальних громад районів у власність ОТГ та переходом останніх на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом невизначеними стають завдання та повноваження районних рад, виникає питання щодо доцільності їх існування в такому вигляді, в якому вони існують сьогодні;

3) відсутність кадрових і фінансових ресурсів та необхідної інфраструктури спричиняє ситуацію коли місцеві ради ОТГ не створюють власні галузеві виконавчі органи, а їх функції виконують (як і раніше) відповідні районні органи виконавчої влади. Наприклад, сільська рада Баламутівської ОТГ Хмельницької області з виконавчих органів утворила лише виконавчий комітет та два відділи, які не мають статусу юридичної особи (планування, бюджету та фінансів; земельних відносин, будівництва та благоустрою) [10], сільська рада Баландинської ОТГ Черкаської області взагалі обмежилася утворенням лише виконавчого комітету [11]. І така ситуація є типовою хоча навіть в невеликих ОТГ (до 30 тис. населення) рекомендується така структура виконавчих органів, яка б включала 10-12 відділів та управлінь, що могло б забезпечити надання населенню передбачених законом публічних послуг в системі місцевого самоврядування ОТГ, як це і передбачено реформою [12]. Таким чином складається враження що деякі ОТГ створювалися не стільки для забезпечення самостійного вирішення питань місцевого значення, скільки для отримання додаткової фінансової допомоги з боку держави.

По-п'яте, недосконалий механізм контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ та їх посадових осіб не дозволяє зменшити корупційні ризики при використанні бюджетних коштів та при управлінні об'єктами комунальної власності, що, насамперед, стосується земельних ресурсів. Наприклад, лише протягом 2019 року були затримані за отримання неправомірної вигоди голови Дівичківської ОТГ (Київська область), Опішнянської ОТГ (Полтавська область), Літовезької ОТГ (Волинська область), Красноріченської ОТГ (Луганська область), Гіркополонківської ОТГ (Волинська область), Деснянської ОТГ (Чернігівська область), Любимівської ОТГ (Дніпропетровська область), Дублянської ОТГ (Львівська область) та багато інших посадовців ОТГ.

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Зазначені та інші негативні процеси, що супроводжують реформу децентралізації, обумовлюють необхідність у здійсненні ряду першочергових заходів, спрямованих на успішне завершення формування базового рівня місцевого самоврядування (рівня територіальних громад), а саме:

- 1) забезпечити чітке дотримання процедури ініціювання та створення ОТГ;
- 2) об'єктивувати процес створення ОТГ, захистивши його від надмірної політизації та впливу корпоративних інтересів, для чого переглянути перспективні плани з метою передбачити формування спроможних територіальних громад на всій території України та виключно на основі об'єктивних критеріїв;
- 3) законодавчо визначити кінцеві строки формування спроможних територіальних громад на добровільній основі (за умови отримання ними відповідної державної фінансової допомоги) та механізми адміністративного формування базового рівня місцевого самоврядування шляхом запровадження «зверху» нової низової адміністративно-територіальної одиниці – громади з урахуванням оновлених перспективних планів;
- 4) нормативно визначити систему виконавчих органів ОТГ в кількості мінімально необхідній для надання населенню якісних публічних послуг, передбачивши в ній спеціальний правоохоронний орган – муніципальну поліцію, на яку покласти функції щодо забезпечення виконання рішень органів місцевого самоврядування ОТГ та делегованих їй повноважень щодо забезпечення нормальної життєдіяльності громади, а також центру надання адміністративних послуг;
- 5) законодавчо врегулювати відносини органів місцевого самоврядування ОТГ та місцевих органів виконавчої влади шляхом чіткого розподілу їх відповідальності, змінити статус районних рад (як варіант: ліквідувати цей організаційний рівень місцевого самоврядування);
- 6) уніфікувати всі територіальні громади (ОТГ та громади, що будуть створені на основі нового адміністративно-територіального устрою) та закріпити їх статус в Конституції України.

Література:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>. (Дата звернення 30.10.2019).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (Дата звернення 30.10.2019).
3. Кравченко В.В. Внутрішня структура територіальної громади: організаційно-правові питання // Муніципальна реформа в контексті евроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). – К.: «ТОВ ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2018. С. 133 – 138.
4. Децентралізація в цифрах: нові дані Моніторингу реформи від Мінрегіону. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11737> (Дата звернення

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

30.10.2019).

5. Децентралізація дає можливості. Президент України доручив завершити децентралізацію та провести місцеві вибори на новій територіальній основі. URL: decentralization.gov.ua/news/11508. (Дата звернення 30.10.2019).

6. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду рішення від 03 квітня 2019 р., справа № 120/71/19-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81133236#>. (Дата звернення 20.09.2019).

7. Бюджетний кодекс України: Прийнятий 8 липня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (Дата звернення 30.10.2019).

8. Утворення ОТГ: поширені помилки. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/september/issue-9/article-30497>. (Дата звернення 30.10.2019).

9. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформи місцевого само-врядування. Станом на 10 жовтня 2019 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf>. (Дата звернення 30.10.2019).

10. Баламутівська громада. URL: <https://balamutivska-gromada.gov.ua/aparat-vikonavchogo-komitetu-18-02-14-27-12-2018/>. (Дата звернення 30.10.2019).

11. Баландинська територіальна громада. URL: <https://balandynska-gromada.gov.ua/>. (Дата звернення 30.10.2019).

12. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 3. Організація роботи виконавчих органів місцевого самоврядування. Примірні положення структурних підрозділів. Видання друге. URL: <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod3web.pdf>. (Дата звернення 30.10.2019).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КРОТ С.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Сучасний стан організації та діяльності публічної влади в Україні демонструє значні диспропорції розвитку, які унеможливають здійснення функцій держави в умовах розбудови демократичної, соціальної і правової держави. Це проявляється за багатьма позиціями, починаючи від безпосередньої участі населення в управлінні державними і суспільними справами, і завершуючи ефективністю управління щодо розвитку територій. Програмні документи Президента України та Уряду, законопроектна робота Верховної Ради України свідчать про бажання проведення конституційної, адміністративної та муніципальної реформ, але вони поки що залишаються виключно декларацією [1, с. 80].

Муниципальна реформа (реформа місцевого самоврядування) в Україні триває вже доволі давно, але не втрачає актуальності – оскільки жоден з її етапів не закінчився, продемонструвавши такі значні успіхи, які б надали підстави для її завершення. Вагому роль у проведенні муніципальної реформи відіграють затверджені органами державної влади концепції цієї реформи. Наявність чіткого, послідовного, без внутрішніх протиріч проекту (концепції) муніципальної реформи сприяє вирішенню низки проблем, які постали перед місцевим самоврядуванням в Україні [2, с. 126]. Зокрема, проблематика законодавства про місцеві вибори та вибори сільських, селищних, міських голів, його надзвичайної складності для пересічного члена територіальної громади, невідповідний рівень систематизації, збільшення кількості депутатів місцевих рад, порушення виконавчих органів муніципального характеру в районних та обласних радах тощо. Ці проблеми негативно впливають на розвиток місцевого самоврядування в Україні. Вирішенням же подібних труднощів 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 відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [4, с. 126].

Варто зазначити, що для побудови ефективної моделі муніципальної влади важливо здійснити:

- 1) проведення реформи адміністративно-територіального устрою держави, зокрема, місцевого самоврядування як функціонально та процедурно. Реформа має включати розподіл повноважень за рівнями управління, метою якого є унормувати у чинному законодавстві статус адміністративно-територіальних одиниць та критеріїв їх виокремлення;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

2) розширення повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування;
3) проведення подальшої децентралізації формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні, розширити її напрями. Важливо забезпечити рівномірний розподіл, враховуючи повноваження та фінансові потреби органів місцевого самоврядування;

4) удосконалення системи місцевих податків та сформувати систему муніципальних фінансово-кредитних установ, що дасть змогу використовувати позиковий механізм;

5) запровадження місцевих цінних паперів та комунальне кредитування тощо, які можуть стати джерелом фінансування інвестиційних програм [5, с.17].

Також важливо, щоб муніципальна влада відповідала і соціальним запитам: реалізовувала право громадян на участь в управлінні місцевими справами та здійснювала ефективну владу на місцях.

Отже, муніципальне реформування в Україні є складним комплексним і системним фактором, який скеровано в бік провадження нових управлінських, організаційних, нормативно-правових європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування з метою побудови його ефективної моделі національного зразка, що базується на засадах децентралізації та субсидіарності. [3, с. 164]. І саме ці зміни впливатимуть на залучення інвестицій у регіони та відповідно сприяють соціально-економічному розвитку держави.

Література:

1. Соляник К.Є. Муніципальна реформа в Україні як вимога часу. Вісник Центральної виборчої комісії №2 (29), 2014 р. 80-84 с.

2. Мішина Н. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. Право України. 2018. № 4. С. 126–138. 126 с.

3. Хван Р.М. Муніципальна реформа в Україні: доктринальний підхід до визначення складових системних блоків реалізації. Часопис Київського університету права. 2020/4. 155-166 с.

4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.08.2024).

5. Лелеченко А. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні / А. Лелеченко. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 3, 2011. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=266> (дата звернення: 28.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЛАХИЖА М.

Доктор наук з державного управління, професор, Академії праці, соціальних відносин і туризму, НУ «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

ДЕТЕРИТОРИЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Поняття «детериторизація» уведено в науковий обіг французькими вченими (Ж. Дельоз (філософ) та Ф. Гваттарі (психоаналітик) у 1972 році для позначення відходу від жорсткої ієрархії суспільства щодо особистості. З часом цей термін став використовуватися й представниками інших соціальних наук для характеристики трансформацій, що відбувалися у міжнародних відносинах, економіці, публічному управлінні, суспільному житті за принципом: територіальне – нетериторіальне. Зарубіжними вченими (М. Маклюєн, Е. Гідденс, Д. Харней та інші) поняття «детериторизація» пов'язується з нівелюванням простору та часу завдяки використанню сучасних інформаційних технологій.

Термін «детериторизація» порівняно недавно використовується українськими вченими. У «Словнику суспільної географії» І.Г. Савчука воно характеризується як «Відсутність чіткої прив'язаності до певної одиниці політико-адміністративного поділу відповідного процесу» [1], одна з рис глобалізації, характерне для сучасних фінансових процесів та діяльності у мережі «Інтернету» явище.

Вивчення цього явища актуальне для України, насамперед зважаючи на її євроінтеграційні прагнення. Варто відзначити універсальність поняття «детериторизація», яке сьогодні все ширше використовується не лише в економічних науках, а і у політології, філософії, географії, релігієзнавстві тощо. Наприклад, філософ О. Висоцька, досліджуючи особливості трансформації пропаганди, відзначає детериторизацію ідей та наративів у сучасному цифровому середовищі [2]. О. Коппель та О. Пархомчук, характеризуючи вплив релігійного фактору на сучасну міжнародну систему, відзначають такі тенденції: транснаціоналізація, детериторизація та децентралізація. На їх думку, «наслідком детериторизації є зміна інтрарелігійного ландшафту та геополітики світових релігій» [3].

У науці державного управління поняття «детериторизація» досі використовується рідко й поєднується з поняттями «глобалізація», «глокалізація», «європеїзація», «регіоналізація», «диджиталізація». На наш погляд, важливим є сприймання філософських підходів до аналізу явищ публічного управління, що вже можна відзначити на конкретних прикладах. Так, І. Усанов, спираючись на праці М.Гардта і А. Негрі, відзначає процеси децентралізації та детериторизації, якими живе «світова Імперія» - без визначеного центру і прив'язки до певної території [4].

Детериторизація Європейського Союзу сприймається через призму існування єдиного кордону ЄС та зниження ролі міждержавних кордонів, створення

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

шенгенської зони, посилення міждержавного переміщення людей, капіталів, послуг, поширення норм права ЄС та їх пріоритетність, формування єдиного освітнього та трудового простору тощо. *Acquis communautaire* – це система норм і принципів, яка діє в ЄС. Правова система ЄС зробила громадян суб'єктами права, які мають власні права, можуть скористатися нормами правової системи Співтовариства і посилатися на них у національних судах. Пряма дія права Співтовариства передбачає для громадян також доступ до Суду Європейських Співтовариств.

Аналізуючи методологічні аспекти глокалізації О.М. Олійник (2009) відзначає, що «підхід до феномена сучасної світової стратифікації базується на двох принципових теоріях: детериторизації і глокалізації» [5, с.43], наголошуючи, що суть концепції детериторизації – у трансформації стосунків між місцем проживання і соціальними, культурними практиками та ідентичністю та вважаючи детериторизацію «ключовим аспектом трансформації локального (локальної культури, держави-нації – всіх аспектів і рівнів локального) в умовах глобалізації» [5, с.43] .

На наш погляд, важливо осмислювати значення детериторизації для створення сучасного мережевого управління, що на практиці відбувається у Європейському Союзі. Детериторизація сприймається як складова глобалізації, прояв тенденції до об'єднання, що помітно у створенні владних структур, вплив яких не збігається з географічними кордонами держав. Ці кордони втрачають свою правову та охоронну функцію за рахунок діяльності глобальних та мережевих організацій (транснаціональних утворень), що не діють у територіальних рамках державного та міжнародного порядку. Ці транснаціональні утворення не є суверенними і не претендують на державний суверенітет. Їх діяльність впливає на автономію уряду, іншими словами -транснаціональні утворення конкурують з державою за автономію влади на територіях, що функціонально пов'язані з їх інтересами. Також важлива національна інтеграція навколо спільних цінностей і норм.

Водночас окремі зарубіжні вчені вказують і на зворотній процес. Так, польський вчений Я. Чапутович протиставляє концепції детериторизації і редетериторизації, відзначаючи з одного боку «розтягування кордонів», логіку мобільності, різноманіття та свободи, а з іншого – логіку суверенітету, прагнення до власної ідентичності [6, с. 242].

Література:

1 Савчук І.Г. Словник суспільної географії. URL: <https://geohub.org.ua/node/3387>

2. Висоцька О. Особливості трансформації пропаганди як інструменту впливу у суспільстві метамодерну. Вісник Дніпровської академії неперервної освіти «Філософія. Педагогіка» № 1 (6) 2024 рік. С. 23-31 DOI: <https://doi.org/10.54891/2786-7013-2024-1>

3. Коппель О., Пархомчук О. Релігійний фактор у міжнародних системах. Науковий журнал «Політикус». Випуск 6. 2017. С. 138-141.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

4. Усанов І. Система і мережа: зміна технологій управління. Філософські обрії. 2017. № 38 С. 61-69 <http://doi.org/10.5281/zenodo.1133218>

5/ Олійник О. М. Концептуалізація глокалізації: методологічні аспекти. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2009. Вип. 38. С. 41-51 URL: https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/VISNIK_38_4.pdf

6. Czaputiwicz J. Suwerennocz. Polski Instytut Spraw Miedzynarodowych. Warszawa. 2013. 459 S.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ДАХОВСЬКИЙ М.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Актуальність теми муніципальної реформи в Україні визначається необхідністю підвищення ефективності місцевого самоврядування, забезпечення розвитку територіальних громад, а також інтеграції до європейських стандартів управління. Досвід проведення реформ у країнах Європейського Союзу, таких як Польща, Німеччина та Франція, може бути корисним для українських реалій.

Зарубіжний досвід. Польща здійснила масштабну реформу місцевого самоврядування в 1990-х роках, яка включала децентралізацію влади та створення воєводств, що отримали значні повноваження. Ця реформа базувалася на принципах субсидіарності та фінансової децентралізації, що сприяло розвитку місцевих громад [1, с. 23]. У Німеччині муніципальна реформа також була зосереджена на децентралізації та підвищенні ефективності місцевого самоврядування через об'єднання менших муніципалітетів та надання їм більших повноважень [2, с. 45].

Вітчизняний досвід. В Україні реформи місцевого самоврядування почалися з прийняттям Закону "Про добровільне об'єднання територіальних громад" у 2015 році. В результаті цих змін було створено нові об'єднані територіальні громади (ОТГ), які отримали ширші повноваження та фінансову незалежність. Основними результатами української реформи стали покращення якості надання послуг на місцевому рівні та зростання фінансових надходжень до місцевих бюджетів [3, с. 102].

Однак, процес впровадження реформ в Україні стикається з рядом викликів, серед яких недостатня підготовка кадрів, нерівномірний розвиток територій, а також необхідність удосконалення законодавчої бази. Важливим аспектом є також розбудова інституційної спроможності місцевих органів влади, що дозволить забезпечити стабільний та ефективний розвиток громад [4, с. 68].

На основі вивчення зарубіжного досвіду можна виокремити кілька рекомендацій для подальшого розвитку муніципальної реформи в Україні. Це, зокрема, подальше розширення повноважень місцевих органів влади, створення умов для фінансової стабільності громад та впровадження механізмів громадського контролю за діяльністю місцевого самоврядування.

Висновки.

Досвід Польщі, Німеччини та Франції свідчить про те, що успіх муніципальної реформи залежить від ефективною децентралізації, активної участі громадян у прийнятті рішень, а також від наявності сильних місцевих інституцій. В Україні необхідно продовжувати реформування місцевого самоврядування, враховуючи позитивний досвід інших країн та адаптуючи його до національних особливостей.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Література:

1. Swianiewicz P. Poland: Europeanization of subnational governments// Local Government in Europe: The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance / ed. by Carlo Panara, Michael R. Varney. – New York: Routledge, 2013. – 368 p.
2. Wollmann H., Koprić I., Marcou G. Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision. – London: Palgrave Macmillan, 2016. – 419 p.
3. Врублевський В., Толков О. Децентралізація як основа реформування місцевого самоврядування в Україні // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2018. – № 4. – С. 98-104.
4. Бебик В. І., Марченко С. В. Інституційні засади реформування місцевого самоврядування в Україні // Економіка і держава. – 2019. – № 12. – С. 65-69.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КАЧАН Я.

Кандидат наук з державного управління,
доцент, завідувач кафедри публічного
управління та публічної служби Академії
праці, соціальних відносин і туризму

ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Реформи державної служби потребують збільшення запитів стосовно професіоналізму державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, продуктивності їхнього навчання, в тому числі повноцінного процесу безперервного професійного навчання. Втілення даної мети не може бути можливим, якщо не брати до уваги й не втілювати в національну практику найбільш вдалі іноземні надбання, що робить актуальним питання вивчення зазначеної проблеми. Дослідження властивостей освіти державних службовців у прогресивних державах потрібне для напрацювання рішень стосовно оновлення процесу навчання державних службовців в Україні.

Крім того, дослідження новітніх напрямків кадрового забезпечення державної служби іноземних держав окреслює нагальність створення результативного процесу відбору персоналу як важливого компонента кадрового забезпечення. На даний час необхідно розробити ефективну методику відбору щодо призначення на посаду державної служби, модернізування структури органів державного управління, методику формування ефективного резерву кадрів та його діяльність з метою гарантування державі висококваліфікованого персоналу. Зростання конкуренції на зовнішньому та внутрішньому ринках вимагає спеціалістів, які мають значно вищий рівень кваліфікації, які спроможні генерувати новітні концепції, виявляти креативність і змінюватися залежно від обставин, підготовлені до зростання відповідальності за розв'язання визначених державою завдань [1]. Необхідність у відборі подібних спеціалістів на державну службу спричиняє потребу цілісного вивчення своєрідності відбору в іноземних державах, щоби надалі пристосувати отримані результати до нинішнього українського сьогодення.

Вивчаючи міжнародну практику підготовки кадрів для державної служби, можливо визначити низку універсальних для всіх держав характеристик. Статус державного службовця, як правило, закріплений у відповідних правових документах. Обов'язковою умовою для вступу на державну службу є наявність базової освіти та спеціальної профільної підготовки [2]. Також для покращення професійного досвіду державний службовець має систематично брати участь в різних курсах щодо перепідготовки, підвищення кваліфікації, здійснювати стажування та інше. Попри очевидну схожість головних освітніх програм, у різних державах наявна й значна різниця, що дає право говорити про існування кількох неоднакових підходів до підготовки державних службовців.

Сьогодні немає фактично жодного питання організації й функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, державної служби загалом, яке б не було пов'язано з професіоналізмом і компетенцією службовців.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Запровадження адміністративної реформи, формування на сучасних засадах механізму держави та державного апарату, розвиток державної служби органічно пов'язані з освітньо-фаховою підготовкою кадрів. Для України цінним є досвід зарубіжних країн щодо організації процесу підготовки державних службовців [3]. В кожній державі діють конкретні процедури підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, де підготовка переважно здійснюється в спеціальних установах освіти - в школах, інститутах, академіях, котрі за статусом нерідко перебувають вище, ніж звичайні заклади вищої освіти, зокрема університети (для прикладу, у Франції – Національна школа державного управління, в Німеччині – Федеральна академія державного управління, у Великій Британії – Коледж державної служби, в Польщі – Національна школа державного управління, в Угорщині – Вища школа державного управління тощо).

Аналіз відкритих першоджерел у сфері освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів у розрізі загальноосвітніх підходів дає змогу чітко виділити два типи організації державної служби - це відкриті та закриті системи [3]:

1. До відкритих систем можна віднести порівняно нові держави, такі як США, Канада, Великобританія та Австралія. Основними рисами цих систем є конкурентоспроможність та мобільність персоналу. Це означає можливість поєднати відразу два підходи - професіоналізм кадрів, що вимагає високого рівня підготовки, включаючи вищу й спеціальну освіти та постійну перепідготовку впродовж усієї роботи на державній службі (конкурентоспроможність) та відкритість системи, яка досягається жорстким контролем громадськості за працею чиновника, що, у свою чергу, дає змогу бути достатньо мобільним і відповідальним за виконану роботу.

2. На противагу відкритій, закрита система державної служби практикується в країнах з глибокою традицією розбудови держави (Німеччина, Франція, Японія, Китай). Основними рисами добору кадрів є елітарність, високий соціальний статус та жорстка ієрархічна система, що зменшує мобільність кадрів і можливість вертикального зростання, вимагає постійного підвищення рівня підготовки для збереження посади та ефективного виконання своїх функцій у зв'язку з необхідністю постійного контролю кадрового зростання.

Здійснюючи аналіз вищезазначених підходів до створення освітньо-фахового потенціалу управлінських кадрів, потрібно усвідомлювати дві головні проблеми, що можуть зумовити втрату значення будь-якої діяльності стосовно дослідження. Одна з проблем має зв'язок з тим, що пристосування іншої системи або її складових за межами контексту історико-культурних надбань може зумовити відчуження системи чи фізичну незмогу гармонійно її адаптувати до законодавчого поля. Інша проблема – це несприймання національними державними органами як процедур здійснення новацій, так і власне новацій. Відтак утворюється термінова необхідність не тільки напрацювання нових процесів управління державою, а й підготовки на такому рівні, що дозволила б державним органам усвідомлювати новації, визнавати їх та впроваджувати. Іншими словами, підготовка працівників державної служби, особливо в умовах реформування, набує чи не найбільш важливого значення в процесі відбору державних службовців. саме на це,

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

доречним є дослідження налагодження державної служби решти держав і процедур покращення професійного ступеня державних службовців.

Література:

1. Олена Губська Зарубіжний досвід правового регулювання працевлаштування та проходження публічної служби, рекомендації для України/Судово-юридична газета [електронний ресурс] режим доступу <https://sud.ua/ru/news/blog/121367-zarubizhniy-dosvid-pravovogo-regulyuvannya-pratsevlashtuvannya-ta-prokhodzhennya-publichnoyi-sluzhbi-rekomendatsiyi-dlya-ukrayini>
2. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія. – Київ : НАДУ, 2016. – 296 с
3. Компетентісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи : бібліотека з освітньої політики / під заг. ред. О. В. Овчарук. – К. : К.І.С., 2024. – 112 с.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КРАСІВСЬКИЙ Д.

Кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та
публічної служби Академії праці, соціальних
відносин та туризму

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМА В УКРАЇНІ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Адміністративно-територіальна реформа в Україні має на меті поліпшення організації та ефективності управління державними територіями, забезпечення збалансованого розвитку регіонів, зниження бюрократичних бар'єрів і розширення доступу громадян до адміністративних послуг. Станом на 2021 рік, до початку повномасштабного вторгнення в Україну, реформа активно продовжувалася, спираючись на принципи децентралізації та зближення органів влади з місцевими громадами. Одним із головних досягнень стало створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які об'єднали сусідні місцеві ради з метою підвищення ефективності управління ресурсами та надання послуг на місцевому рівні.

Для підтримки цього процесу уряд України надавав фінансову, організаційну та консультаційну допомогу новоствореним ОТГ. Уряд здійснював інвестиції в розвиток інфраструктури, запроваджував спеціальні програми підтримки та створював центри надання адміністративних послуг на місцевому рівні. Протягом 2021 року влада України також акцентувала увагу на спрощенні процедур державного управління та забезпеченні прозорості й відкритості у діяльності органів влади. Запровадження електронних систем управління стало важливим кроком для підвищення ефективності функціонування місцевих органів влади.

Україна активно проводить політику, спрямовану на вдосконалення територіальної організації влади, підвищення якості адміністративних послуг і забезпечення більш ефективного місцевого управління. Така політика сприяє створенню ефективної та зручної мережі органів місцевої влади, що покращує їхню роботу та підвищує рівень задоволеності громадян наданими послугами.

Крім того, Україна проводить політику зі скорочення кількості адміністративних районів і підвищення їх ефективності. На даний момент в Україні існує 119 районів, що на 25% менше, ніж раніше [1]. Це дозволяє забезпечити якісніше надання адміністративних послуг та підвищити ефективність роботи органів влади. Водночас в Україні активно розробляється та впроваджується електронна система управління, яка дозволяє оптимізувати процеси надання адміністративних послуг, покращувати комунікацію між владою та громадянами, а також забезпечувати прозорість і відкритість управління.

До повномасштабного російського вторгнення українська влада здійснила значні кроки щодо реформування адміністративно-територіального устрою. Однак, необхідно зазначити, що ці реформи потребують подальшого розвитку та

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

вдосконалення, особливо в умовах сучасних викликів. Серед основних проблем, з якими стикається українська політика в цій галузі, крім наслідків військових дій, є недостатнє фінансування для проведення реформ, труднощі у впровадженні нових структур і процедур, а також брак інформування громадян про переваги реформ і можливості, які вони надають.

Для успішного продовження адміністративно-територіальної реформи Україні необхідно продовжувати роботу над створенням сприятливих умов для розвитку місцевого самоврядування, забезпечення фінансової стабільності та незалежності громад, а також підвищення контролю і моніторингу за реалізацією реформ. Особливу увагу слід приділяти розвитку кадрового потенціалу місцевих органів влади, забезпеченню доступу до необхідних ресурсів і засобів для ефективної роботи, а також активному залученню громадян до процесу прийняття рішень та моніторингу їх виконання.

Україна має великий потенціал для успішної реалізації адміністративно-територіальної реформи, яка сприятиме розвитку місцевих громад, зміцненню демократії та покращенню якості життя громадян. Важливо продовжувати впроваджувати нові форми надання послуг, зокрема на основі електронного урядування, а також усувати недоліки, що виникають у процесі реформування. Під час продовження реформ у сфері адміністративно-територіального устрою Україна повинна також зосередитися на забезпеченні справедливого розподілу ресурсів і фінансової підтримки для всіх місцевих громад. Це сприятиме зменшенню нерівностей між регіонами та стимулюватиме розвиток територій, які досі мають обмежені можливості [2].

Додатково, українська влада повинна підтримувати прозорість і відкритість процесу прийняття рішень у сфері адміністративно-територіальної реформи. Широке залучення громадськості до діалогу та консультацій допоможе виявити потреби та пріоритети різних груп населення, а також підвищити легітимність і підтримку реформ. Забезпечення правових гарантій для місцевого самоврядування є однією з ключових умов успішного проведення адміністративно-територіальної реформи. Підтримка незалежності та відповідальності місцевих органів влади перед громадянами та гарантування їхнього права на визначення і реалізацію власних рішень є важливим кроком до зміцнення демократичних принципів і принципу субсидіарності.

Незважаючи на значний прогрес у реформуванні адміністративно-територіального устрою в Україні, важливо пам'ятати, що реформи — це тривалий і постійний процес. Для успішного продовження реформи необхідно залучати всі зацікавлені сторони, забезпечувати стабільне фінансування та ефективне управління. Україна повинна враховувати міжнародний досвід у сфері адміністративно-територіального устрою та навчатися на прикладах успішних реформ інших країн. Взаємодія та співпраця з міжнародними партнерами можуть допомогти впровадити передові практики та ефективні моделі управління на місцевому рівні [3].

Загалом, адміністративно-територіальна реформа в Україні є важливим кроком до побудови сучасної та ефективної системи місцевого самоврядування.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Вона покликана покращити умови життя громадян, забезпечити рівні можливості для розвитку регіонів та підвищити якість надання адміністративних послуг. Продовження цієї реформи вимагає системного підходу, включаючи політичну волю, фінансову підтримку та активну участь громадян. Лише спільними зусиллями влади та громадян Україна зможе досягти більш ефективного та демократичного адміністративно-територіального устрою, що сприятиме сталому розвитку країни та підвищенню якості життя для всіх громадян.

Також після завершення війни адміністративно-територіальна реформа в Україні буде спрямована на подальше зміцнення місцевого самоврядування та відновлення регіонів, що зазнали руйнувань. Основною метою стане створення умов для сталого розвитку громад, відновлення інфраструктури та підвищення якості життя громадян. Планується завершити процес децентралізації, надавши місцевим громадам більше повноважень і фінансової самостійності для ефективного управління власними ресурсами. Відновлення територіальної цілісності та забезпечення рівномірного розвитку всіх регіонів України стануть ключовими пріоритетами державної політики.

Впровадження нових технологій та інновацій у систему управління стане невід'ємною частиною післявоєнної реформи. Акцент буде зроблено на подальшому розвитку електронного урядування та цифровізації адміністративних послуг, що дозволить забезпечити швидке та ефективне надання послуг громадянам. Розширення мережі центрів надання адміністративних послуг, зокрема у віддалених та постраждалих від війни районах, сприятиме доступності адміністративних послуг для всіх громадян України. Розвиток електронних платформ для взаємодії з громадянами та забезпечення прозорості управлінських процесів допоможе підвищити довіру до органів влади.

Адміністративно-територіальна реформа також передбачатиме посилення співпраці між місцевими громадами та міжнародними партнерами для відновлення постраждалих територій і впровадження передових практик у сфері місцевого самоврядування. Залучення іноземних інвестицій та грантів на відбудову інфраструктури, розвиток соціальних послуг і підвищення рівня безпеки стане важливим аспектом післявоєнної реформи. Це сприятиме не лише відновленню економіки регіонів, а й забезпеченню сталого розвитку та процвітання всієї країни, створюючи нові можливості для місцевих громад.

Література:

1. Децентралізація в Україні, офіційне інтернет-представництво. Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/state?sort_direction=&sort_by=
2. Розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Чинний від 15.05.2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#n8>
3. Сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку в Україні електронних адміністративних послуг: Аналітична записка [Електронний ресурс] / вик. А.О. Серенюк, Т.І. Олійник // Національний інститут стратегічних досліджень

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

при Президентові України, 2024. – 72 с. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/176/>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ХВАН Р.

Здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України, співробітник державної податкової служби України в Одеській області

МУНІЦИПАЛЬНА ПРАВОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Інституціоналізація, розвиток і вдосконалення інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) є іманентною, характерною, обов'язковою та ідентифікаційною рисою процесів конституювання муніципальної правової політики держави (далі – МППД). В той же час, розвиток цього інституту в сучасних умовах в бік вдосконалення, насамперед, детермінується факторами методологічної властивості. Саме вони повинні, по-перше, вплинути на становлення МППД (*інституційна площина* – авт.); по-друге, в умовах наявності такої політики на її модернізацію (*перспективна площина* – авт.); по-третє, бути забезпеченою низкою спеціальних заходів (*організаційно-діяльнісна площина* – авт.); по-четверте, останні повинні базуватися на низці відповідних спеціальних актів (*нормативна площина* – авт.); по-п'яте, такі акти повинні бути врахованими при її формуванні (*технологічна площина* – авт.); по-шосте, а в тих випадках, коли такі формалізовані акти є відсутніми, профільні заходи повинні витікати з загальнодемократичних засад державотворення і правотворення (*засаднича площина* – авт.).

До таких конкретних факторів можна віднести такі:

- *економічну глобалізацію*. Вона формується та виникає в умовах міжнародної міждержавної економічної інтеграції держав, що виступають або учасниками міжнародних інтеграційних об'єднань або тільки мають намір вступити до них (*т. зв. «третьі держави»* – авт.). Саме тоді суттєво зростає роль і значення сталого локального розвитку, який виступає його основним показником і результатом. При цьому рівень та якість життя конкретної людини, що функціонує в межах територіальної громади (далі – ТГ), а також її забезпечення муніципальними послугами, – стає стратегічною метою такої інтеграції;

- *політичну глобалізацію*. Вона характеризується, насамперед, розвитком та інтенсифікацією міжнародного співробітництва всіх держав в політичній сфері в межах міжнародної універсальної та регіональних спільнот держав. Її основною характерологічною рисою виступають демократичні цінності, до органічних складових частин яких відносяться права і свободи людини, демократичні засади організації, формування та реалізації повноважень органів публічної влади, включаючи органи місцевого самоврядування (далі – ОМСВ). Ба більше, особливо зростає роль і значення таких складових в повсякденному житті людини, соціуму та держави, бо саме на рівні ТГ, в умовах МСВ реалізується конституційний статус людини (особистості і громадянина). Саме він виступає індикатором демократичності держави та її публічної влади, бо його параметральні ознаки, а

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

саме – його обсяг, кадастр прав, свобод і обов'язків людини, що легалізований державою, але має локальний характер реалізації, механізми такої реалізації та їх гарантії, засоби охорони і захисту прав і свобод людини тощо виступають ефективними засобами його існування в умовах МППД;

- *правову глобалізацію*. Вона базується на основоположних настановах міжнародного договірної права. Основними об'єктами такої її форми виступають визнання, легалізація, реалізація, охорона, захист, гарантування прав і свобод людини, бо саме вони: а) знаходять свій прояв і закріплення в нормах міжнародного права (*нормативний критерій* – авт.); б) такі норми містяться в міжнародних багатосторонніх міждержавних договорах (*критерій формалізації* – авт.); в) вони отримали сьогодні найменування міжнародних правових стандартів прав і свобод людини (*номенологічний критерій* – авт.); г) після підписання таких договорів їх держави-учасники беруть на себе міжнародно-правові зобов'язання щодо запозичення таких норм національними правовими системами, й насамперед, системами національного конституційного права (*облігаторний критерій* – авт.); г') результатом такого запозичення виступає трансформація норм міжнародного права в норми внутрішнього законодавства держави (насамперед, в норми національного конституційного права) (*статусний критерій* – авт.). Враховуючи на особливу важливість інституту МСВ для існування феноменології прав і свобод людини, її обов'язків в межах міжнародного співтовариства держав розробляються, приймаються та діють міжнародні правові стандарти локальної демократії (*європейські правові стандарти, також феномени на універсальному рівні* – авт.), що офіційно через механізм імплементації запозичені правовими системами національних держав;

- *глобальну адміністративно-фінансову децентралізацію*. Вона характеризується складними та суперечливими процесами щодо формування механізму вирішення стратегічних телеологічних доміант глобального розвитку. Однією з найвагоміших таких доміант виступає активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу-вверх», завдяки ефективному використанню власних соціально-економічних ресурсів ТГ, основним з яких виступає людський потенціал [1, с. 8]. При цьому, необхідно враховувати, що світовий досвід вказує на те, що в розвинених державах одним з системних інструментів регулювання макроекономічної стабільності виступає: а) перерозподіл влади та ресурсів між рівнями управління; б) з використанням принципу децентралізації повноважень органів публічної державної влади або похідних від неї засобів і методів; в) з застосуванням низки моделей та механізмів децентралізованого управління, що виробили європейські держави, і які ґрунтуються саме на МСВ; г) з запозиченням кращих моделей через їх імплементацію у вітчизняну практику, з метою отримання управлінських і економічних ефектів;

- *глобальну управлінську парадигму*. В її основі лежить основоположна управлінська настанова «думай глобально, дій локально» (Think globally, act locally) [2], що сповідується міжнародним співтовариством держав, насамперед, ООН та міжнародними міжурядовими організаціями, що функціонують під її егідою.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Треба розуміти, що ця настанова: а) виступає важливим методологічно-технологічним інструментарієм з реалізації Цілей розвитку міжнародного співтовариства до 2030 року; б) суттєво фокусує увагу на профільній діяльності саме на локальному рівні соціуму; в) основним діяльним елементом такої діяльності виступає втілення універсальних і регіональних міжнародних правових стандартів прав людини. При цьому параметральними ознаками такої управлінської парадигми, на думку дослідника Б. Я. Кофмана, виступають наступні: а) по-перше – це локальний соціум; б) саме на цьому рівні існує та функціонує людина в рамках ТГ, в) в умовах МСВ, г) в ординарному стані повсякденності, – тобто, там де вона г) продукує свої інтенції, екзистенційні устремління, потреби, д) формує свої пріоритетні інтереси та атитюди (життєві настанови), е) здійснює свою соціалізацію, є) відпрацьовуючи свої різноманітні габітуси (досвід у вирішенні різних життєвих ситуацій), ж) реалізуючи при цьому свій конституційний статус [3], з) на засадах системи комунікаційної взаємодії в рамках ТГ, тим самим и) здійснюючи свій життєвий цикл та і) привертаючи пильну увагу до цього рівня соціуму, який є визначальним для неї, для її груп та асоціацій, для соціуму як такого та для держави. Отже, в розумінні їх колективного існування й формуються і створюються належні і оптимальні умови для функціонування і розвитку якості життя жителів-членів ТГ;

- *екзистенційну насиченість сутності самого інституту МСВ.* Такий фактор, з одного боку, детермінується природними умовами забезпечення життя конкретної людини, а з іншого, – призначений регламентувати та регулювати безліч соціальних відносин, що виникають в процесі повсякденної життєдіяльності ТГ та її членів-жителів, – ба більше, такі відносини неможливо завчасно визначити, усвідомити, формалізувати, чітко встановити їх перелік, обмежити тощо. Отже, завдяки суттєвому розмаїттю індивідуальних, групових, колективних інтересів та таких, що перехреснюються між ними, актуалізується, активізується, стимулюється, контекстуалізується, рефлексується така екзистенційна насиченість сутності самого інституту МСВ, через подальший і перманентний розвиток ТГ. На наш погляд, ще одночасно сприяє розвитку статусності самого інституту МСВ, що оперативне та належним чином повинен реагувати на появу нових екзистенційних інтересів членів ТГ, бо останній й створений як функціональний конструкт саме для цього;

- *нові виклики глобалізації.* Такі виклики (у розумінні виникнення нових тенденцій і рис профільної феноменології – авт.) зазвичай виникають в умовах Четвертої промислової революції, бо детерміновані появою в її умовах новітніх технологій (штучний інтелект, робототехніка, система контролю промислового обладнання через мережу Інтернет (т. зв. «інтернет речей»), безпілотні засоби пересування, 3D-друк, нанотехнології, біотехнології, матеріалознавство, накопичення і зберігання енергії, квантові комп'ютери тощо), що міцно поєднують фізичний, цифровий та біологічний світи. На їх основі з'являються нові бізнес-моделі, перебудовуються системи виробництва, споживання, транспортування і постачання, що безпосередньо і напряду впливають і детермінують локальний розвиток. Ці зміни, на думку швейцарського економіста та засновника Усесвітнього

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

економічного форуму у Давосі К. Шваба, – ні більш ні менш, – трансформують людство, тому треба вчитися ними керувати [4, с. 4], бо вони створюють для людини необмежені можливості. Звідси, об'єктивується і незмірно зростає роль МСВ, в умовах якого існує і функціонує ТГ – як єдиний природний колективний суб'єкт і біологічний субстрат. Треба враховувати, що саме така спільнота ідентифікує людську цивілізацію у всіх її проявах та станах, в її рамках людина не тільки здійснює свій життєвий цикл, а й активно реформує і трансформує його, розвиваючи, перетворюючи, вдосконалюючи свою життєдіяльність через усвідомлення і реалізацію її нових смислів, концептів, тенденцій, форм, інституцій;

- *глобальний конституціоналізм*. Система координат цього фактору базується на загальних і основоположних конституційних цінностях державності – насамперед, принципах верховенства права, визнання та поваги до прав людини та їх пріоритету перед правами держави, демократичних принципах побудови, оновлення та реалізації публічної влади, існування системи МСВ тощо, що визнані і піднесені на універсально-глобальний рівень управління [5, с. 32]. Отже, вони виступають в діяльності сучасних держав та їх міжнародного співтовариства, по-перше, константою (сталою величиною); по-друге, орієнтиром (у розумінні їх постійного керівництва); по-третє, нормативним виміром (в процесі реалізації нормативних настанов) їх діяльності. Такими характеристиками володіє й інститут локальної демократії, що виступає основним структуроутворюючим елементом державності, бо саме в його межах реально виникають, формуються, інститууються і реалізуються права і свободи людини;

- *глобалізація феноменології муніципалізму* [6, с. 130]. Треба наголосити, що параметральні ознаки муніципалізму ключають в себе складний і системний комплекс соціальних відносин, що у сукупності складає феномен «повсякденного життя людини», що, своєю чергою, надає нам можливість розуміти його численні іпостасі, але, насамперед, як: а) ідеологію самоорганізації населення відповідних територій національної держави (*самоврядно-ідеологічний вимір* – авт.); б) систему методів та засобів існування і функціонування територіальних людських спільнот як природних асоціацій людини, створених історично та праксеологічно (*екзистенційно-управлінський вимір* – авт.); в) сукупність організаційних та організаційно-правових форм життєдіяльності локального соціуму з вирішення екзистенційних питань локального життя і локального розвитку (локально-управлінський вимір – авт.); а також врахування того, що наведені виміри, в силу своєї надзвичайної важливості, екзистенційної стереотипності та структурованості та імперативної суттєвості для існування людської цивілізації, – г) набувають свого глобального і універсального значення в умовах міжнародної глобалізації та інтеграції (*глобально-цивілізаційний вимір* – авт.);

- *розвиток нових поколінь прав людини*. Контекстуалізація цього фактору бачиться в перманентному процесі охоплення людиною якісно нових сфер інтересів та можливостей, що пов'язані: а) з революційними змінами в технологічному забезпеченні життя (поява четвертого покоління прав людини – інформаційних прав людини); б) з активними процесами усвідомлення людиною своєї біологічної природи та з бажанням її модифікувати або вдосконалити (поява

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

п'ятого покоління прав людини – біологічні права людини /штучне запліднення, сурогатне материнство, трансплантація органів, зміна статі, одностатеві відносини тощо/) [7, с. 35], а також в) з інтенсифікацією процесів створення штучного інтелекту (далі – ШІ) та його непередбачуваними можливостями впливу на загальну (біологічну) і правову природу людини, включаючи й її особистість (формування шостого покоління прав людини з непередбаченими можливостями впливу на неї ШІ);

- *формування загальних різнорівневих габітусів людини та їх екзистенційна важливість для соціуму, держави, міжнародного співтовариства.* Цей важливий фактор спирається на ординарний процес формування людиною основоположних форм своєї життєдіяльності в локальному соціумі. На слушну думку дослідника О. О. Боярського, такі габітуси виникають в історичній ретроспективі, зважаючи на практично однакові умови локального життя для більшості людей. І саме, в межах ТГ, в умовах МСВ з врахуванням філософського стану повсякденності, у людей-жителів і одночасно членів ТГ, фактично формуються однакові екзистенційні інтереси, що реалізуються за умов застосування однакових форм соціальної практики та адекватних ним ідей, мислей та дій – саме так виникають сукупність знань, умінь, навичок людини, що з одного боку, реалізують процес її соціалізації, в тому числі і правової; а з іншого – будують її індивідуальний, груповий, колективний габітуси, як відображення соціальних практик, якими володіє вона та її асоціації [8, с. 9];

- *формування демократичного потенціалу територіальної людської спільноти.* Цей фактор наочно демонструє не тільки можливості ТГ та її членів щодо сприйняття та реалізації демократичних настанов функціонування соціуму, а й формування і оновлення публічної влади. Зокрема, відносно новацій її представницьких органів та зростання впливу на формування і функціонування виконавчих органів такої влади. Важливим компонентом такого потенціалу виступає активна участь наведених суб'єктів в процесах загальнодержавного та локально-регіонального управління, – тобто активної та усвідомленої участі в процесах формування, функціонування та вдосконалення ДПД взагалі, та муніципальної ППД зокрема. Це бачиться й у активних процесах запозичення нових форм демократії на локальному рівні – таких як партисипаторна (демократія участі), деліберативна (дорадча), агрегативна (демократія через голосування – демократія плюралізму) та агональна (демократія ідентичності) [9, с. 6];

- *формування і зростання колабораційного потенціалу територіальних людських спільнот.* Виникнення цього фактору детермінується рефлексією комунікативної взаємодії між жителями-членами ТГ. Крім того, вона володіє великим ступенем «тяжіння» до співробітництва з іншими ТГ та їх жителями-членами, а також з їх ОМСВ різного рівнів на території національної держави. Такий потенціал суттєво зростає особливо в контексті підвищення ефективності локального життя та місцевого розвитку (міжмуніципальне співробітництво) [10; 11];

- *міжнародно-правовий потенціал територіальних людських спільнот та їх ОМСВ.* Поява цього фактору, безумовно, детермінована суттєвим міжнародно-

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

правовим «наповненням» інституту МСВ, що свідчить про становлення системи дихотомії локального і глобального чинників [12, с. 47]. Ба більше, в розумінні становлення процесів глобалізації та ролі людських територіальних спільнот (ТГ) в цих процесах, що переважно існують тільки через застосування інституту МСВ, вибудовується просторово-процесуальний ланцюжок. Саме він відображає та дає розуміння прямих і опосередкованих зв'язків, що існують між сучасними акторами міжнародних відносин. Хоча профільні зв'язки відносяться до різних рівнів управління, однак вони знаходяться у симбіотичній взаємодії та взаємозв'язку.

Отже, результатом наведених процесів виступає формування: «локально-топосного рівня» [13] – «субрегіонального рівня» – «регіонального рівня» – «державного рівня» – «міждержавного рівня» – «глобального рівня». Кожен з них володіє своїми телеологічними домінантами, загальними і особливими настановами своєї практичної організації та реалізації, окремим суб'єктним складом і об'єктно-предметними напрямками супроводження і забезпечення. Однак, саме на цих наведених рівнях, на слушну думку дослідника М. О. Баймуратова існують та функціонують органи публічної влади, включаючи й органи МСВ (на перших трьох рівнях), що об'єднані загальними завданнями і функціями в рамках профільної компетенції щодо забезпечення прав і свобод людини, починаючи з локального і завершуючи глобальним рівнями [14, с. 7];

– стратегічною метою всіх процесів становлення, функціонування, розвитку і вдосконалення інституту МСВ та ТГ виступає затвердження «людиноцентричності» та «людинорозмірності» в їх розумінні, оцінюванні та реалізації. Необхідно наголосити на тому, що цей стратегічний фактор є в наявності не тільки в рамках формування МППД (національний рівень), але й у міжнародному вимірюванні, коли і МСВ, і розвиток ТГ ототожнюються з існуванням, функціонуванням і розвитком прав і свобод людини на локальному рівні соціуму. Саме в цих умовах формуються і відбуваються складні психічні і психологічні процеси, коли людина: а) розуміє, відчуває і використовує МСВ як єдину природну сферу свого існування в умовах державно організованого соціуму, в якій тільки і можливо реалізувати свої екзистенційні права, причому одночасно індивідуально і колективно з іншими членами ТГ (*природно-функціональний критерій* – авт.); б) використовує колективне існування в межах ТГ і саму громаду як універсальний соціально-облігаторний механізм для реалізації своїх екзистенційних настанов, намагань, потреб, інтересів через своє індивідуальне ствердження в межах загальної і правової соціалізації (*колективно-облігаторний критерій* – авт.), а також в) своє ствердження в межах групи і колективу (мікро-, мезо- і макро-) як активного члену локального соціуму [14, с. 8] (*індивідуально-колективний критерій* – авт.);

- об'єктивізація локального розвитку людини та людської спільноти у глобальному розвитку. Отже, можна стверджувати, що саме цей фактор виступає детермінантом та фактично логічним продовженням у своїй сукупності, динаміці та розумінні загальнодержавного та глобального розвитку суспільств, держав та міжнародного співтовариства. Ба більше, у контекстуалізації він повністю накладається на концепцію «сталий розвиток – локальне/глобальне

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

управління», особливо через локальне спрямування глобальних 17 Цілей сталого розвитку (Конференція ООН з сталого розвитку 2015 рік) [15]. Саме ці телеологічні доміанти скеровані на формування відповідної діяльнісно-поведінкової парадигми локальних спільнот, держав та міжнародного співтовариства;

- *об'єктивізація необхідності зберігання, розвитку та забезпечення існування людської цивілізації через продовження людського роду.* Цей найважливіший фактор напряду пов'язаний зі стратегічними настановами існування та функціонування людської цивілізації. Тому необхідно розуміти, що саме ТГ й є тим соціальним субстратом, а МСВ, своєю чергою, – тим соціальним простором, в межах якого людина в процесі реалізації свого життєвого циклу оптимальним чином реалізує свою репродуктивну функцію [16];

- *зростання політичної культури держав та міжнародного співтовариства.* Формування цього фактору носить феноменологічний характер, бо об'єднує широке коло суб'єктивних тенденцій, в основі яких лежить належна і передбачувана поведінка суб'єктів міжнародного публічного права та акторів міжнародних відносин з реалізації основоположних настанов міжнародного правопорядку. Отже, МСВ та сама феноменологія муніципалізму, як універсальний спосіб та оптимальна формула життєдіяльності територіальних людських спільнот у всьому світі [17; 14, с. 8] виступає важливим елементом такої політичної культури.

Резюмуючи викладене вище, можна дійти висновків відносно того, що системний аналіз наведених факторів дає можливість стверджувати наступне:

- по-перше, вони створюють досить логічну системну сукупність характерологічних рис, що є властивими для інституту МСВ та процесів його розвитку і вдосконалення в умовах глобалізації;

- по-друге, всі наведені фактори несуть в собі нові смисли, що мають локально-глобальний вимір,;

- по-третє, більш того, вони володіють суттєвим прогностичним потенціалом, бо генерують нові та актуальні завдання об'єктивної характеристики щодо модернізації інституту МСВ та правового статусу ТГ;

- по-четверте, вони напряду впливають на процеси формування, розвитку і реформування муніципальної ППД.

- по-п'яте, особлива важливість наведених факторів, на нашу думку, проявляється саме в процесі розробки принципів засад сучасної МППД на етапі її формулювання і формування, – тобто, в тих державах де така політика ще не знайшла свою формалізацію у вигляді єдиного системного і комплексного організаційно-нормативного акту (або системи актів), як це має місце в Україні.

Література:

1. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України. 2020. 531 с.

2. Technical report by the Bureau of the United Nations Statistical Commission (UNSC) on the process of the development of an indicator framework for the goals and

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

targets of the post-2015 development agenda (Working draft) (англ.). Sustainable Development Knowledge Platform. United Nations (19 March 2015). URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6754Technical%20report%20of%20the%20UNSC%20Bureau%20%28final%29.pdf>

3. Кофман Б. Я. Роль конституційного права в забезпеченні правового статусу людини, особистості і громадянина в умовах глобалізації: питання теорії та практики: монографія / Інститут законодавства Верховної Ради України / За ред. М. О. Баймуратова. Київ: Вид-во «Людмила». 2019. 355 с.

4. Шваб Клаус. Четверта промислова революція. Формуючи четверту промислову революцію. Київ: Вид-во «Клуб сімейного дозвілля». 2019. 416 с.

5. Львова Єлизавета. Глобальний конституціоналізм: теоретичні підходи та правові виклики до формування (ідеологія та концепт) : монографія. / За ред. М. О. Баймуратова. Одеса: Фенікс. 2019. 294 с.

6. Посторонко І. Сучасний муніципалізм: доктринальні підходи до розуміння і визначення. Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: Матеріали XII наук.-практ. конференції 17 грудня 2020 року, м. Дніпро / За ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2020. С. 128-131.

7. Кофман Б. Я. Покоління прав людини та їх вплив на становлення і трансформацію конституційно-правового статусу людини і громадянина. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 5. С. 29-37.

8. Боярський О.О. Процес розширення участі людини в місцевому самоврядуванні через актуалізацію феноменології нормопроекування. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2021. № 4. С. 6-23.

9. Баймуратов М.О., Юрченко М.М. Інститут місцевого самоврядування в умовах глобалізації: до визначення доктринальних та нормативних підходів. Південноукраїнський правничий часопис. 2019. № 4. Ч. 2. С. 3-8.

10. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): навч.-практичн. посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ: ФОП Бубон О.І. 2016. 154 с.

11. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / За ред. Толкованова В.В. Київ: «Крамар». 2011. 249 с.

12. Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України: монографія (репринтне видання дисертаційного дослідження). Дніпро: Інновація. 2021. 314 с.

13. Боклах Д. Ю. Дефініції і взаємозв'язок категорій топосу, локусів, хронотопу міста та їх реалізація у міському тексті художнього твору. URL: [periodicals.karazin.ua > philology > article > viewFile](http://periodicals.karazin.ua/philology/article/viewFile)

14. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015). In Division for Sustainable Development Goals. New-York: [b. v.]. pp. 76.

15. Будущее человека: эволюция и неестественный отбор. URL: https://www.bbc.com/russian/science/2016/05/160510_5floor_future_human_evolution

16. Баймуратов М.О. Міське самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та важливий феномен сучасного світового конституціоналізму. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-kak-obschee-nasledie->

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

chelovecheskoy-tsivilizatsii-i-vazhnyy-fenomen-sovremennogo-mirovogo-konstitutsionalizma

17. Глобальна та національна безпека: підручник / авт. кол.: В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянчук та ін. / за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ: НАДУ. 2016. 784 с.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ГАЛЕНЗОВСЬКИЙ В.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ, ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Здійснення муніципальної реформи, розвиток місцевого самоврядування в Україні неможливе без створення ефективних механізмів реалізації конституційного права територіальних громад вирішувати питання місцевого значення не лише через органи місцевого самоврядування, а й безпосередньо. Загальновизнано, що серед основних форм народного волевиявлення важливе місце належить місцевому референдуму. Інститут референдуму є найбільш універсальною формою безпосередньої демократії. Це засіб, через який громадяни мають можливість безпосередньо висловити свою думку або свою волю стосовно певного питання.

Право громадян на волевиявлення через місцеві референдуми, закріплене в Конституції України (ст. 5, 38, 69, 72 74, 143 та ін..) [1]. Однак, Інститут місцевого референдуму нині не може бути реалізованим у повній мірі у наслідок відсутності відповідної законодавчої бази – спеціального закону про місцевий референдум, який відповідно до п. 20 ст. 92 Конституції України, має регулювати всі питання організації та проведення місцевих референдумів.

Сьогодні є очевидним: результативність реалізації політики децентралізації державної влади, розвиток і удосконалення вітчизняного інституту місцевого самоврядування залежать від того, наскільки широко і систематично залучатимуться громадяни до прийняття рішень на місцевому рівні, через референдум та інші форми прямої демократії.

Науковому дослідженню питань щодо форм народного волевиявлення, їх законодавчого забезпечення, особливостей та проблем реалізації присвятили свої праці такі, зокрема, вчені, як: Ю. Бисага, Д. Белов, О. Бориславська, Г. Задорожня, М. Козюбра, В. Кравченко, Л. Кривенко, А. Колодій, О. Марцеляк, В. Нестерович, В. Погорілко, Ю. Шемшученко та багато інших. Однак, незважаючи на значні наукові доробки у цій сфері, подальших досліджень потребують питання вивчення та впровадження в Україні таких форм участі громадян в управлінні суспільними і державними справами, як народна законодавча ініціатива, народна експертиза законопроектів, електронні петиції, засади й механізм їх реалізації та багато інших. Метою цього дослідження є розгляд й аналіз питань щодо напрямів розвитку законодавчого регулювання та проведення місцевих референдумів, як однієї із форм безпосередньої участі територіальної громади в управлінні місцевими справами, враховуючі міжнародні стандарти та зарубіжний досвід.

У системі міжнародного права з питань прямої демократії важливе значення мають нормативно-правові акти Ради Європи. Одним із визначальних напрямів співробітництва України та Ради Європи є впровадження Плану дій Ради Європи, який

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

передбачає розвиток взаємодії у сфері зміцнення місцевої демократії та сприяння реформам місцевого врядування в Україні.

Право на участь у референдумі закріплюється у багатьох документах Ради Європи. Інститут референдуму згадується переважно в контексті вирішення проблем муніципального рівня у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.[2]

Комітет Міністрів Ради Європи, 15 лютого 1996 р., ухвалив Рекомендацію № R(96)2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні». Як зазначається у Додатку до Рекомендації, у більшості держав-учасниць Ради Європи громадяни мають можливість висловлювати свою думку за допомогою двох інститутів – референдуму та народної ініціативи. У цих документах наголошується, що інституціоналізація місцевого референдуму у рамках правового регулювання є тим засобом, що гарантує належне використання цього інституту безпосередньої демократії та обмежує потенційні ризики.

Рекомендація ПАРЕ 1704(2005)1 «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі» визначає референдуми як один з інструментів, що надає громадянам можливості брати участь у процесі вироблення рішень.

Новітні європейські стандарти законодавства про референдуми сформульовані у Кодексі належної практики щодо референдумів, схваленому Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії (2006) та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії (2007). У Кодексі належної практики щодо референдумів унормовано ряд загальних принципів організації та проведення референдумів.

У світовій практиці, інститути безпосередньої демократії визнані найдоступнішою формою участі населення у вирішенні важливих політичних питань. Тому їх розвиток та удосконалення визнається як визначальний напрям у розбудові демократичної держави. Характерно, що у багатьох країнах питання стосовно проведення референдумів регламентуються на рівні їх конституцій (ст.10, 13, 42, 84, 98, Конституції Республіки Болгарія; ст. 62.1., 90.1., 125.1., 170, 235 та ін. Конституції Польської Республіки; ст. 75, 87, 123, 132 Конституції Італійської республіки; ст. 29 Конституції ФРН; ст. 62, 92.1. 151.1. Конституції Іспанії). Так, ст. 170 Конституції Польщі встановлено, що члени самоврядної громади можуть шляхом референдуму приймати рішення по справах, що стосуються цієї громади, у тому числі, про відкликання органу територіального самоврядування, що обраний прямими виборами [3]. Отже, встановлено право громадян вирішувати, шляхом проведення референдуму, не лише питання місцевого значення, а й відкликати орган місцевого самоврядування. Загалом, у зарубіжній практиці широко використовуються референдуми для вирішення як глобальних для країни питань, так і питань місцевого значення (наприклад, розпорядження локальними ресурсами). Тому, громадяни розвинутих держав мають можливість реально впливати на вирішення загально-державних та місцевих питань.

Як вирішуються питання законодавчого регулювання щодо референдумів у країнах ЄС?

Не всі країни передбачають обов'язкову наявність спеціального закону з місцевого референдуму. Так, в Бельгії, Люксембурзі, Італії, Португалії, Фінляндії, Швеції

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

такого закону немає. У цих державах питання щодо організації влади на місцях достатньо повно регулюються на рівні їх конституцій та окремих розділів поточного законодавства. Законодавством таких країн як Естонія, Фінляндія, Франція, Литва, Польща, не встановлюється обмежень щодо питань, які можуть вноситися на референдум. Водночас, за законодавством Чехії, на референдум не можуть вноситися питання, що належать до виключної компетенції муніципалітету. На Мальті – навпаки, саме ці акти є єдиним можливим предметом референдуму. В Ірландії місцеві референдуми можуть проводитись лише щодо питань фінансової політики.

Хоч в Україні механізм місцевих референдумів не є достатньо розвинений, однак існує певна практика їх проведення. За дослідженнями «Лабораторії законодавчих ініціатив» з 1991 до 2012 року в Україні було зареєстровано 178 ініціатив щодо проведення місцевих референдумів. Більшість із них були проведені. Рішення, які вносили на голосування, – підтримані.

На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли у питанні щодо місцевих референдумів діють лише норми Конституції України та Закону Про місцеве самоврядування, які встановлюють можливість проведення місцевих референдумів. Спеціальні законодавчі норми, які встановлюють процедури організації та проведення місцевого референдуму в Україні, повністю відсутні. Це фактично позбавляє територіальні громади можливостей реалізувати повною мірою своє конституційне право на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення через місцевий референдум.

Відтак, враховуючи рекомендації європейських демократичних інституцій та міжнародні зобов'язання нашої держави, існує нагальна потреба у чіткій законодавчій регламентації питань проведення місцевих референдумів. Політичний аналітик фонду «Демократичні ініціативи» Марія Золкіна зазначає [4]: – нестабільна виборча система і нестабільна партійна система означає, що інститут місцевого референдуму в умовах України може використовуватись як маніпуляція. Однак, повернення місцевих референдумів дозволить з часом переконати суспільство, що воно впливає на процеси організації життя власної громади. Водночас, треба бути готовим до того, що в перші 5–10 років будуть відбуватися маніпуляції на цьому рівні місцевими політиками, бізнесменами. Але це виховний процес, який допоможе виховати відповідального виборця.

Слід зазначити, що в контексті створення вітчизняного законодавства про референдуми слід враховувати не лише загальновізані міжнародні стандарти. Необхідно брати до уваги регіональні міжнародно-правові акти. Такі зобов'язання України випливають із прийнятого у 2004 р. Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

Підвищення ефективності участі населення в управлінні місцевими справами через референдуми вимагає чіткого встановлення на законодавчому рівні: порядку їх організації та проведення; місця та ролі нормативно-правових актів, що приймаються на референдумах, у системі законодавства, їх юридичної сили; порядку реалізації рішень референдумів. Забезпечення належного регулювання правовідносин, які виникають в процесі ініціювання та проведення місцевого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

референдуму, можливе при умові чіткої регламентації Законом: права громадян ініціювати місцевий референдум; процесуальних питань його проведення; порядку реалізації рішень, що прийняті референдумом; санкцій за вчинення адміністративного тиску на суб'єктів цього процесу. Гарантовані можливості територіальної громади брати безпосередню участь через референдуми у прийнятті місцевих рішень та їх реалізації сприятимуть розвиткові механізмів їх залучення до управління місцевими справами.

Література:

1. Конституція України. Редакція від 21.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (Дата звернення: 03.06.2019).

2. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Схвалена Радою Європи 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (Дата звернення: 03.06.2019).

3. Конституция Польской Республики от 02.04.1997. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm. (Дата звернення: 03.06.2019).

4. Золкіна М. Чи потрібні українцям місцеві референдуми? URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/donbass-realii-mistsevi-referendumu/29473778.html>. (Дата звернення: 03.06.2019).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ГОРБАТЕНКО П.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Успішне здійснення соціально-економічних перетворень в Україні значною мірою залежить від раціонального поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами й особливостями регіонів, ефективним використанням їх природно-ресурсного, трудового, науково-технічного й виробничого потенціалу, тісної взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Місцевий розвиток, у свою чергу характеризується комплексом різноманітних просторових, економічних, соціальних, культурно-духовних, екологічних та інших чинників, які необхідно враховувати в процесі здійснення територіального планування.

На сьогодні місцевий економічний розвиток є надзвичайно актуальним і широко досліджуваним процесом, але існує ряд закономірностей місцевого економічного розвитку, які не є дослідженими, що і обумовило тему дослідження.

Під місцевим економічним розвитком (далі – МЕР) розуміємо діяльність, спрямовану на впровадження інноваційних рішень, які покращують потенціал громад та допомагають їх економічному зростанню, зміцнюючи партнерства між громадським сектором, бізнесом та місцевою владою [1, с. 22].

Для більш глибокого розуміння змісту місцевого економічного розвитку вважаємо за необхідне зосередити увагу на базових принципах його забезпечення. Існує велика кількість підходів до розуміння керівних принципів забезпечення місцевого економічного розвитку, що дозволяють успішно реалізувати заходи та проєкти МЕР, не зважаючи на їхній зміст, структуру, масштаби та сфери реалізації. Деякі з цих керівних принципів впливають із особливостей самого місцевого економічного розвитку, тимчасом як інші пов'язані з його організаційним забезпеченням та супроводом.

Наведемо нижче перелік основних принципів місцевого економічного розвитку:

1. Місцевий економічний розвиток – це стратегічно спланований процес. Тобто під цим принципом ми розуміємо, що основною складовою місцевого економічного розвитку є стратегія. Саме за допомогою стратегічного планування ми можемо обґрунтувати можливості та шляхи ефективного впровадження місцевого економічного розвитку в регіоні.

2. МЕР передбачає вжиття взаємопов'язаних заходів у різних сферах розвитку. МЕР включає в себе всі сфери життєдіяльності, тому варто розуміти, що цей процес, не буде ефективно функціонувати без всіх складових елементів.

3. Особливу роль у місцевому економічному розвитку відіграє місцеве самоврядування, місцева влада займає лідерську позицію при формуванні цього поняття. Місцевий економічний розвиток досить тісно пов'язаний із сталим

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

розвитком, адже баланс між задоволенням сучасних потреб людства, захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі є одним із основних пріоритетів МЕР.

4. МЕР ґрунтується на залученні або участі громади. Участь громадян у ефективному територіальному плануванні є надзвичайно важливою, адже вони мають можливість реалізувати власні інтереси, пріоритети, вносити пропозиції для покращення розвитку території.

5. В основі місцевого економічного розвитку – людський потенціал. Варто відмітити, що саме такі складові людського потенціалу як творчість і гнучкість є надзвичайно важливими у МЕР. Амбітні, креативні, творчі та з гнучкою структурою розумового складу особистості, є цінністю у розробці концептуально-стратегічних програм МЕР.

6. МЕР визнає важливість місцевого бізнесу та приділяє увагу його потребам. Бізнес формує ресурсну основу для забезпечення МЕР, тому формування сприятливих умов для розвитку місцевого бізнесу та інтенсифікації підприємницької активності є ключовим елементом розвитку території. Основним результатом розвитку бізнесу, серед іншого, є наповнення місцевих бюджетів та збереження існуючих та створення нових робочих місць.

7. Заходи та проекти місцевого економічного розвитку мають бути орієнтовані на перспективу і носити системний характер. Саме тому на території розробляється не один, а низка планових документів, кожен з яких має свій об'єкт, принципи, призначення, однак разом вони формують цілісну систему планування місцевого економічного розвитку.

Обов'язковими для розробки базовими видами планових документів на місцевому рівні є:

- стратегії місцевого розвитку;
- просторові програми (генеральні плани населених пунктів);
- щорічні програми соціально-економічного розвитку та культурного розвитку території.

У науковій літературі виділяють також принципи МЕР, які пов'язані його організаційною складовою і стосуються наявного людського потенціалу. Зокрема, запорукою успіху у забезпеченні місцевого економічного розвитку є таке:

- починати рано та бути далекоглядними;
- мати сильне місцеве лідерство;
- забезпечити належне планування;
- бути новаторськими та креативними;
- співпрацювати та забезпечувати рівну участь;
- будь наполегливими перед невдачами та проблемами [2, с. 132].

Отже, проаналізувавши принципи місцевого економічного розвитку, ми дійшли висновку, що кожен із них, є надзвичайно важливим при забезпеченні місцевого економічного розвитку. На нашу думку, в умовах сучасних викликів та пріоритетів місцевого економічного розвитку, ключовими принципами

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

забезпечення місцевого економічного розвитку мають бути такі: Діяльність з місцевого економічного розвитку є найбільш ефективною, коли вона базується на партнерстві між владою, бізнесом та громадою.

1. Найкращі підходи до місцевого економічного розвитку мають формуватися на використанні сильних сторін громади для досягнення порівняльної конкурентної переваги території.

3 Будь-яка ініціатива місцевого економічного розвитку є довгостроковою за своєю природою і тому навряд чи дасть відчутні результати одразу, частіше всього - упродовж десятиліть. Для підтримання динаміки та зацікавленості відповідальні посадові особи на місцях повинні регулярно оцінювати прогрес та звітувати про проміжні результати у досягненні ключових цілей.

4. Сильне місцеве лідерство та ініціативність, злагодженість громади є ключем до успіху. Лідерство - це здатність мобілізувати колективну енергію та залучити мешканців, лідерів бізнесу та представників ключових зацікавлених сторін.

5. Політика, програми та заходи місцевого економічного розвитку мають бути прозорими та підзвітними. Прозорість означає, що процес планування місцевого економічного розвитку відкрито обговорюється та доводиться до відома якомога ширшої аудиторії.

Література:

1. Блейклі Е. Дж. Планування місцевого економічного розвитку. Теорія і практика. Львів. 2002. 416 с.

2. Місцевий розвиток за участі громади: монографія. Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду. Суми. 2013. 352 с.

3. Посібник з основ теорії і практики МЕР «Місцевий економічний розвиток – шлях до процвітання громади»: пер.з англ. / Джордж Едвард Треллер, упорядники: О. Кучеренко, І. Лепьошкін. Київ. 2014. 117 с.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КУЗЬМІК Д.

Аспірант Академії праці, Соціальних відносин і туризму

СТАН ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У ГАЛУЗІ ВІДНОВЛЕННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ БАНКІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Вступ. Процес економічного і політико-правового зближення України з європейськими міждержавними структурами, розпочато в 1994 році підписанням Угоди про партнерство та співробітництво яка набула чинності 1 березня 1998 р.

Ця угода започаткувала співробітництво з широкого кола політичних, торговельно-економічних правових та гуманітарних питань.

07.02.2019 року до Конституції України, як до Основного Закону внесено ряд змін, зокрема задекларовано намір щодо незворотного європейського та євроатлантичного курсу України.

Процес імплементації національного законодавства України стосується усіх галузей соціально-правових відносин, зокрема і галузі відновлення платоспроможності банків.

Водночас військова агресія російської федерації у 2022 році значно загальмувала вказані процеси.

Матеріали і методи дослідження. З метою вивчення даного питання проаналізовано чинне галузеве законодавство України, а тож ряд угод між Україною та Європейським Союзом.

Результати дослідження. З боку національного законодавства вказані суспільні відносини врегульовані Законами України "Про банки і банківську діяльність" та "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб".

З боку ЄС основним нормативно-правовим актом є Директива 2014/59/ЄС про відновлення платоспроможності та врегулювання неплатоспроможності банків (Bank Recovery and Resolution, BRRD), що є зобов'язанням України згідно з Угодою про Асоціацію з ЄС.

Реалізація Директиви BRRD передбачає концептуальне вдосконалення підходу до відновлення діяльності та врегулювання неплатоспроможності банків в Україні, що потребуватиме законодавчих змін.

Поточна діяльність Національного банку України у сфері європейської інтеграції націлена насамперед на імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Щоб досягти мети, Національний банк України здійснює: реалізацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, імплементацію актів права ЄС у національне законодавство; упровадження міжнародних стандартів у сфері фінансових послуг; виконання рішень двосторонніх органів асоціації Україна – ЄС та інших міжнародно-правових зобов'язань і домовленостей у сфері європейської

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

інтеграції; зміцнення довіри до Національного банку як центрального банку, який відповідає європейським стандартам та інтегрований до європейської спільноти центробанків.

Запровадження Національним банком України європейських стандартів та практик сприяє ефективним механізмам регулювання фінансових установ, удосконаленню наглядових підходів та прозорості фінансового сектору.

Як регулятор ринку фінансових послуг Національний банк імплементує Угоду про асоціацію між Україною та ЄС за такими напрямками: банківське регулювання та нагляд; функціонування та розвиток платіжних систем; лібералізація руху капіталу та платежів; регулювання та нагляд на ринку небанківських фінансових послуг; захист прав споживачів фінансових послуг; протидія відмиванню грошей та фінансуванню тероризму; бухгалтерський облік; кіберзахист та інформаційна безпека у банківській системі.

Також Національний банк за потреби долучається до роботи інших органів асоціації Україна-ЄС з питань діяльності центрального банку.

З боку Фонду гарантування вкладів фізичних осіб здійснено наступні заходи.

Банківський сектор був очищений від токсичних і неплатоспроможних банків завдяки новим підходам до банківського нагляду.

внаслідок кризи 2014-2017 років Фонд здійснював виведення з ринку 94 банків, із них: 2014 – 33 банки; 2015 – 33 банки; 2016 – 19 банків; 2017 – 9 банків.

Відповідно до ЗУ «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» Фонд гарантує кожному вкладнику банку відшкодування коштів за його вкладом.

До 13.04.2022 року гранична сума відшкодування складала 200 000,00 грн.

13.04.2022, з дня набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення стабільності системи гарантування вкладів фізичних осіб», протягом дії воєнного стану в Україні та трьох місяців з дня його припинення чи скасування Фонд гарантування вкладів відшкодовує кожному вкладнику банку кошти в повному розмірі вкладу, включаючи відсотки, нараховані станом на кінець дня, що передує дню початку процедури виведення банку з ринку.

Дія цієї норми поширюється на банки, рішення про віднесення до категорії неплатоспроможних або про відкликання банківської ліцензії щодо яких були прийняті після 13.04.2022 протягом дії воєнного стану та трьох місяців з дня його припинення чи скасування.

Після спливу трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні Фонд гарантуватиме відшкодування коштів у розмірі вкладу, включаючи відсотки, нараховані станом на кінець дня, що передує дню початку процедури виведення Фондом банку з ринку, але не більше 600 тисяч гривень.

Фонд гарантує відшкодування в готівковій або безготівковій формі у валюті України або в іноземній валюті, які залучені банком від вкладника (або які надійшли для вкладника) на умовах договору банківського рахунку, банківського вкладу (депозиту), включаючи нараховані відсотки на такі кошти.

у 2016 році з ініціативи Фонду у партнерстві з ГО «Transparency International Україна» створено систему реалізації активів банків, що ліквідуються, «Prozorro. Продажі.»

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

З 2017 року усі аукціони Фонду переведено у цю систему, що забезпечує відкритість та прозорість процесу реалізації активів. Це стало одним із кроків, що дозволило Фонду удосконалити ринок проблемних активів в Україні (ринок NPL).

Усі кошти, отримані від продажу та управління активами, спрямовуються на розрахунок із кредиторами банків, що ліквідуються.

13 квітня 2022 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення стабільності системи гарантування вкладів фізичних осіб, яким, зокрема, передбачено: запровадження на час дії воєнного стану та три місяці після скасування чи припинення його дії повного відшкодування Фондом коштів за вкладами фізичних осіб та фізичних осіб - підприємців в банках України; після завершення тримісячного періоду з дня скасування чи припинення дії воєнного стану сума гарантованого відшкодування буде становити 600 тис. грн; реструктуризацію боргових зобов'язань Фонду перед державою, що виникли впродовж 2015 та 2016 років; приєднання Ощадбанку до системи гарантування вкладів фізичних осіб.

Станом на сьогоднішній час з боку Фонду: - створено та відповідно до вимог Директиви адмініструється система гарантування вкладів; - проводиться стрес-тестування системи гарантування вкладів; - здійснюється належне інформування вкладника про систему гарантування вкладів та участь кредитної установи у такій системі; - створено фінансовий механізм функціонування системи гарантування за рахунок зборів з його учасників залежно від рівня ризику їх діяльності; - встановлено ліміти відшкодування коштів за вкладами; - встановлено особливості виведення неплатоспроможних банків з ринку в умовах воєнного часу.

Не імplementованими залишаються положення: - що прямо пов'язані із впровадженням Директиви 2014/59/ЄС про встановлення рамок для відновлення платоспроможності і врегулювання кредитних установ та інвестиційних фірм; - строки виплат відшкодування за вкладом, скорочення яких планується до грудня 2026 року; - окремі поняття є новими і такими, що наразі не передбачені національним законодавством; - окремі елементи механізму фінансування можуть бути приведені у відповідність тільки після закінчення дії воєнного стану; - системи гарантування наразі не поширюється на юридичних осіб; - до системи гарантування наразі не залучено такі кредитні установи/ кредитні спілки, та інших учасників фінансового ринку, як, наприклад страхові компанії.

Які зміни в фінансовому секторі України завдячують реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС?

Серед головних досягнень: посилення платоспроможності та ліквідності банківської системи; підвищення вимог до капіталу банків; запровадження нових нормативів ліквідності; підвищення вимог до капіталу банків; запровадження нових підходів до оцінки кредитних ризиків; розширення переліку ризиків, під які банки повинні тримати капітал; запровадження нової системи оцінки банків відповідно до європейської методології SREP (Supervisory review and evaluation process); ризик-орієнтований підхід до здійснення інспекційних перевірок банків.

Висновки. Подальша імplementація Директиви № потребує додаткових змін до Закону «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та Закону «Про

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

банки і банківську діяльність», водночас військова агресія російської федерації як соціально-економічний чинник сповільнила вказані процеси.

Література:

1. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14> (дата звернення: 26.08.2024);
2. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23.02.2012 № 4452-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17/ed20240419> (дата звернення: 26.08.2024);
3. Директива Європейського парламенту і ради 2014/59/ЄС: № 02014L0059-UA-07.01.2020-004/005 від 21.05.2021 (дата звернення: 26.08.2024); URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/2014-59-es.pdf> (дата звернення: 26.08.2024);
4. «Європейська інтеграція»: Пресс-реліз Національного банку України; URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/international/euro-integration> (дата звернення: 26.08.2024);
5. «Міжнародна діяльність Фонду»: Пресс-реліз Фонду гарантування вкладів фізичних осіб; URL: <https://www.fg.gov.ua/pro-fond/mizhnarodna-diyalnist-fondu> (дата звернення: 26.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КОВАЛЬ Б.

Здобувач третього рівня вищої освіти
Академія праці, соціальних відносин та
туризму

ПЛИСЕНКО Г.

Кандидат економічних наук, доцент

ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року суттєво змінило засади функціонування публічної влади в Україні.

В умовах воєнного стану органи публічної влади в Україні стали відігравати вирішальну провідну роль: по-перше, вся їхня діяльність спрямована на захист прав, свобод і законних інтересів громадян, а особливо жінок та дітей; вживання невідкладних заходів щодо правового режиму відповідно до Конституції України та законів України; вживання заходів стосовно оборони та цивільного захисту згідно з чинним законодавством; по-друге, їм надається великий масив компетенцій та повноважень, вкрай необхідних щодо відвернення загрози та дієвого забезпечення національної оборони та безпеки.

Законодавець зазначив, що можуть утворюватися «тимчасові публічні» державні органи – військові адміністрації згідно зі Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [1].

Окрім того, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення належного керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку в Україні, Указом Президента України 24 лютого 2022 року було утворено двадцять чотири обласні та Київську міську, а також районні військові адміністрації [2]. Відповідно до цього районні, обласні державні адміністрації набувають статусу військових адміністрацій, а їхні голови набувають статусу начальників військових адміністрацій. При цьому спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень.

Зазначимо, що, відповідно до ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснюються повноваження в умовах воєнного стану винятково на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією України та законами України. Окрім того, законодавець прямо зазначив, що «в умовах воєнного стану особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не несе відповідальність, у тому числі кримінальну, за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту» [1].

Також хотілося б зазначити про особливий статус сільського, селищного міського голови у період дії воєнного стану. «Сільський, селищний, міський голова відповідної територіальної громади у період воєнного стану, на території якої не ведуться бойові дії, може прийняти рішення з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин щодо: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку; обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій; демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження, визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей. Крім того, сільський, селищний, міський голова територіальної громади виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо: передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; поводження з небезпечними відходами. Також сільський, селищний, міський голова може вирішувати питання щодо кількісного та персонального складу виконавчого комітету відповідної ради; затвердження тимчасової структури виконавчих органів сільської, селищної, міської ради; призначати осіб на посади та звільняти з посад в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування; наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також передачі коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; внесення до місцевого бюджету змін, необхідних для здійснення заходів правового режиму воєнного стану військовим командуванням або відповідною військовою адміністрацією»[1].

Окрім того, в Законі України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року [3] зазначено про розширення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у галузі оборонної роботи. На підставі якого у 2022 році були внесені відповідні зміни у ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] відносно повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо організації та забезпечення цивільного захисту. Звідси органи місцевого самоврядування як органи публічної влади в умовах воєнного стану відіграють значну роль щодо охорони та оборони відповідних територіальних громад.

На відміну від повноважень сільського, селищного міського голови повноваження військових адміністрацій відбуваються з урахуванням ст. 15 Закону

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

України «Про правовий режим воєнного стану». До основних повноважень військових адміністрацій можна віднести такі: повноваження щодо «запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану; повноваження по забезпеченню ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст; складання, затвердження та виконання місцевого бюджету; встановлення ставок місцевих податків і зборів та прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів; встановлення тарифів на побутові, комунальні транспортні та інші послуги; затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності; повноваження з питань управління навчальними закладами, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту; забезпечення соціально-культурних закладів які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку із похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; повноваження щодо сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації; організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом; здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України та сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні; встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення; сприяння діяльності суду, органів прокуратури, юстиції, служби безпеки, органів Національної поліції, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України; повноваження в сфері нормативно-правового та адміністративного спрямування та ін.» [1].

Проаналізувавши законодавство в сфері компетенції і повноважень органів публічної влади в умовах воєнного стану, зазначимо, що органи публічної влади в умовах воєнного стану повинні плідно співпрацювати з військовим командуванням та військовими адміністраціями.

Отже, можна зазначити, що в сучасних умовах воєнного стану значно зростає роль органів публічної влади, при цьому для оптимізації своєї діяльності їм потрібно налагодити ефективну та дієву взаємодію між усіма органами публічної влади щодо подолання будь-яких проблем, та в майбутньому це сприятиме

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

відновленню держави та проведенню сучасних демократичних реформ, що зробить Україну найдемократичнішою державою світу.

Література:

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 15 травня 2015 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 28. Ст. 250.
2. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 27.04.2023).
3. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2021. № 41. Ст. 339.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

БОБРОВНИК Д.

Здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ГЛОБАЛІСТСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Становлення та розвиток в Україні інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ), безумовно, є важливою ознакою демократичної правової державності, що в умовах глобалізації набуває нових якісних рис, пов'язаних з універсальним рівнем визнання загальнолюдських цінностей та прав людини як мегатренду сучасного державного та світового розвитку, а також нової і ефективної форми взаємодії особистості, територіальної спільноти, соціуму і держави.

Однак, не зважаючи на визнання МСВ на універсально-глобальному рівні, цей інститут все ж залишається суто внутрішньодержавним, насамперед, виходячи з локального розуміння його функціонування та розвитку, а також, виходячи з об'єктного навантаження (питання місцевого значення, – див. ст. 140 Конституції України [1]) та суб'єктного складу (територіальна громада та її жителі-члени, – див. ст. 140 Конституції України). Звідси, саме зважаючи на його суто локальний характер, в умовах глобалізації, через виникнення та необхідність вирішення дихотомії «глобальне – локальне», інститут МСВ набуває й глобального значення, як первинна клітина глобального суспільства на рівні якої людина проходить соціалізацію та може продукувати, проявити, вирішити, реалізувати свої життєві настанови – інтенції, потреби, устремління, інтереси, – здійснюючи свій життєвий цикл. Саме в цьому суто соціологічному навантаженні й міститься основна цінність МСВ як імперативної, іманентної та незмінної сфери життєдіяльності людини та прояву її екзистенційних інтересів, коли саме і тільки в якості члена відповідної територіальної спільноти – територіальної громади (далі – ТГ), вона може існувати, функціонувати та розвиватися в межах державно організованого соціуму.

Необхідно погодитись з вітчизняним дослідником М.О. Баймуратовим в тому, що становлення та розвиток в Україні системи МСВ європейського зразку (а на нашу думку, саме самої системи МСВ. – Авт.) є, по-перше, революційною подією, що пов'язана з відходом від тоталітарної системи державного управління та усвідомленням державою наявності системи інших інтересів, що продукують територіальні спільноти (ТГ), які не співпадають з інтересами держави, але й не суперечать ним (визнання потенціалу модернізації правової системи держави. – Авт.). По-друге, держава визнає існування у територіальних спільнот (ТГ) не тільки своїх специфічних інтересів, що детерміновані необхідністю забезпечення та супроводження достатньо повного та належного життєвого циклу кожного з членів ТГ (екзистенційні інтереси. – М.Б.) (визнання наявності у ТГ системи специфічних інтересів. – Авт.), а й здійснення такою громадою й відповідного публічного управління (визнання наявності у ТГ управлінського потенціалу. – Авт.), що у

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

підсумку знаходить свій реальний прояв: а) у формуванні самостійного рівня публічної влади – публічної самоврядної (муниципальної) влади, що підтверджується її конституційно-правовою легалізацією (див. ст. 5 Конституції України) (застосування теорії публічної влади до МСВ. – Авт.); б) у формуванні відповідного нормативного масиву, що регламентує та регулює відповідні повноваження органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) (визнання наявності у ОМСВ самостійних компетенційних повноважень, а у підсумку, й самостійної компетенції. – Авт.) та супроводжується активними процесами конституційно-правової легітимації, яка проявляється в процесі муниципальної реформи, пов'язаної з децентралізацією повноважень органів публічної влади, зокрема виконавчої влади (організаційних, нормативних, матеріально-фінансових, кадрових тощо) (визначення прямої залежності між легітимацією компетенції ОМСВ і децентралізацією повноважень публічної влади. – Авт.); в) у передачі на локальний рівень управління у власну компетенцію ТГ та сформованих ними ОМСВ відповідних повноважень, що раніше входили у повноваження державної виконавчої влади та були делегованими на рівень МСВ, але, у будь-яку мить могли бути повернені виконавчій владі (здійснюється перерозподіл повноважень в межах двох рівнів публічної влади. – М.Б) (визнання і застосування феноменології деконцентрації повноважень органів публічної влади як засобу трансформації повноважень ОМСВ в бік формування самостійної компетенції. – Авт.). Така передача в рамках децентралізації повноважень виконавчої влади здійснюється разом з передачею фінансових та інших ресурсів під кожне повноваження (визнання формування самостійної ресурсної бази ОМСВ, за рахунок передачі їм повноважень органів виконавчої влади. – Авт.), що на пряму детермінує зростання матеріально-фінансової самостійності ТГ та ОМСВ та формування ознаки самодостатності вказаних суб'єктів у вирішенні питань місцевого значення, що є основною телеологічною домінантою МСВ та його основним об'єктом [2].

Однак, на фоні внутрішньодержавного вдосконалення інституту МСВ, укріплення компетенційної бази ОМСВ та правового статусу суб'єктів та інших органів МСВ, проходять могутні процеси набуття інститутом МСВ відповідної міжнародної правосуб'єктності (далі – МПС). Причиною таких зрушень служить наявність, укріплення та перманентний прояв могутньої двосторонньої методологічної тенденції інтернаціоналізації конституційного правопорядку держав та конституціоналізації загального міжнародного права [3], що базується на взаємному впливі та посиленні взаємного зв'язку між національним конституційним правом держав-членів міжнародного співтовариства та загального міжнародного права (публічного і приватного). Більш того, з посиленням такої тенденції, яка має свій вельми помітний праксеологічний прояв, починають посилюватися координація та взаємна системна співпраця зазначених двох, раніше самостійних, та, по великому рахунку, антагоністичних одна одної правових систем.

Такі доцентрові тенденції виникають саме в умовах глобалізації, точніше, в межах її якісно нової форми – правової глобалізації, що веде до виникнення якісно нових форм співробітництва держав в рамках єдиного глобалізованого світу з

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

метою формування єдиного глобального правового простору. Саме в цих умовах починаються процеси впливу глобалізації та її складових на територіальну спільноту, а звідси, починають проявлятися як негативні, так й позитивні чинники в можливостях ТГ чинити спротив або сприяти глобалізації, скерованої на «знеособлення» людських спільнот, що існують та функціонують в умовах локалізму.

Отже, в умовах глобалізації, особливо її правової форми, на рівні ТГ, яка завдяки історичним, географічним, ідеологічним, інтелектуальним та іншим чинникам володіє внутрішньою логікою свого виникнення, існування і розвитку, – в межах інституту МСВ, що існує та функціонує на території відповідної держави-члена міжнародної спільноти, – завдяки компетенційним повноваженням ОМСВ, що сформовані ТГ, та діяльність яких скерована на вирішення питань місцевого значення, – тобто питань від формування, визначення, розуміння та вирішення яких залежить стабільне, оптимальне існування і функціонування ТГ та кожного з її членів-жителів відповідної території, – формується локальна система реалізації, охорони, захисту та гарантування конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, що на рівні функціонування локальному соціуму виступають як муниципальні права людини, особистості, члена ТГ.

Роль глобалізації в зазначених процесах, на перший погляд, можна визначити як прогресивну, інтерактивну, детермінуючу, демократизуючу, колабораційну. Однак, треба з необхідністю констатувати, що зрівняльна домінанта глобалізації відносно держав і народів, світоустрою і міжнародного правопорядку, – негативно впливає на існування та функціонування ТГ, її подальший розвиток, нівелюючи її загальну ідентичність, як територіально-колективного суб'єкту права, колективно-індивідуальну ментальність та соціально-аксіологічну особливість, – заради справедливості, необхідно відмітити, що саме тут глобалізація відчуває суттєвий спротив ТГ та фактично всієї системи МСВ наведеним телеологічним домінантам.

Одночасно, необхідно наголосити й на тому, що ТГ спричиняє відповідний вплив на глобалізацію за рахунок складної взаємодії з її основоположними чинниками – вона не тільки вступає з ними в комунікацію, сприймаючи основоположні настанови та тенденції глобалізації, трансформуючи своє існування, функціонування відповідно до таких чинників, а й творчо використовує їх позитивний потенціал для свого подальшого розвитку та вдосконалення з метою покращення умов життєдіяльності жителів-членів ТГ. Саме в цьому контексті можна навести приклади використання в рамках ТГ надбань мультикультуралізму, інформатизації, діджиталізації, транспортної логістики, організації ландшафтно-екологічного простору, передових технологій в будівництві, ведення місцевого господарства тощо.

Література:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Баймуратов М.О. Співвідношення конституційно-законодавчих повноважень органів місцевого самоврядування з їх дискреційними

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

повноваженнями в сфері захисту прав людини // «Захист прав людини та громадянина в умовах децентралізації публічної влади»: матеріали Науково-практичної конференції (м. Одеса, серпень 2019 р.) [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://arssu.org.ua/archives/1121>

3. Див.: Волошин Ю.О. Феномен конституціоналізації міжнародного правопорядку на сучасному етапі міждержавної інтеграції [Електронний документ]. – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-konstitutsionalizatsii-mezhdunarodnogo-pravoporyadka-na-sovremennom-etape-mezhgosudarstvennoy-integratsii>; Папаяні С.В. Інтернаціоналізація в умовах глобалізації: конституційно-правовий аналіз [Електронний документ]. – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/internatsionalizatsiya-v-umovah-globalizatsiyi-konstitutsiyno-pravoviy-analiz>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

БИЧЕНКОВ О.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: ВИЯВЛЕНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

У сучасних умовах воєнного стану в Україні муніципальна реформа стикається з новими викликами, які потребують негайної адаптації та переформатування. Військові дії суттєво впливають на функціонування органів місцевого самоврядування (ОМС), що вимагає термінового вдосконалення механізмів управління на місцях. Базуючись на матеріалах VII Всеукраїнської науково-практичної конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості», яка відбулася 25 серпня 2023 року під час святкування Дня Незалежності України, можна зробити висновок, що одним із основних викликів для органів місцевого самоврядування під час воєнного стану є необхідність виконання додаткових завдань, пов'язаних із правовим режимом воєнного стану. Це значно ускладнює їх основну діяльність, оскільки багато територіальних громад опинилися в зоні бойових дій або на тимчасово окупованих територіях, що вимагає негайного реагування та перегляду стратегій управління ОМС. Водночас питання забезпечення ефективної взаємодії між місцевими радами та воєнними адміністраціями, може вплинути на цей процес, але за умови чіткого визначення ролей і повноважень ОМС. У цьому контексті необхідно враховувати позицію інститутів громадянського суспільства при розробці та вдосконаленні законодавства, щоб забезпечити його ефективність у нових умовах. Політика згуртованості також має сприяти зміцненню співпраці між державою та місцевими громадами, забезпечуючи їх ефективну взаємодію та стійкість. Крім того, не менш важливо уникнути згортання процесу децентралізації, а, навпаки, поглибити його, зважаючи на актуальні виклики, зокрема в умовах війни [3].

Децентралізація в Україні була однією з найуспішніших реформ, яка була започаткована у 2016 р. та посилила роль місцевого самоврядування в управлінні територіями та ресурсами. За результатами реформи створено базову ланку місцевого самоврядування, суспільного життя та національного спротиву України.

У концепції територіальної громади [2] вдало втілилися давні європейські традиції українського місцевого самоврядування та сучасні стандарти ЄС. Продуктивна взаємодія громадян, держави, міжнародних організацій сприяла становленню територіальних громад. Однак в умовах воєнного стану державна влада значно обмежила повноваження місцевого самоврядування, мотивуючи це потребами оборони. Це призвело до підризу ролі місцевого самоврядування як рівноправного партнера держави, що потребує подальшого дослідження та обґрунтування наслідків цих дій [4].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Восени 2023 року соціологи Київського міжнародного інституту соціології у своїх дослідженнях зафіксували падіння довіри населення до дій президента та уряду, водночас рівень довіри до місцевої влади залишився стабільним на рівні 50 %. Якщо взяти травень 2022-го та жовтень 2023 років, то чітко простежується зниження довіри до інститутів центральної влади в Україні: довіра до уряду знизилася з 74 % до 39 % за півтора року, довіра до парламенту – з 58 % до 21 %. Довіра до президента залишилася відносно стабільною, хоча також знизилася з 91% до 76 %. Найвищий рівень довіри зберігають ЗСУ (94 %) і волонтери (87 %) [1]. На нашу думку, це свідчить про ефективність місцевого самоврядування у виконанні своїх функцій та задоволенні потреб громадян, зокрема у підтримці військових і цивільних, які постраждали від війни.

Під час Форуму Громад 28 квітня в Києві, керівник Офісу Конгресу місцевих та регіональних влад при президентові України В'ячеслав Негода підкреслив необхідність продовження реформи децентралізації навіть в умовах війни. В. Негода зазначив, що вже напрацьовано законопроекти, які спрямовані на посилення місцевого самоврядування. Вперше за 30 років було прийнято Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» який набирає чинності з 2 травня 2023 р. [8]. Крім того, очікується друге читання законопроекту № 4298 про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та інших законодавчих актів щодо реформування територіальної організації виконавчої влади. Негода підкреслив, що громади мають продовжувати розвиватися, створюючи нові робочі місця та забезпечуючи адміністративні та комунальні послуги. Для цього важливо забезпечити ефективну комунікацію між владою та громадянами та підтримувати волонтерські організації.

Важливою частиною реформи децентралізації та територіальної організації влади є розроблений Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України План заходів на 2024–2027 роки, що передбачає ряд конкретних завдань, серед яких переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу та відновлення діяльності органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях.

Іншими ключовими завданнями є розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою за принципом субсидіарності, посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, формування професійної конкурентної служби в цих органах, а також створення механізмів для залучення жителів до прийняття управлінських рішень на місцях. Важливою частиною реформи є посилення інституційної спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування та закріплення результатів реформи в Конституції України.

Крім того значна увага приділяється покращенню міжмуниципального, міжрегіонального та транскордонного співробітництва, що має сприяти відновленню постраждалих громад та покращенню якості місцевих послуг через спільні проекти. Зміни у законодавстві також є ключовими для реформи. Розробляються законопроекти щодо удосконалення функціонування місцевих державних адміністрацій та визначення особливостей їх роботи в умовах воєнного

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

стану. До того ж планується удосконалення механізму затвердження територій та визначення адміністративних центрів, а також забезпечення більш ефективного зарахування ПДФО до місцевих бюджетів.

Ще однією важливою ініціативою є розробка концептуальних засад для запровадження муніципальної статистики. Це дозволить забезпечити ефективне планування та контроль за відновленням і розвитком місцевих громад, а також інтеграцію України до ЄС. Міністерство також працює над усуненням колізій між чинними законами та застарілою термінологією [7]. Завдяки цим змінам та ініціативам, реформування системи місцевого самоврядування має на меті підвищення ефективності управління на місцях, посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та покращення взаємодії між громадами.

Наприкінці зазначимо, що воєнний стан висуває перед місцевими громадами нові завдання, включаючи управління кризовими ситуаціями, евакуацію населення, забезпечення життєдіяльності на окупованих і звільнених територіях. Виникає необхідність швидкого реагування на зміни в безпековій ситуації, що вимагає гнучких та адаптивних підходів у реалізації муніципальної реформи, своєю чергою збереження та продовження процесів децентралізації під час воєнних дій є критично важливим для забезпечення ефективного управління на місцях. Децентралізація повинна враховувати нові реалії, такі як переміщення населення, знищення інфраструктури та необхідність відновлення нормальної життєдіяльності на звільнених територіях.

Досвід країн, які стикалися з військовими конфліктами, може бути корисним для України [5; 6]. Використання таких прикладів дозволить впровадити ефективні рішення щодо захисту та підтримки місцевого самоврядування в умовах кризи. Інститути громадянського суспільства, включаючи профспілки, відіграють важливу роль у підтримці місцевих громад, особливо в кризових умовах. Їхня участь у процесі муніципальної реформи підвищує рівень залученості населення та забезпечує більш широкий спектр думок і пропозицій щодо вирішення проблем. Відновлення країни після війни потребуватиме нових підходів до муніципального управління. Після завершення воєнного стану необхідно буде зосередитися на відновленні інфраструктури, забезпеченні економічного зростання та поверненні довіри громадян до місцевої влади.

Література:

1. Грушецький Антон. Динаміка сприйняття напрямку справ в Україні та довіри до окремих інституцій між травнем 2022 року та жовтнем 2023 року / Київський міжнародний інститут соціології. URL: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1321&page=1>
2. КОНЦЕПЦІЯ реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р
3. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : матеріали VII Всеукраїнської наук.-практ.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

конф. (м. Київ, 23 серпня 2023) / [редкол.: Журавель Я. В. (відп. ред.) та ін.]. – Київ : АПСВТ, 2023.

4. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. – Київ : НІСД, 2023. 54 с. URL : <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>

5. Петько С. М. Вплив цифровізації державного апарату на розвиток демократії в Республіці Корея. *Пріоритетні напрями досліджень в науковій та освітній діяльності: проблеми та перспективи* : зб. тез доп. II Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнародною участю (м. Рівне, 12–13 жовт. 2022 р. / М-во освіти і науки України, КЗВО «Рівн. мед. акад.» ; [редкол.: Р. О. Сабадишин (голова) та ін.]. – Рівне : КЗВО «Рівн. мед. акад.», 2022. С. 353–357. (

URL: <https://ir.kneu.edu.ua:443/handle/2010/39351>

6. Петько С. М. Цифровий прорив Республіки Корея у сфері державного урядування [Електронний ресурс]. *Економіка та суспільство* : електр. наук. фах. вид. / М-во освіти і науки України, Мукачів. держ. ун-т ; [редкол.: О. П. Головка (голов. ред.) та ін.]. – Електрон. текст. дані. – Мукачево, 2022. Вип. 42.

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-47>

7. План заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України 2023. URL : <http://surl.li/bgipxk>

8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2023. № 72. ст. 249
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЛЕБІДЬ Т.

Старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

На даний час в Україні складна ситуація, викликана війною та повномасштабним вторгненням. Жителі та керівництво країни постійно стикаються з нагальними проблемами, які потребують швидких рішень. Уряд розробив кілька етапів відновлення України, першим з яких є етап «Стійкість», що має на меті забезпечити належне функціонування територій до переможного завершення війни. Далі, упродовж трьох років, передбачено етап «Відновлення», який охоплює активну відбудову соціальної сфери, підприємств та реалізацію більшості проєктів плану [1, 2]. Згідно з планом, 2022 р. є роком стійкості, проте цей період буде тривати до кінця війни на окремих територіях і поєднуватиметься з етапом відновлення. Ефективне публічне управління на регіональному та місцевому рівнях відіграє ключову роль у забезпеченні стійкості, яке повинно базуватися на поєднанні класичних та інноваційних принципів, методів та підходів, а також застосуванні сучасних інструментів[3].

У відповідності з Планом відновлення України, громади будуть класифікуватись в один із чотирьох функціональних типів в залежності від наслідків руйнувань та за визначеними Кабміном показниками. Ці типи включають: території з особливими умовами для розвитку, території відновлення, території сталого розвитку, регіональні полюси зростання.

Перша категорія територій – території відновлення, потребують значних ресурсів та часу для відбудови пошкоджених об'єктів, житлового фонду, промисловості і т.д. Незважаючи на це, такі території можуть працювати над своїм власним відновленням. Ми вже можемо побачити приклади цього на деокупованих територіях. Однак, ключовий акцент щодо застосування інструментів розглянуті далі на трьох інших групах, які є основою стійкості та тилом, що підтримує країну. Незважаючи на складну ситуацію, спричинену війною, важливим фактором для перемоги є забезпечення національної економіки, що потребує підтримання сталого функціонування та розвитку регіонів та населених пунктів. Ми вважаємо доцільним розпочати з визначення пріоритетних інструментів розвитку територій, які можна впроваджувати на різних рівнях багаторівневого управління.

Можливі інструменти для стимулювання розвитку територій можна узагальнити в три основні групи: інструменти, які сприяють розвитку бізнесу, інструменти, які спрямовані на розвиток людського капіталу, та інструменти, які сприяють підвищенню привабливості території [3].

Зміст інструментів для стимулювання розвитку територій в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення:

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

- Інструменти підтримки бізнесу;
- Інструменти розвитку людського капіталу;
- Інструменти підвищення привабливості територій.

Інструменти підтримки бізнесу допомагають збільшувати кількість підприємців та компаній, поліпшувати якість робочих місць та збільшувати інноваційність економіки. До таких інструментів можна віднести: центри підтримки бізнесу, мікрокредитування, гарантії, гранти для бізнесу, агенції місцевого економічного розвитку, бізнес-інкубатори, посівне фінансування, центри трансферу технологій, індустриальні парки та технопарки/науково-технологічні парки [3].

Інструменти розвитку людського капіталу спрямовані на зменшення міграції робочої сили, підвищення компетентності кадрів та розвиток навичок різних демографічних груп. До таких інструментів можна віднести: мапу людського капіталу, програми співпраці бізнесу та освіти, програми профорієнтації, підтримку зайнятості, неформальну освіту, програми інклюзивності, креативні та культурні індустрії, креативні простори, програми міжнародної співпраці та проектні офіси [3].

Інструменти підвищення привабливості територій - це набір заходів, спрямованих на поліпшення якості інфраструктури та громадських просторів, а також збереження довкілля. Серед таких інструментів можна виділити: створення кластерів; реалізацію міжрегіональних проектів; укладення державно-приватних партнерств; програми розвитку територій з урахуванням бізнесу; центри залучення інвестицій; розвиток інфраструктури; просування території; розробку стратегій просторового розвитку; проведення ревіталізації та рекультивуації; запровадження якірних проектів [3].

Центри підтримки бізнесу грають важливу роль в наш час, особливо в умовах війни або кризи. Вони допомагають бізнесам отримувати інформацію про можливості, знаходити контакти, здобувати спеціалізовану освіту, вивчати ринки та бізнес-тренди, брати участь у виставках та промо-кампаніях. За часів війни центри підтримки бізнесу стали набагато більш важливими, і вони допомагають підприємствам вирішувати проблеми, пов'язані з переміщенням, консультувати щодо можливостей кредитування та допомоги від держави, а також роз'яснювати тонкощі роботи в умовах війни. У місті Вінниця було створено успішний центр підтримки бізнесу, який надає консультаційну підтримку для переміщених та місцевих підприємств [4].

Мікрокредитування є ефективним інструментом, який надає підприємцям з певних територій або галузей можливість отримати невеликі позики на тривалий термін. У воєнний час програма мікрокредитування стає дуже актуальною, особливо програма «5-7-9», яка була запроваджена за ініціативою Президента та Прем'єр-Міністра України з метою спрощення доступу мікро та малого бізнесу до кредитування в банках. Основною метою цієї програми є зростання ефективності та конкурентоспроможності українських малих та середніх підприємств, а також стимулювання створення нових робочих місць [5].

Ми вважаємо, індустриальні парки будуть відігравати важливу роль у повоєнній відбудові. Багато промислових об'єктів було зруйновано або

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

пошкоджено, тому індустріальні парки будуть особливо важливим інструментом для відновлення промисловості. У разі воєнного часу, такі парки стануть джерелом стабільних податкових надходжень до бюджету. Індустріальний парк - це територія з усією необхідною інфраструктурою для розміщення виробництв, яка керується спеціальною компанією. Україна вже має успішні приклади роботи індустріальних парків, наприклад, парк у м. Вінниці та Новороздільський парк у Львівській області, який спеціалізується на виробництві екологічно чистих матеріалів та продуктів, зокрема з вторинної сировини.

У розвитку людського капіталу важливими є неформальні освітні практики, які доповнюють основну програму освіти та сприяють стратегічному розвитку регіону. Україна має цікавий досвід з такими практиками, зокрема, волонтерський проект «Будуємо Україну Разом» ініціатива Львівської фундації 2014 року, що полягає в фізичному відновленні об'єктів, зруйнованих внаслідок військових дій, та обміні досвідом між молоддю з різних регіонів країни. Також важливими є програми інклюзивності, які забезпечують адаптацію у різноманітних секторах суспільного життя, що стосуються осіб з обмеженими можливостями та маргіналізованих верств населення. Креативні та культурні індустрії є також важливими інструментами для підтримки розвитку воєнного та повоєнного періоду, які базуються на творчості та унікальних навичках, що можуть створювати додаткову вартість та нові робочі місця [6].

В умовах військової агресії територіальні громади показали всю свою силу та вміння протистояти ворогу та негативним наслідкам, що зумовлені війною. Перед органами місцевого самоврядування виникло ряд питань економічного, соціального, екологічного спрямування. Також територіальні громади стикнулися з особливими проблемами щодо формування умов для різних видів безпеки, почали вирішувати завдання військового, гуманітарного характеру, організовувати волонтерську діяльність. Одним із важливих завдань також є підтримання та/або відновлення соціально-економічних процесів, відбудова інфраструктури та налагодження суспільних взаємовідносин. Територіальні громади відіграють провідну роль у забезпеченні багатьох соціально-економічних процесів під час воєнного стану та продовжуватимуть свою місію після закінчення війни. Однак, слід наголосити, що результативність їхньої роботи значно залежить від підтримки органів державної влади, міжнародних донорів та волонтерів. Для чого потрібно вивчати досвід повоєнного відновлення в інших країнах.

Аналіз світових прикладів відновлення після війни показав, що експерти, особливо з США, зазвичай не беруть до уваги культурні та психологічні фактори під час визначення термінів відбудови. Так, після Другої світової війни Німеччина та Японія змогли відновитися швидше, ніж передбачалося, незважаючи на плани та фінансову підтримку зі сторони США. Але країна, що надає фінансову допомогу, часто нав'язує свої ідеї щодо економічного розвитку, як це сталося з Південною Кореєю та Німеччиною [7]. Україні важливо уникнути такого сценарію, зберігаючи свою політичну самостійність у векторах економічного розвитку, незважаючи на залежність від зовнішніх дотацій.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Першою в історії міжнародною післявоєнною реконструкцією була відбудова Австрії після Першої світової війни, проведена Лігою Націй. Ця робота ґрунтувалась на пропозиціях економічної комісії для встановлення фактів та включала призупинення виплати репарацій, економічні реформи та призначення верховного комісара з економіки країни. Угорщина також пройшла менш масштабну реконструкцію, а третя міжнародна програма реконструкції була спрямована на репатріацію етнічних греків з Туреччини після війни 1922 року. Найбільш вражаючою післявоєнною реконструкцією стала робота Адміністрації ООН з питань допомоги та реабілітації в Європі та Китаї (1943-1946), позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку Європи, План Маршалла для Західної Європи (1948-1951) та економічна допомога для Японії. План Маршалла вважається найуспішнішою з цих програм [8, 9].

Забезпечення стійкості країни під час ведення війни є надзвичайно важливим для її відновлення. Тому, до практичних інструментів стимулювання розвитку територій можна віднести: інструменти, які сприяють розвитку бізнесу, інструменти, які спрямовані на розвиток людського капіталу, та інструменти, які сприяють підвищенню привабливості території.

На поточному етапі кожна громада прагне продовжувати свою життєдіяльність та розвиватись, хоча з різним успіхом. Однак, важливо поширити передові практики для подальшого розвитку та процвітання. Для досягнення вищого рівня життя необхідно використовувати інструменти співпраці з бізнесом, залучення додаткових ресурсів, розвиток внутрішнього потенціалу та раціональне використання людського капіталу.

Незважаючи на продовження військових дій, значну увагу слід приділяти відновленню соціально-економічних процесів. Для цього варто скористатись світовими кейсами успішного відновлення, зокрема, такими моделями: План Джорджа Маршалла (Європейська програма відновлення, European Recovery Program, ERP), Японське відновлення, досвід Боснії і Герцеговини та Ізраїльське відновлення. Водночас, фінансування процесів відновлення повинно включати кошти бюджетів різних рівнів, вітчизняних інвесторів та міжнародну фінансову підтримку.

Література:

1. План відновлення України. Національна рада з питань відновлення. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/pro-nacionalnu-radu-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni> (дата звернення: 23.08.2024).
2. Про відновлення та регіональний розвиток після війни – Інститут громадянського суспільства. *Інститут громадянського суспільства*. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/> (дата звернення: 23.08.2024).
3. Інструменти економічного розвитку території. Інструменти економічного розвитку територій. *Мережі знань РРВ*. Львів. URL: <http://www.prv.net.ua> (дата звернення: 23.08.2024).
4. У Вінниці стартує пілотний проєкт з надання консультаційної підтримки

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

для релокованих та місцевих підприємств. *Вінницька міська рада*. URL: <https://www.vmr.gov.ua/u-vinnytsi-startuie-pilotnyi-proiekt-z-nadannia-konsultatsiinoi-pidtrymky-dlia-relokovanykh-ta-mistsevykh-pidprijemstv> (дата звернення: 23.08.2024).

5. Доступні кредити 5-7-9% (2022). *5-7-9.gov.ua*. URL: <https://5-7-9.gov.ua/> (дата звернення: 23.08.2024).

6. Закон про відбудову регіонів: полюси зростання чи території відновлення. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/07/27/689679/> (дата звернення: 23.08.2024).

7. The Reconstruction of Western Europe 1945-1951 | Alan S. Milward | Tay. *Taylor & Francis*. URL: <https://doi.org/10.4324/9781315019499> (дата звернення: 23.08.2024).

8. Де Лонг Дж Б., Б А. План Маршалла: найуспішніша програма структурної перебудови в історії. *Massachusetts Avenue Cambridge*, 1991. 64 с.

9. The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance. *UNT Digital Library*. URL: <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1156806/> (дата звернення: 23.08.2024).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

СЛИЗЧЕНКО Д.

Аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

В Україні, внутрішньо переміщені особи (ВПО) є однією з найуразливіших категорій населення, які потребують особливої уваги з боку органів місцевого самоврядування. Правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод ВПО ґрунтується на низці законодавчих актів, серед яких основне місце займають Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», а також інші нормативно-правові акти.

Конституція України закріплює основні права та свободи людини і громадянина, які повинні бути забезпечені для всіх осіб, включаючи ВПО. Органи місцевого самоврядування, відповідно до Конституції, мають обов'язок забезпечувати ці права на відповідній території. [1]

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає основні повноваження органів місцевого самоврядування, серед яких особливе місце займають питання соціального захисту та надання послуг населенню. Цей закон покладає на місцеві органи обов'язок забезпечувати належні умови для проживання та інтеграції ВПО в громаду. [2]

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» регулює специфічні питання, пов'язані з захистом прав ВПО. Зокрема, цей закон встановлює обов'язок органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реєстрації ВПО, надання їм соціальних послуг, житла, роботи та доступу до освіти. Цей закон також вимагає від органів місцевого самоврядування забезпечувати рівність прав ВПО з іншими громадянами, що проживають на відповідній території. [3]

Органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати реалізацію права ВПО на житло, що є одним з найважливіших аспектів їхньої інтеграції. У цьому контексті, важливим є забезпечення тимчасового житла для ВПО, а також сприяння в отриманні постійного житла. Зокрема, місцеві органи можуть виділяти кошти з місцевих бюджетів на ремонт або будівництво житла для ВПО, а також сприяти участі ВПО в державних програмах з отримання житла. [4]

Соціальний захист ВПО також є важливим аспектом діяльності органів місцевого самоврядування. Відповідно до законодавства, ВПО мають право на отримання соціальних виплат, допомоги у працевлаштуванні, медичному обслуговуванні та інших послугах, які надаються на місцевому рівні. Органи

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

місцевого самоврядування повинні забезпечувати доступ ВПО до цих послуг та контролювати їх якість. [5]

Органи місцевого самоврядування також відіграють важливу роль у забезпеченні права ВПО на освіту. Вони повинні забезпечити доступ ВПО до освітніх закладів, сприяти інтеграції дітей ВПО у шкільне середовище, а також надавати підтримку у випадках необхідності додаткових занять або психологічної допомоги.

Крім того, важливим є забезпечення права ВПО на працю. Органи місцевого самоврядування повинні сприяти працевлаштуванню ВПО, надавати інформацію про наявні вакансії, організувати професійне навчання та перекваліфікацію.

Забезпечення інформаційної підтримки ВПО також є важливим завданням органів місцевого самоврядування. Вони повинні інформувати ВПО про їхні права, можливості отримання допомоги, доступні соціальні послуги та інші питання, які стосуються їхнього життя в новій громаді.

Усі вищезазначені заходи органи місцевого самоврядування мають здійснювати у тісній співпраці з державними органами, громадськими організаціями та міжнародними партнерами. Така співпраця дозволяє більш ефективно забезпечувати права і свободи ВПО, створювати умови для їхньої інтеграції та адаптації до нових умов життя. [6]

Проте, не зважаючи на наявність розвиненого законодавчого поля, на практиці часто виникають проблеми з його реалізацією. Зокрема, це стосується недостатнього фінансування місцевих програм підтримки ВПО, бюрократичних перепон, а також низького рівня обізнаності самих ВПО про свої права. Тому важливо, щоб органи місцевого самоврядування не лише виконували свої обов'язки, але й працювали над покращенням умов для реалізації прав ВПО на своїй території.

Отже, правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні є комплексним процесом, який базується на Конституції та низці законів України. Органи місцевого самоврядування мають широкий спектр обов'язків, серед яких основними є забезпечення житлом, соціальними послугами, освітою та працевлаштуванням ВПО. Важливо також забезпечити інформаційну підтримку ВПО та сприяти їхній інтеграції в місцеві громади. Незважаючи на певні труднощі в реалізації цих завдань, ефективна діяльність органів місцевого самоврядування є запорукою дотримання прав і свобод ВПО в Україні.

Література:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України* від 28.06.1996 р. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80#Text>.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97 // ВВР України. – 1997. – №24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

4. Логвинова М. О. Внутрішньо переміщені особи як категорія вимушених мігрантів: поняття та ознаки. Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. Гуманітарні науки. 2019. № 11.

5. Дембіцький С. С., Злобіна О. Г., Костенко Н. В. та ін. Українське суспільство в умовах війни : колективна монографія. Київ : Інститут соціології НАН України, 2022.

6. Буткевич В. Г., Задорожній О. В., Мицик В. В. Міжнародне право. Основні галузі : підручник. Київ : Либідь, 2004.

7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини): Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КОВАЛЕНКО С.

Кандидат історичних наук, старший науковий співробітник, доцент,
Академія праці, соціальних відносин і туризму

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Місцеве самоврядування є важливою складовою розвитку будь-якого суспільства. Його витоки можна простежити з найдавніших часів, коли ще до виникнення держави існували родоплемінні об'єднання, що здійснювали самоврядування на рівні окремих громад. Проте, як правовий інститут, місцеве самоврядування оформилося в Європі, де воно пройшло тривалий шлях становлення та розвитку.

Зародження місцевого самоврядування в Європі часто пов'язують з античною епохою. У Стародавньому Римі існували форми міського самоврядування, що стали прообразами сучасних муніципалітетів. Наприклад, Закон Юлія Цезаря від 45 року до н. е. регулював організацію міської влади, закріплюючи народні збори як вищий орган управління містом. Народні збори обирали муніципальних магістратів, які займалися питаннями міського життя. Міські ради (сенати) та магістратури забезпечували представництво та адміністративний контроль, створюючи модель місцевого управління, яка мала великий вплив на подальший розвиток європейських муніципальних структур [1].

Важливим етапом розвитку місцевого самоврядування стали комунальні революції XI-XIII століть у Західній Європі. Під час цих подій міста почали визволятися від феодалної влади та створювати власні органи управління – виборні ради та магістрати. В цей період з'являються перші хартії, що закріплювали права міст на самоврядування. Наприклад, хартії міст Італії (Мантуя, Феррара, Піза), Франції (Сент-Омер, Бове) та Англії (Лондон) закріплювали систему виборних органів міського самоврядування, привілеї міської громади, особисті свободи та майнові права.

Однією з найважливіших сторінок в історії європейського місцевого самоврядування стало запровадження Магдебурзького права. Це право виникло в Німеччині в XIII столітті і поширилося на інші європейські країни. Воно передбачало скасування звичаєвих норм і введення нового порядку управління містами, де головну роль відігравав магістрат, обраний місцевою громадою. Магдебурзьке право стало основою для створення багатьох міських статутів у Польщі, Литві та Україні, значно вплинувши на розвиток міського самоврядування в Східній Європі.

В Україні розвиток місцевого самоврядування мав свої особливості. У Київській Русі основою місцевого самоврядування були громадські зібрання – віче. Віче було найвищим органом самоврядування у містах і громадах, де обиралися війт (голова) та інші посадові особи. Це була форма прямої демократії, що базувалася на участі всіх вільних громадян у прийнятті рішень [2].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

З XIII століття в Україні поширилося Магдебурзьке право, яке стало новою віхою в розвитку місцевого самоврядування. Це право надало містам юридичну незалежність від центральної влади, закріплюючи за ними автономію у внутрішніх справах, включаючи управління, судочинство та економічні питання.

У XVII-XVIII століттях місцеве самоврядування в Європі продовжувало розвиватися в умовах абсолютизму та формування національних держав. В цей період поступово виникає система муніципальних установ, які контролювали різні аспекти життя громад. У Франції, наприклад, комунальні органи зосереджували управління у руках місцевих еліт, що призводило до формування централізованої держави. Водночас у Німеччині та Англії зберігалася певна автономія муніципалітетів, що сприяло більшому розвитку місцевого самоврядування [3].

Після входження українських земель до складу Російської імперії місцеве самоврядування в Україні зазнало значних змін. З 1785 року Катерина II ввела нову систему міського управління, що уніфікувала управлінські структури в Україні за російським зразком. Було створено міські думи, які поділялися на загальноміські та станові органи. Водночас земська реформа 1864 року сприяла впровадженню представницьких органів місцевого самоврядування на рівні губерній та повітів. Земські органи зробили значний внесок у розвиток соціальної сфери, включаючи освіту, охорону здоров'я та аграрні відносини.

Після Жовтневого перевороту 1917 року система місцевого самоврядування в Україні була зруйнована. Органи самоврядування були замінені на ради, які стали частиною централізованої державної системи управління. Місцеве самоврядування, яке передбачало децентралізацію влади, не відповідало ленінській доктрині, що вимагала жорсткої централізації. Таким чином, ідея місцевого самоврядування як самостійної форми організації влади була відкинута на користь централізованого управління.

Відродження місцевого самоврядування в Україні стало можливим лише після здобуття незалежності у 1991 році. Важливим етапом стало прийняття у 1996 році Конституції України, яка закріпила місцеве самоврядування як одну із засад конституційного ладу держави. У 1997 році був ухвалений Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначив основи організації та діяльності місцевих органів влади.

Значний внесок у розвиток місцевого самоврядування зробила ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування у 1997 році. Цей документ закріпив основні принципи місцевого самоврядування, що відповідають європейським стандартам, і став основою для подальших реформ. Упродовж кількох десятиків років її актуалізація була зумовлена, по-перше, реформою місцевого самоврядування та необхідністю формування нормативно-правової основи такого реформування з урахуванням міжнародних стандартів, по-друге, потребами розбудови організаційно-правових механізмів реалізації положень Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [4].

Незважаючи на досягнення у розвитку місцевого самоврядування в Україні, є низка невирішених проблем. Більшість місцевих бюджетів дотаційні, що обмежує

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

фінансову автономність органів самоврядування. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні пов'язані з проведенням реформ, спрямованих на забезпечення територіальної цілісності громад, підвищення їхньої фінансової спроможності та організаційної самостійності. Важливим завданням є також забезпечення ефективного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку держави та громадськості, що сприятиме підвищенню їхньої відповідальності та прозорості [5].

Останні роки не посприяли розвитку місцевого самоврядування через військовий стан в країні, хоча воно продовжує свою роботу.

Таким чином, історія місцевого самоврядування в Європі є свідченням того, що цей інститут відомий здавна. Основні етапи та еволюція місцевого самоврядування показують його важливість і вплив на сучасні демократичні інститути.

Література:

1. Історія місцевого самоврядування за різних часів. *Офіційний сайт Бершадської міської ради*. 2021. 1 лютого. URL : <https://radabershad.gov.ua/residents/self-organization/1709-istoriya-miscevogo-samovryaduvannya-za-riznyh-chasiv.html>. (дата звернення : 29.08.2024).

2. Історія місцевого самоврядування в Україні. *Вікіпедія : вільна енциклопедія*. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/>. (дата звернення : 29.08.2024).

3. Історія місцевого самоврядування. *Ковельська районна рада. Волинська область*. URL : <https://kovelska-rayrada.gov.ua/istoriya-miscevogo-samovryaduvannya-17-01-45-08-01-2020/>. (дата звернення : 29.08.2024).

4. Кравченко В. В. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та їх імплементація в законодавстві України в контексті реформи місцевого самоврядування. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3-4. URL : https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3_4-2016-55-75_RT.pdf. (дата звернення : 29.08.2024).

5. Клімова Г. П. Місцеве самоврядування в Україні : історія і сучасність. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. Вип. 8. С. 80-89. URL : https://dspace.nlu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2481/1/Klimova_80.pdf. (дата звернення : 29.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЗІНОРУК М.

Аспірант кафедри приватного та публічного права, Київський національний університет технологій та дизайну

БЕЗПЕКОВИЙ ДИСКУРС В СУЧАСНІЙ ПАРАДИГМІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Поняття безпеки стало центральним у багатьох сучасних дослідженнях, що охоплюють теорію права, міжнародні відносини, соціологію, геостратегію та інші дисципліни. Зростання глобальних загроз, таких як тероризм, кібератаки, кліматичні зміни та геополітична нестабільність, підкреслило необхідність перегляду традиційних підходів до розуміння безпеки і відповідно — підходів до її забезпечення.

Безпека виступає фундаментальною потребою будь-якого суспільства, забезпечуючи основу для розвитку інших соціальних, економічних та політичних процесів. У цьому контексті з'являється ідея „безпекового дискурсу” — особливого виду дискурсу, який концентрується на питаннях безпеки і формує суспільну думку та політичні рішення. Безпековий дискурс стає дедалі актуальнішим в наукових колах. Тож реалізація муніципальної реформи буде неповною за умови не включення до її проблемного кола питань безпекового дискурсу. Вивчення його змістовних складових є має стати предметом правових наук.

Безпековий дискурс являє собою специфічний тип дискурсу, що концентрується на тематиці безпеки і охоплює широкий спектр комунікативних актів, пов'язаних із загрозами, захистом, кризовими ситуаціями, а також політичними і соціальними реакціями на ці явища. Дослідження цього типу дискурсу є необхідним для розуміння того, як формується та інтерпретується поняття безпеки в різних контекстах — від міжнародних відносин до внутрішньої політики окремих держав. Важливим пластом внутрішньої політики виступають предметні реформи, однією з яких є муніципальна реформа. Отже логічно доведено, що безпековий дискурс є складовою муніципальної реформи.

Відзначимо, що попри значну кількість наукових праць, присвячених безпеці, поняття „безпековий дискурс” залишається розрізненим і недостатньо вивченим. Існуючі дослідження часто зосереджуються на окремих аспектах, таких як політичний, соціальний або юридичний, залишаючи поза увагою комплексний характер безпекового дискурсу. Це призводить до обмеженого розуміння того, як безпековий дискурс впливає на муніципальну реформу.

Таким чином, виникає необхідність у більш глибокому і систематичному підході до вивчення безпекового дискурсу, який би об'єднував різні наукові парадигми та методологічні підходи.

Аналіз наукових публікацій, присвячених вивченню поняття дискурсу, дозволяє виділити кілька ключових підходів, що формують сучасне розуміння цього терміну. Наприклад, В. І. Карасик розглядає дискурс як комплексне явище,

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

що поєднує текст і контекст, у якому цей текст функціонує. Важливими елементами дискурсу є когнітивні та комунікативні аспекти. Водночас, В. Ліпкан трактує дискурс як систему комунікації, що включає вербальні та невербальні елементи, спрямовану на вплив на соціальну реальність. Зильберт, зі свого боку, акцентує увагу на соціальному впливі дискурсу та його ролі в легітимації політичної влади. Важливо також відзначити підходи А. Макарова, О. Дворецької, Копитка, О. Ільківа та О. Литвиненка, які підкреслюють різні аспекти дискурсу, такі як динамічність, інтертекстуальність, інституціональність та ідеологічний контекст.

Таким чином, проведений нами аналіз ключових визначень поняття **безпекового дискурсу** уможливив сформулювати та синтезувати ключові його **ознаки**:

1. **Соціальна практика**: безпековий дискурс виступає як форма соціальної практики, що відображає та конструює суспільні відносини у сфері муніципальної реформи

2. **Когнітивний аспект**: включає когнітивні процеси, пов'язані з інтерпретацією та конструюванням значень.

3. **Контекстуальність**: важливою характеристикою дискурсу є його залежність від контексту, який визначає зміст і форму комунікації. Зміст реформи визначається рівнем розвитку суспільних відносин, здатністю реалізувати реформи, відтак контекстуально безпековий дискурс виступає індикатором спроможності інституційної системи до реалізації муніципальної реформи.

4. **Інтертекстуальність**: безпековий дискурс включає взаємозв'язок між різними текстами нормативних актів, які створюють мережу значень.

5. **Інтерактивність**: є процесом взаємодії між учасниками комунікації, що включає обмін інформацією та її значеннями з метою в подальшому корекції за потреби алгоритмів соціального управління.

6. **Влада та ідеологія**: безпековий дискурс відображає і формує владні відносини та ідеологічні структури в суспільстві. Впровадження концепції людиноцентризму реалізації правової доктрини мають бути реальними, а не лише проголошеними, у цьому аспекті безпековий дискурс виступає індикатором ефективності і дороговказом муніципальної реформи, адже час війни під прикриттям „суспільної необхідності” можуть бути ухвалені такі рішення, які суперечать національним інтересам і становлять загрозу державній безпеці України.

7. **Процесуальність**: дискурс розглядається як динамічний процес, що включає як розроблення, так і інтерпретацію текстів. Так, прикладом поняття правового простору, яке розвиває О. Баймуратов контексті муніципальної реформи може бути інтерпретовано в різний спосіб, особливо в контексті його мілітаризації і інтеграції із геостратегічним простором, який поглинає поняття державного кордону і виходить за межі суто правової категорії. За даного випадку правильна інтерпретація також є необхідним елементом в комплексі загального інструментарію безпекового дискурсу муніципальної реформи.

8. **Мовні та позамовні елементи**: безпековий дискурс включає в себе не лише мовні засоби, але й невербальні елементи, що впливають на комунікацію.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Війна за ресурси планети, глобальні зміни — все має бути враховано під час реалізації муніципальної реформи, адже процеси індивідуалізації і автономізації, стратегічної автономії і стратегічної інтеграції є складовими муніципальної реформи утім неможливим для коректного розв'язання поза контекстом безпекового дискурсу.

Висновки.

Проведене нами дослідження підтвердило, що безпековий дискурс є особливим типом дискурсу, який характеризується такими ознаками, як інституціональність, соціальна конструкція, ідеологічна забарвленість та динамічність. Ці ознаки дозволяють розрізнити безпековий дискурс від інших типів дискурсів і визначають його специфічну роль у формуванні суспільних уявлень про загрози та безпеку, а головне формують розуміння його важливості в контексті реалізації муніципальної реформи.

Таким чином, результати цього дослідження не лише підтверджують важливість безпекового дискурсу як наукової категорії, але й пропонують нові шляхи для його аналізу та застосування у практиці реалізації муніципальної реформи. Це дозволяє не лише глибше зрозуміти механізми формування державної безпекової політики, але й розробити ефективні інструменти для аналізу і впровадження цих процесів у різних соціально-політичних контекстах в рамках системи ефективного нормативно-правового регулювання муніципальної реформи.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КОВАЛЬ О.

Здобувач третього рівня вищої освіти,
Академія праці, соціальних відносин та
туризму

ПЛИСЕНКО Г.

Кандидат економічних наук, доцент

ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОЇ РЕКОНСТРУКЦІЇ В УКРАЇНІ

Військова агресія РФ проти України істотно вплинула не лише на соціально-економічний, демографічний розвиток, а й на позитивну динаміку реформ, які успішно стартували в Україні до моменту повномасштабного вторгнення. Безперечно, це позначилося на демократизації місцевого управління та перебігу реформи децентралізації, яка має доволі високу результативність: на базовому рівні кількість органів місцевого самоврядування зменшилась у 7,5 рази (з понад 11 тис. до 1 470) і вони стали відповідальними за понад 31 % усіх публічних видатків (12,5 % ВВП). За даними Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), це ставить рівень децентралізації України вище середнього по ОЕСР [1].

Війна ускладнила весь процес децентралізації, оскільки нинішній стан громад істотно відрізняється залежно від того, наскільки вони віддалені від лінії фронту та наскільки вони постраждали від воєнних дій. З іншого боку, в суспільстві та політикумі існує чіткий консенсус щодо того, що реформи попередніх років, які надали місцевим посадовим особам більше відповідальності та ресурсів, сприяли підвищенню стійкості і спротиву громад у складних обставинах сьогодні. Особливо при реалізації нових для них функцій із забезпечення постачання для Збройних сил України (Сил територіальної оборони) та розміщення ВПО, а також продовження надання основних послуг населенню в громадах, які постраждали внаслідок війни. Виклики для цього процесу реформ, створені широкомасштабною російською агресією, є серйозними: 13 мільйонів осіб були переміщені, з них майже 8 мільйонів виїхали з України, а решта мігрували всередині країни, переважно в безпечніші райони на заході країни. За різними оцінками, понад 1 500 компаній подали заявки на урядову програму переміщення, з них 510 вже перенесли своє виробництво на захід із постраждалих від війни регіонів; цього року ВВП знизиться на 45 %, а надходження з основних місцевих власних джерел (плата за землю, рента за землю тощо) зменшуються на 38 %. Як наслідок, місцеві бюджети змінили свою структуру, стаючи більш залежними від трансфертів з центрального бюджету. У деяких місцях важко скликати засідання місцевих рад, оскільки депутати можуть бути відсутні у громаді, а відносини між виборними органами

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

влади та військовою адміністрацією, які загалом співпрацюють, є новою реальністю, яка потребує подальшої законодавчої регламентації [1].

Зміна територіальної основи функціонування органів місцевого самоврядування шляхом процесу добровільного об'єднання територіальних громад, супроводжувалася передачею додаткових повноважень та ресурсів на місцевий рівень, як від центру, так і від рівнів врядування (районів) за принципом субсидіарності. У сфері місцевого самоврядування невирішеними залишилися питання розмежування повноважень муніципальних органів та органів державної виконавчої влади, питання адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування за умови дотримання принципів законності та доцільності заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти[2].

На законодавчому рівні вже були спроби щодо запровадження інституту префектів на регіональному рівні. Доволі дискусійними були положення законопроекту № 2598 про ліквідацію місцевих державних адміністрацій та введення інституту префектів. Проаналізувавши повноваження префектів можна дійти висновку не про посилення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими справами, розширення їх повноважень за рахунок делегованих, а про повний контроль за їх діяльністю з боку префектів, прийняття рішення про скасування акту та про прийняття рішення про розпуск органу місцевого самоврядування.

Також черговою спробою перетворення місцевих державних адміністрацій у префектури є законопроект «Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (прийнятий за основу у березні 2021 року) [3].

Законопроектом запропоновано створити правові передумови та основи для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і противаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

Ключовим є визначення трьох напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій: координація територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін у Конституцію

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

України). Створюється багаторівнева система із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Особливо актуальною вбачаємо участь префекта у процедурі контролю актів, які стосуються бюджету. При цьому цікавим є досвід Франції.

У процесі їх аналізу за необхідності префект звертається не до суду, а в Регіональну рахункову палату. Варто наголосити, що попередній контроль за поточними платежами при виконанні бюджету проводить Казначейство. Тому префект контролює тільки рішення органів місцевого самоврядування, які стосуються бюджету, а саме: дотримання термінів прийняття первинного бюджету; дотримання збалансованості бюджету; реєстрацію обов'язкових видатків. Після консультацій з Регіональною рахунковою палатою префект звертається до органу місцевого самоврядування з проханням усунути зауваження по бюджету. Якщо орган місцевого самоврядування ігнорує зауваження чи самоусунувся від прийняття рішення, префект це здійснює самостійно. Префект також затверджує місцевий бюджет, якщо він не затверджений представницьким органом місцевого самоврядування до 31 березня. У цьому випадку префект може прийняти рішення про розпуск такої ради як неспроможної.

Враховуючи ситуацію в державі йтиметься виключно про внесення змін до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» та трансформацію місцевих державних адміністрацій в органи місцевої державної влади префектурного типу і лише по завершенні війни матиме не лише законодавче, а й конституційне оформлення.

У контексті подальшого реформування муніципального законодавства необхідно передбачити механізми забезпечення матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, економічні стимули для підприємств, зокрема шляхом зниження ставок оподаткування або ж звільнення від оподаткування на певний період. При цьому варто використовувати такий інструментарій, як муніципальне співробітництво, що допоможе об'єднати не лише організаційно-правові, а й матеріально-фінансові зусилля територіальних громад.

Економічному відновленню територіальних громад сприятиме створення агломерацій, що своєю чергою ставить на порядок денний перегляд функціонального призначення районів та областей. Наступним кроком має бути законодавча регламентація створення міських агломерацій: визначення організаційно-правових засад формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, принципів і механізмів взаємодії територіальних громад у межах міських агломерацій, гарантій і відповідальності міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій. При цьому ми не можемо розглядати агломерацію як одну зі складових адміністративно-територіального устрою, оскільки це вимагає внесення змін у Конституцію та є неможливим в умовах воєнного стану. Натомість пропонуємо 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 варіюватися залежно від обсягу

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

інституційної спроможності відповідної агломерації. Основоположним принципом має бути взаємна вигода усіх громад, які утворюватимуть агломерацію і забезпечення їх самодостатності та спроможності.

Вважаємо, що запропонована законодавча регламентація функціонування місцевого самоврядування сприятиме розвитку громад, економічному зростанню регіонів, повоєнному відновленню України.

Література:

1. Рекомендації Ради Європи стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. (м. Страсбург, 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022)3). URL : <http://www.slg-coe.org.ua>

2. Європейська хартія місцевого самоврядування URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

3. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua>

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЛАЙКО О.

Доктор економічних наук, професор, заступник директора ДУ «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України»

КОРОТКИХ К.

Директорка КУ «Агенція сталого розвитку Визирської СТГ»

КУКОШ М.

Кандидат економічних наук, науковий співробітник ДУ «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України»

РОЛЬ БЮДЖЕТУВАННЯ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ УКРАЇНИ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ

Розглянувши положення Бюджетної декларації на 2025-2027 роки, що схвалена постановою Кабінету Міністрів України №751 від 28.06.2024 р. [1], спільний колектив авторів ДУ «ІРЕЕД НАНУ» (д.е.н, проф., академік НАНУ директор Буркинський Б.В., д.е.н., проф., заступник директора Лайко О.І., д.е.н., проф., с.н.с. Осипов В.М., д.е.н., проф., с.н.с. Горячук В.Ф., к.е.н., н.с. Кукош М.С., докторант Кутателадзе В.О., пров. інж. Чехович З.В., аспірант Фадєєв В.А.) та керівництво Визирської СТГ (Степанова О.В. Петрусенко В.О., Дорошенко А.О., Коротких К.В.) дійшов висновку, що існують застереження щодо негативного впливу окремих положень на фінансову спроможність та сталий розвиток територіальних громад та наповнення місцевих бюджетів.

З огляду на те, що серед основних пріоритетних напрямів Бюджетної декларації на 2025-2027 рр. є стійка економіка та збалансування державних фінансів, слід зазначити, що виникає певна суперечливість, оскільки, замість стимулювання економічного розвитку на місцевому рівні, серед заходів, що передбачає Бюджетна декларація, маємо вилучення коштів з місцевих бюджетів та перерозподіл доходів на користь державного бюджету.

Серед основних положень, які на нашу думку матимуть негативний вплив на фінансову спроможність територіальних громад слід виокремити:

1. Зниження частки зарахування до місцевих бюджетів надходжень від ПДФО із 64% до 60%;
2. Повернення передачі реверсної дотації із місцевих бюджетів до державного бюджету в рамках процесу горизонтального вирівнювання.

Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України» від 08.11.2023 р. [2] було встановлено

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

положення щодо зарахування у 2024 році підвищеної ставки у розмірі 64% (раніше становила 60%) з податку на доходи фізичних осіб до загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад. Додаткові 4% ПДФО були надані для компенсації громадам стримання росту тарифів та компенсації витрат місцевих бюджетів [3], однак слід зазначити, що поточного рівня додаткового фінансування недостатньо для повного покриття тарифів на тепло, а зниження частки зарахування до місцевих бюджетів надходжень від ПДФО може зірвати проходження опалювального періоду, оскільки фінансовий ресурс територіальних громад значно знизився з початку запровадження воєнного стану.



(складено за даними НБУ, порталу Децентралізації та OpenBudget)

Рисунок 1. Динаміка доходів загального фонду місцевих бюджетів України (без трансфертів) за 2015-2023 рр., млрд. дол США

Проаналізувавши динаміку доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів) за період 2015-2023 рр., можемо стверджувати, що, незважаючи на стійкий тренд зростання номінальних доходів місцевих бюджетів, якщо брати до уваги інфляцію та зниження курсу гривні до долара США, можемо побачити, що насправді доходи місцевих бюджетів за 2023 р, знаходяться рівні, нижчому за показники 2021 р. (рис. 1).

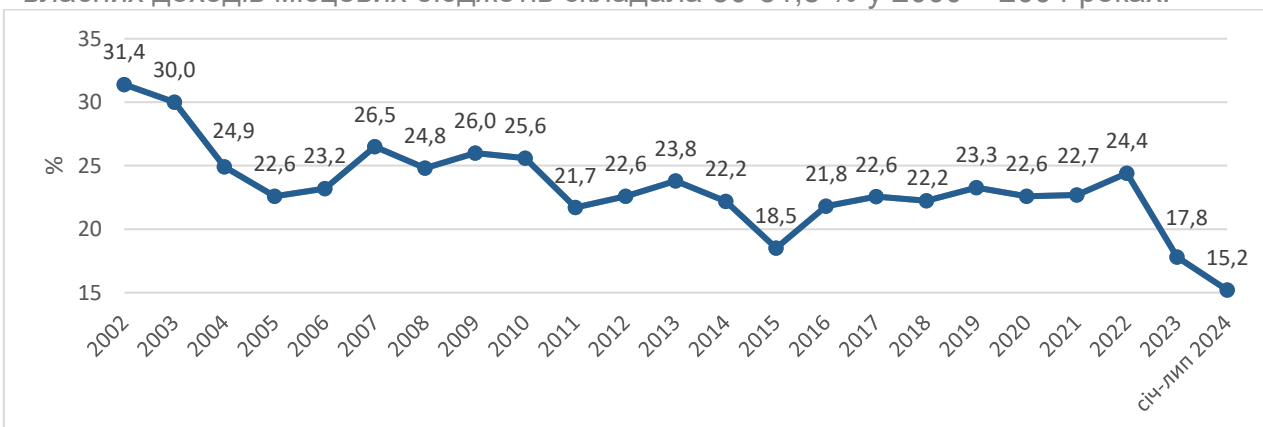
Валову частину доходів місцевих бюджетів складає податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) – 137577,1 млн. грн (56%), далі йде єдиний податок – 40633,0 млн. грн (16%), плата за землю – 21968,2 млн. грн (9%), податок на прибуток підприємств – 14907,2 млн. грн (6%), акцизний податок – 14317,20 млн. грн (6%), податок на нерухоме майно – 6409 млн. грн (2%), інші надходження складають 11471,1 млн. грн (5%). Таким чином ПДФО є основним джерелом доходів місцевих бюджетів, а його частка в загальній структурі надходжень до загального фонду місцевих бюджетів була навіть більшою у 2023 р, до вилучення військового ПДФО, та становила 65%. Вилучення додаткових 4% від нарахувань

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ПДФО, згідно прогнозу Бюджетної декларації на 2025-2027 рр, впродовж наступних трьох років знизить надходження до місцевих бюджетів на 46 млрд. грн: в 2025 р – на 11,4 млрд. грн, в 2026 р – на 15,9 млрд. грн і в 2027 – на 18,7 млрд. грн.

Питання збалансованого розподілу бюджетних ресурсів між регіонами є однією з ключових задач, якій в ЄС приділяється особлива увага. При оцінці фінансово-бюджетного забезпечення діяльності громад варто виділити роль місцевих бюджетів в загальних зведених бюджетах країн.

Незважаючи на постійне зростання частки власних доходів місцевих бюджетів у ВВП (окрім останніх двох років), питома вага власних доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, насправді знизилась, враховуючи той факт, що за офіційними даними Державної служби статистики України питома вага власних доходів місцевих бюджетів складала 30-31,5 % у 2000 – 2004 роках.



(складено за даними Державної служби статистики України, порталу Децентралізації та OpenBudget)

Рисунок 2. Динаміка частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України

З огляду на графік, представлений на рис. 2, слід зазначити, що частка місцевих бюджетів в зведеному бюджеті України різко знизилась з 24,4% в 2022 р до 17,8% в 2023 р., та продовжила падіння до 15,2% в першій половині 2024 р, що є найнижчим показником не тільки з моменту початку процесу децентралізації, а й взагалі за останні 20 років. Дана ситуація пов'язана, перш за все із вилученням військового ПДФО з місцевих бюджетів з жовтня 2023 р (Закон України від 08.11.2023 3428-ІХ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України» [2]) та зарахування його до державного бюджету. Дане рішення значно погіршило ситуацію із наповненням місцевих бюджетів, оскільки внаслідок процесу мобілізації в громадах знижується кількість працівників, з чиїх заробітних плат сплачувався ПДФО вони переходять в статус військовослужбовців, а військовий ПДФО зараховується до державного бюджету. Також на зниження доходів місцевих бюджетів від ПДФО впливає значна кількість людей, що виїхали закордон.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Також значний негативний вплив на фінансову спроможність громад матиме повернення передачі реверсної дотації із місцевих бюджетів до державного бюджету в рамках процесу горизонтального вирівнювання.

Згідно Бюджетної декларації на 2025-2027 рр загальна сума реверсної дотації до державного бюджету впродовж трьох років становитиме майже 64,4 млрд. грн, а саме 19,02 млрд. грн в 2025 р, 18,99 млрд. грн в 2026 р та 26,35 млрд. грн в 2027 р.

З іншого боку, постійне надання дотацій відсталим територіальним громадам породжує патерналістські настрої і також знищує стимули для розвитку, а заможні громади втрачають і просто віддають слабким громадам на покриття поточних бюджетних витрат значні ресурси.

1) Пропонуємо відтермінувати повернення передачі реверсної дотації із місцевих бюджетів до державного бюджету на період до закінчення дії воєнного стану, а у випадку повернення даного положення, здійснювати процес вирівнювання економічної та фінансово-бюджетної спроможності громад шляхом часткової заміни реверсних дотацій системою договорів про співробітництво економічно розвинених та відсталих громад (рис. 3). Такі договори мають передбачати спільну реалізацію інвестиційних проектів на основі розподілу праці.

Стимулом для укладання таких договорів стане те, що старий порядок вилучення реверсних дотацій діятиме на ті суми перевищень середніх показників доходів бюджетів в області, які не були використані для виконання договорів економічного співробітництва [4].

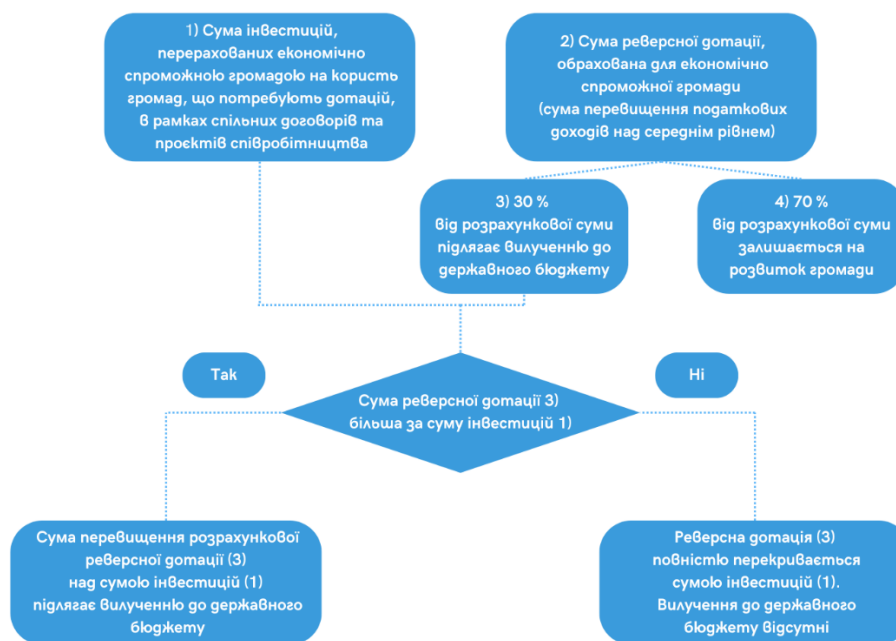


Рисунок 3. Механізм компенсації реверсних дотацій інвестиціями в рамках спільних договорів та проектів міжмуниципального співробітництва

Для формального інституціонального оформлення і введення в дію такої пропозиції необхідним є прийняття поправок до Бюджетного кодексу України та

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Бюджетної декларації 2025-2027 в частині зміни порядку розподілу коштів місцевих бюджетів.

2) Пропонуємо у Бюджетній декларації 2025-2027 не здійснювати зниження частки зарахування до місцевих бюджетів надходжень від ПДФО із 64% до 60%. Однак, у випадку, якщо приймаються рішення щодо вилучення частки доходів з місцевих бюджетів, необхідним є спрямування цих коштів в окремий фонд, з якого буде фінансуватись централізоване забезпечення організації оборонних виробництв, що призведе до створення нових робочих місць та збільшення за рахунок цього надходжень до місцевих бюджетів від ПДФО.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Бюджетної декларації на 2025–2027 роки» від 28 червня 2024 р., № 751 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2024-%D0%BF#Text>

2. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України» від 08.11.2023 № 3428-IX/ Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-20#Text>

3. Меморандум про взаєморозуміння щодо врегулювання проблемних питань у сфері централізованого постачання теплової енергії та постачання гарячої води URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/2._memorandum_09.02.2021_kopiya_z_pidpysamy.pdf

4. Доповідна записка: «Невирішені проблеми і шляхи подальшої реалізації реформи місцевого самоврядування в контексті політики згуртованості». (Виконавці: Буркинський Б.В., Луніна І.О., Сторонянська І.З., Горячук В.Ф., Лайко О.І., Осипов В.М., Мурзановський Г.М., Чехович З.В.) ДУ «ІРЕЕД НАН України», 2023р. – 48с.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

НАРАЄВСЬКИЙ Є.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ АСОЦІАЦІЙ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ

Сучасний стан наукової проблематики правового регулювання організації і діяльності асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування засвідчує наявність окремих питань, які потребують належної уваги з боку юридичної науки. Одним з таких важливих питань є відсутність аналогічного за змістом права на вступ до асоціацій чи інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування у важливого суб'єкта місцевого самоврядування, головної посадової особи громади – сільського, селищного, міського голови.

На сьогоднішній день таке право не передбачене ні Конституцією України [1], ні Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], ні Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [3], ні іншими актами законодавства про місцеве самоврядування. Такий стан речей не зовсім узгоджується з тим, що багато чинних асоціацій сільських, селищних, міських голів досить успішно багато років функціонують, однак мають дещо інший правовий статус, аніж асоціації органів місцевого самоврядування.

Сучасні дослідники місцевого самоврядування досі не приділили належної уваги даному питанню, у зв'язку з чим видається необхідним проведення такого дослідження.

Аналіз нормативно-правового забезпечення асоціацій та інших добровільних об'єднань посадових осіб органів місцевого самоврядування знайшов своє відображення в працях українських вчених, серед яких варто відзначити Баймуратова М., Батанова О., Кравченка В., Бодрову І., Єшкілева В., Максимова С., Крушановського С. та ін.

Організація та функціонування аналізованих нами асоціацій (таких як Асоціація мерів, Клуб мерів, Український муніципальний клуб тощо) на загальних з громадськими організаціями правових підставах абсолютно

викривлює сутність і призначення таких асоціацій, в деякій мірі знецінює та обнулює політико-правове призначення.

Такий підхід законодавця, на думку Крушановського С.І., визначає те, що між асоціаціями з персональним членством та асоціаціями, що об'єднують органи місцевого самоврядування, є досить суттєва різниця з погляду їх суспільної ролі, поставлених завдань та організаційно-правових можливостей.

Як він зазначає, це фактично означає, що «асоціації з колективним членством та персональним членством мають різну інституціональну природу, хоча вони мають однакові цілі та працюють в одній сфері діяльності. Тобто асоціації органів

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

місцевого самоврядування – це інституція публічної влади, асоціації мерів – інституція громадянського суспільства» [4].

Така думка заслуговує на увагу, однак варто припускати й альтернативні варіанти. На наш погляд, і асоціації органів місцевого самоврядування, і асоціації місцевих голів заслуговують на те, щоб бути саме інституцією публічної влади з відповідним змістовим наповненням. Сільські, селищні, міські голови в процесі реалізації права на асоціації не можуть бути прирівняними до звичайних громадян України, адже перші володіють низкою публічно-владних повноважень, а відповідно і їх асоціації повинні мати політико-правовий характер. Зокрема, одна з найважливіших форм взаємодії асоціацій органів місцевого самоврядування з органами державної влади полягає в консультаціях (статті 17-20 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування») [3, ст.17-20]. Це важлива відмінність між асоціаціями органів місцевого самоврядування та асоціаціями місцевих голів. Однак, не викликає жодного сумніву, що професійні консультації з багатьох питань місцевого життя з головними посадовими особами громад, які підписують і рішення місцевих рад, і рішення виконавчих комітетів місцевих рад, і свої розпорядження, були б значно кориснішими та результативнішими. Тобто, залучення асоціацій місцевих голів до подібного роду консультацій було б не менш корисним та ефективним, що і залучення асоціацій органів місцевого самоврядування. В умовах повномасштабної війни рф проти України необхідно шукати різноманітні шляхи покращення механізмів вирішення проблемних питань як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Ототожнювання статусу асоціації місцевих голів до звичайної громадської організації знецінює її і відбиває будь-яке бажання належним чином до неї вступати і викладатися на максимум в межах свого професійного досвіду на благо своїх громад та держави.

Такі законодавчі підходи часто стають причиною неефективності асоціацій, обмежують їхній потенціал та підривають довіру у суспільства. Для зміни ситуації, підвищення ефективності таких організацій та їхнього позитивного впливу на місцеве самоврядування потрібно на законодавчому рівні передбачити право місцевих голів на вступ до аналогічних (як і асоціації органів місцевого самоврядування) за своєю суттю, політико-правовим змістом та призначенням асоціацій.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.
3. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009 року № 1275-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, № 38, ст.534.
4. Крушановський С.І. Інституціональна місія асоціацій органів місцевого самоврядування. Державне управління: удосконалення та розвиток № 12, 2013. Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=661>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ГОНЧАРЕНКО Р.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

РАЙОННІ В МІСТАХ РАДИ ЯК РУДИМЕНТ РАДЯНЩИНИ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Перші етапи проведення муніципальної реформи в Україні призвели до суттєвих змін в житті практично кожної територіальної громади. Укрупнення територіальних громад, проведене з метою формування спроможності та дієздатності територіальних громад, отримало на практиці як позитивні, так і негативні результати. Такі результати описані у наукових дослідженнях багатьох вчених, серед як Батанов О.В., Баймуратов М.О., Ю.Ключковський, Кравченко В.В., Шемшученко Ю. С. та ін.

Однак серйозну увагу необхідно приділити саме негативним наслідкам проведення муніципальної реформи, серед яких можна вважати ускладнене представництво членів територіальної громади у великих об'єднаних територіальних громадах.

Особливо яскраво ця проблема виражена в житті великих міст, таких як столиця України та обласні центри. Чисельність їх територіальних громад сягає в декілька мільйонів осіб, що ускладнює механізм здійснення місцевого самоврядування. Конституція України [1] та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] передбачають можливість таких великих громад створювати районні в містах ради, які б розвантажували центральну владу громади. До прикладу, у місті Києві нараховується 10 районів. Один з них – Деснянський район, за чисельністю своїх жителів вдвічі перевищує чисельність жителів міста Тернопіль.

В даному випадку виникає потреба у необхідності аналізу правового статусу районних у містах рад як можливого варіанту вирішення проблеми завантаженості міської ради через велику чисельність населення. Заслугує на увагу позиція Юрія Ключковського, який вважає, що «одним із рудиментів радянської системи залишилися випадки такої собі «матрьошки» рад, коли на одній території є кілька громад: більша й менша, яка входить до складу більшої. Це райони в місті, де, до речі, існування районної в місті громади зовсім не впливає безпосередньо з Конституції (й це підтвердив свого часу Конституційний Суд України). Це – поселення, що входять до складу великого міста (у деяких випадках – на трьох-чотирьох рівнях). Ніби міська громада й покриває цю територію, однак, окрім того, у цих селах, селищах чи навіть малих містах є і свої громади. Тоді постає запитання: котра з громад «старша»? Чи та, що вища, чи та, що ближча до людей? Коли та, що ближча до людей, то в якому сенсі вона входить до міста? А коли «старшою» є більша, то для чого «мала» громада?» [3].

В умовах війни з окупантом українське громадянське суспільство максимально намагається викреслити зі свого життя рудименти радянщини, тому

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

наявність районних у місті рад («матрьошки рад») з однієї сторони є варіантом вирішення проблем завантаженості центральної влади громади, з іншої – не дає спокою дослідникам історії становлення та розвитку місцевого самоврядування на українських землях і змушує шукати альтернативні варіанти районним радам.

Наразі в Україні при формуванні назв органів влади використовується назва органу – «офіс», яка жодним чином не має відношення до радянщини і символізує антидиктаторський характер. Можемо допустити думку про те, що в частині другій статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна замість районних в місті рад передбачити можливість місцевої ради великої територіальної громади створювати саме офіси ради в районах громади, яким можна було в делегувати частину своїх владних повноважень.

Таким чином, рудименти радянщини потроху будуть випадати з новітнього українського законодавства, змінюючись атрибутикою незалежності та свободи. Окрім цього, не буде плутанини зі створенням декількох рад і декількох громад на одній і тій самій території міста. Це дійсно усуне плутанину в розумінні місцевого населення системи муніципального управління великим містом.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170
3. Ю. Ключковський. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні. Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/222591>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ІВАНОВ А.

Доцент кафедри публічного управління та публічної служби Академії праці, соціальних відносин і туризму

ЛЕЗВІНСЬКИЙ О.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ІВАНСИКОВ В.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕІНТЕГРАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

Одним з основних механізмів реалізації державної політики щодо реінтеграції тимчасово окупованих територій є створення спеціальних органів державної влади, які координують роботу з відновлення контролю над окупованими територіями та забезпеченням прав та інтересів мешканців цих територій. Зазвичай такі органи називаються штабами або центрами з реінтеграції, і вони мають повноваження відповідно до законодавства країни. У склад таких органів можуть входити представники військової та цивільної адміністрації, представники місцевої влади та громадські діячі [1].

Можливим також є створення “Координаційної ради з реінтеграції тимчасово окупованих територій”, яка може виступати координуючим органом, який забезпечує зв'язок між різними відомствами та організаціями, зайнятими у реалізації стратегії. У свою чергу, відповідні міністерства та відомства повинні мати чітко визначені функції та відповідальності, які допоможуть їм ефективно працювати на тимчасово окупованих територіях.

Для забезпечення ефективності реалізації стратегії реінтеграції необхідно також забезпечити достатній рівень фінансування. У бюджеті повинні бути передбачені достатні кошти на виконання заходів з реінтеграції, а також на відновлення економіки та інфраструктури тимчасово окупованих територій.

Крім того, важливо залучити до реалізації стратегії реінтеграції громадськість та місцеві органи влади, зокрема у разі планування та реалізації проектів, які стосуються життя та розвитку громад на тимчасово окупованих територіях. Також важливим механізмом реалізації державної політики щодо реінтеграції тимчасово окупованих територій є взаємодія з міжнародними партнерами. У цьому контексті необхідно враховувати їхній досвід та підтримку, а також сприяти активній комунікації з міжнародними організаціями та іншими державами.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Також, важливим механізмом реалізації державної політики щодо реінтеграції тимчасово окупованих територій є інформаційна кампанія, спрямована на підвищення свідомості громадськості щодо кон'юнктури на окупованих та підконтрольних територіях, та паралельний розвиток національної єдності. Для цього необхідно активно залучати медіа, використовувати різноманітні формати інформування та сприяти діалогу між громадськістю та органами влади.

Для успішної реалізації цієї політики необхідно також забезпечити підтримку та сприяти залученню інвестицій для відновлення економіки тимчасово окупованих територій. Для цього можна використовувати різні інструменти, наприклад, створення спеціальних економічних зон, забезпечення пільг та підтримки для бізнесу та інвесторів.

Публічна влада відіграє ключову роль у реалізації державної політики щодо реінтеграції тимчасово окупованих територій. Органи влади забезпечують формування та реалізацію стратегії реінтеграції, здійснюють координацію роботи всіх відповідних органів, контролюють процес реалізації політики та забезпечують її відповідність законодавству. Зокрема, публічна влада повинна забезпечити відновлення ефективного функціонування державних органів та інфраструктури на тимчасово окупованих територіях, провести роботу зі збереження та відновлення культурної спадщини, забезпечити захист прав та інтересів місцевого населення та біженців [2].

Публічна влада має відповідати за забезпечення прав людини та захист її інтересів, зокрема, прав тимчасово переміщених осіб та біженців. Також важливо забезпечити правову та соціальну підтримку для осіб, які повернулися на тимчасово окуповані території, в тому числі забезпечити їх робочим місцем, житлом та соціальним захистом.

Крім цього, публічна влада має забезпечити впровадження відповідних законодавчих актів та нормативних документів, які регулюють процес реінтеграції. Для цього можуть бути створені спеціальні міжвідомчі комісії, робочі групи та інші механізми, які забезпечують координацію роботи органів влади та залучення експертів з різних галузей.

Надзвичайно важливою є також інформаційна політика влади щодо реінтеграції. Публічна влада повинна забезпечити широку інформованість громадськості про процес реінтеграції, його цілі та завдання, етапи реалізації та результати. Також важливо забезпечити вільний доступ до інформації про правовий режим на тимчасово окупованих територіях та процесу їх відновлення [3].

Тому, публічна влада грає надзвичайно важливу роль у процесі реінтеграції тимчасово окупованих територій. Вона забезпечує координацію дій органів влади та виконання завдань, пов'язаних з відновленням територій та забезпеченням дотримання прав людини. Також вона взаємодіє з міжнародними партнерами та місцевою громадою, забезпечує впровадження відповідних нормативних актів та регулювання інформаційної політики.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Головним органом публічної влади який займається реалізацією даної політики є Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Повноваження органів публічної влади в цьому контексті можуть включати наступні аспекти [4]: розробка та впровадження стратегії реінтеграції тимчасово окупованих територій; координація діяльності інших органів влади щодо політики реінтеграції тимчасово окупованих територій; забезпечення захисту прав та інтересів громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях; формування та реалізація програм зі стабілізації, та планування розвитку тимчасово окупованих територій; повернення депортованих та викрадених громадян України; участь у переговорах та міжнародних форумах щодо реінтеграції тимчасово окупованих територій; встановлення контролю за транзитом товарів та послуг через лінію розмежування; гарантування дотримання прав людини та міжнародних прийнятих норм на тимчасово окупованих територіях; організація гуманітарної допомоги та відновлення інфраструктури на тимчасово окупованих територіях; співпраця з міжнародними організаціями та партнерами з питань дотичних до реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Для ефективної реалізації цих завдань необхідно мати достатньо ресурсів, включаючи фінансові, людські та матеріально-технічні ресурси. Також важливим є розроблення механізмів моніторингу та оцінки результативності реалізації державної політики щодо реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Натомість, перелік адміністративно–правових, процесуальних та організаційних заходів по деокупації територій має включати в себе такі пункти [5]: звільнення окупованих територій військовим або політико- дипломатичним шляхом; формування надінституційного органу у сфері безпеки і оборони, задля здійснення контролю та координаційних зусиль з усіх суб'єктів деокупації територій – “Координаційна рада з питань деокупації тимчасово окупованих територій України”; розроблення та подання на розгляд ВРУ проекту законів «Про відповідальність за правопорушення, вчинені у зв'язку з тимчасовою окупацією території України, зі степенями тяжкості» та «Про процедури та тимчасові заходи перехідного періоду», та також розроблення інших необхідних нормативно-правових актів; проведення систематичного моніторингу та документування фактів порушень рф як державою-окупантом, окупаційною адміністрацією рф прав і свобод людини та законних інтересів громадян України, юридичних та фізичних осіб на тимчасово окупованих територіях АРК, Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської областей; розроблення та подання на розгляд КМУ проекту нормативно-правового акту щодо питань соціального та правового захисту, реабілітації, та осіб позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України; розроблення та подання КМУ проекту постанови щодо затвердження порядку визначення шкоди та обсягу збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії рф; розроблення та подання на розгляд КМУ законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування органу з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, створення та адміністрування Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин; створення доказової бази для здійснення люстрації осіб, які перебували

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

у складі чи співпрацювали з окупаційними адміністраціями росії, та інших категорій осіб відповідно до принципів перехідного правосуддя, визначених українським законодавством; ведення обліку збитків, завданих державі, фізичним та юридичним особами внаслідок збройної агресії росії; забезпечення виплати одноразової грошової допомоги особам, позбавленим свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення; запровадження єдиної спрощеної прискореної процедури підтвердження особи під час видачі чи заміни документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, з урахуванням особливостей ситуації на тимчасово окупованій території (відсутність архівів, знищення або втрата документів тощо).

Узагальнюючи, реалізація державної політики щодо реінтеграції тимчасово окупованих територій передбачає комплекс заходів, які охоплюють всі сфери життя тимчасово окупованих територій. Для успішної реалізації цієї політики необхідні ефективні організаційно-управлінські механізми, які забезпечують координацію дій міністерств, відомств та інших структурних підрозділів, залучення ресурсів та систематичний моніторинг та оцінку результатів реалізації стратегії реінтеграції.

Література:

1. Яківчук Ж. В. Правове регулювання статусу тимчасово окупованих територій : thesis. 2018. URL: <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/34725>.
2. Малоголова Т. Публічна політика та публічна влада: концептуальні підходи до аналізу. Геополітика України: історія і сучасність. 2019. № 1(22). С. 203–225. URL: [https://doi.org/10.24144/2078-1431.2019.1\(22\).203-225](https://doi.org/10.24144/2078-1431.2019.1(22).203-225).
3. Мороз Н. С. Державна інформаційна політика України у сфері інформатизації діяльності органів державної влади. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: юридичні науки. 2015. № 825. С. 42–47.
4. Про внесення змін до деяких наказів Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України : Наказ М-ва з питань реінтеграції тимчасово окуп. територій України від 04.01.2022 р. № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0239-22#Text>.
5. Kaminska N. V. Деокупація як інструмент відновлення територіальної цілісності України: загальнотеоретична характеристика та тенденції законотворчості. Scientific papers of the legislation institute of the verkhovna rada of ukraine. 2022. № 1. С.50–69. URL: <https://doi.org/10.32886/instzak.2022.01.06>.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КЛЮЧКОВСЬКИЙ Ю.

доктор юридичних наук, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія

ДО ПРОБЛЕМИ ПРИНЦИПІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Проблема принципів права останнім часом привертає до себе щораз більше уваги науковців. Це явище засвідчує усвідомлення того, що принципи права відіграють важливу роль як для системи права в цілому, так і для її підсистем – галузей права. Ще у римському праві був відомий вислів «*principium est potissima pars cujuscue rei*» (принцип є найважливішою частиною будь-чого) [1, с.51].

Принцип права – не просто деяка абстрактна «керівна ідея». Принципи права виконують функції, важливі для пізнання права та праворозуміння, зокрема – онтологічну, епістемологічну, аксіологічну [1]; у правничих наукових дослідженнях та освітній діяльності принципи права виконують також методологічну функцію. Однак найбільш істотна роль принципів полягає в тому, що принцип права – загальна правова вимога, яка підлягає обов'язковому застосуванню, фундаментальне положення з важливою регулятивною функцією, яке лежить в основі системи права в цілому чи його окремої підсистеми [3, с.52]. Зокрема, набуває поширення визнання ролі принципів права у подоланні застосування судами крайнього позитивістського підходу, заснованого на буквальному прочитанні закону [4].

У цьому контексті природним є науковий і практичний інтерес до принципів муніципального права – одної з важливих галузей сфери конституційного права. Однак, хоча окремі дослідження у цьому напрямі в Україні проводилися вже протягом певного часу (див., наприклад, [5; 6]), послідовний системний підхід до цієї проблеми ініційований недовгою роботою О. Батанова [7], у якій відповідне завдання поставлене у концептуальному, методологічному та практичному аспектах, зокрема, з огляду на потреби подальшого проведення муніципальної реформи в Україні, у якій повинні реалізуватися принципи муніципального права як «опорні конструкції галузі».

Певна затримка із постановкою проблеми галузевих принципів муніципального права обумовлена, з одного боку, пізнім визнанням муніципального права як окремої галузі права (див. [8 с.8]), а з іншого – закріпленням у статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятого у 1997 році, переліку «принципів місцевого самоврядування», які привертали до себе увагу дослідників (див., наприклад, [8, с.38-39]).

Слід погодитися з О. Батановим, що принципи місцевого самоврядування не ідентичні за своїм змістом і спрямуванням з принципами муніципального права [7, с.17]. Свого часу Ю. Тодика називав ці засади «загальними принципами організації місцевого самоврядування» [9, с.388]; В. Кравченко розглядає «принципи

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

місцевого самоврядування» як «вихідні начала, відповідно до яких здійснюється *організація та функціонування* місцевого самоврядування» [10, с.446]. Отже, відмінність між цими двома групами фундаментальних положень вбачаємо в тому, що принципи місцевого самоврядування – це основні вимоги до *практичної діяльності* самоврядування з урахуванням не лише правових, а й політичних та управлінських аспектів, на відміну від принципів муніципального права, які є фундаментальними вимогами, що лежать в основі *правового регулювання* відповідних суспільних відносин. Однак той факт, що принципи муніципального права не закріплені прямо у текстах законодавчих актів, не зменшує їх зобов'язальної сили; такі «неявні» принципи, сформовані у доктрині чи судовій практиці, добре відомі у багатьох галузях.

Галузеві принципи права можуть мати різну генезу. Деякі з них є специфічними проявами («проекціями») загальних принципів права, принципів конституційного права в цілому або є спільними для кількох суміжних галузей права; інші мають лише галузеву природу, пов'язану з особливостями предмету регулювання галузі. Це стосується і принципів муніципального права.

Пропонуємо набір основних принципів муніципального права, які можна «вивести» із нормативних положень основних джерел галузі – Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Деякі із них є «проекціями» більш загальних принципів права; інші – специфічні для галузі. Таких принципів не може бути декілька десятків; водночас усі вони повинні мати правову природу, а не стосуватися політики самоврядування чи аспектів управлінської діяльності.

1. Одним з основних принципів конституційного права є принцип народовладдя чи, точніше демократії; він закріплений як у статті 1 («демократична держава»), так і у статті 5 Конституції. Будучи одною з підвалин конституційного ладу, цей принцип повинен знаходити свій вияв (мати «проекцію»), зокрема, в рамках муніципального права.

Демократичний характер організації влади місцевого самоврядування, походження цієї влади від народу – носія суверенітету прямо передбачено у статті 5 Конституції. Вимога демократичної організації місцевого самоврядування конкретизується у статті 140 Конституції, а також у статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування: влада місцевого самоврядування здійснюється громадою (місцевим колективом) як безпосередньо, так і (в першу чергу і постійно) через представницькі виборні органи та виборну вищу посадову особу самоврядування, а також через органи «вторинного представництва» – виконавчі органи, сформовані представницькими. Таке «проектування» конституційного принципу народовладдя, до складу якого належить вимога виборності представницьких органів, дозволяє сформулювати один із принципів муніципального права – **принцип місцевої демократії**: *Місьцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через представницькі виборні органи із залученням окремих форм прямої демократії.*

Зауважу, що цей принцип змушує з обережністю підходити до розгляду територіальної громади виключно як юридичної особи: відповідно до статті 92

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Цивільного кодексу України, юридична особа здійснює свої права та обов'язки через свої органи, але не безпосередньо.

2. Вимога *законності*, як відомо, є важливою складовою принципу верховенства права. Правова законність, відповідно до статті 19 Конституції, по-різному стосується невластних суб'єктів і суб'єктів владних повноважень. Однак це конституційне положення залишає без уваги основного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальну громаду, яка не є органом місцевого самоврядування, але наділена владними повноваженнями, які може здійснювати безпосередньо. Положення статті 140 Конституції, яке уповноважує громади вирішувати питання місцевого значення «в межах Конституції та законів України», поширює дію принципу законності у формі, викладеній у частині другій статті 19 Конституції, і на громаду як суб'єкта здійснення влади самоврядування.

Таким чином, загальний принцип законності, спроектований на галузь муніципального права, набирає змісту *принципу підзаконного характеру місцевого самоврядування*.

З цим принципом тісно поєднується інший аспект влади місцевого самоврядування, пов'язаний із дещо нечітким формулюванням статті 145 Конституції (які існують «права» місцевого самоврядування як суб'єкта здійснення влади?), зміст якого більш чітко викладений у статті 11 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає судовий захист сфери компетенції місцевого самоврядування від протиправного втручання з боку інших суб'єктів.

Однак слід мати на увазі, що судовий спір за участі органу місцевого самоврядування може мати своїм предметом не лише захист сфери компетенції самоврядування. Стаття 55 Конституції гарантує судовий захист будь-якому суб'єкту, права, свободи чи законні інтереси якого порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування чи його посадовою особою. Таким чином, здійснення місцевого самоврядування підлягає судовому захисту і нагляду.

У поєднанні із наведеним вище принципом підзаконного характеру місцевого самоврядування тепер можна сформулювати єдиний ***принцип підзаконності та підсудності місцевого самоврядування***. Цей принцип, який визначає становище місцевого самоврядування у системі публічної влади держави, можна вважати наслідком (галузевою «проекцією») конституційного принципу унітарної держави з її єдиною системою законодавчого регулювання усіх суспільних відносин, а також єдиною системою судової влади.

3. Для муніципального права велике значення має *принцип субсидіарності*. Це приклад принципу, який практично не згадується у вітчизняному законодавстві, однак визнаний доктриною; таким чином, це яскравий приклад «неявних» принципів права. У найбільш загальному сенсі принцип субсидіарності є відображенням концепції, згідно з якою механізм управління суспільством має будуватися «знизу вгору»; його приблизне формулювання викладене у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Цей принцип має велике значення для конкретизації повноважень місцевого самоврядування та їх розмежування з органами державної влади. Узагальнюючи різні позиції, висловлені щодо нього,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

пропонуємо таке визначення змісту **принципу субсидіарності**: *Публічно-владні функції повинні здійснюватися на якнайнижчому територіальному або ієрархічному рівні, на якому їх здійснення можливе та ефективне.*

Принцип субсидіарності має два важливі наслідки: по-перше, повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і вичерпними (інші адміністративні органи не повинні втручатися у сферу самоврядних повноважень); по-друге, можливість ефективно здійснювати певні повноваження означає *спроможність* самоврядування реалізувати свою владу, звідки випливає обов'язок держави сприяти місцевому самоврядуванню у забезпеченні його спроможності.

4. Специфічним галузевим принципом муніципального права є **принцип автономності місцевого самоврядування**, який забороняє адміністративний вплив органів виконавчої влади на функціонування місцевого самоврядування, реалізуючи ідею *децентралізації управлінської влади*. Зміст цього принципу становлять *три традиційні автономії – правова, організаційно-кадрова та матеріально-фінансова.*

До галузевих принципів муніципального права можна віднести і деякі загальні вимоги, спільні з адміністративним правом. Сюди належать *принцип публічності (відкритості)* функціонування місцевого самоврядування, а також два взаємовиключні *принципи колегіальності та єдиноначальності*, на яких засновано діяльність різних органів місцевого самоврядування. Останній випадок є цікавим, оскільки стосується існування не одного принципу права, а *двох альтернативних*, кожен з яких застосовується у своїй ситуації і виключає можливість застосування іншого.

Усі сформульовані тут положення, які пропонуються як принципи муніципального права, є загальними правовими вимогами, які лежать в основі конкретного правового регулювання муніципальних правовідносин. Питання, чи цей перелік принципів може бути доповнений, залишаємо відкритим.

Література:

1. Джерела конституційного права України / відпов. ред. Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик. Київ: Наукова думка, 2010. 710 с.

2. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142-164.

3. Ключковський Ю.Б. *Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні*. Київ: Ваїте, 2018. 908 с.

4. Крат В., Бабанли Р. Принципи права у практиці Верховного Суду: тернистий шлях від букви до духу. *Протокол UA. Юридичний інтернет ресурс*. 2023. 25 січня. URL: https://protocol.ua/ua/printsi_pi_prava_u_praktitsi_verhovnogo_sudu_ternistiy_shlyah_vid_bukvi_do_duhu (дата звернення 19.05.2024).

5. Галіахметов І.А. Принципи муніципального права: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*: збірник наук. праць. 2011. № 2. С. 92-8.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

6. Демиденко В.О. Принципи муніципального права як фундаментальна основа муніципальної реформи в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 40-44.

7. Батанов О.В. Принципи муніципального права як галузі права. *Український часопис муніципального права*. 2024. № 2. С. 3-23.

8. Корнієнко М.І. *Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання*: навч. посібник. Київ: Алерта, 2005. 144 с.

9. *Конституційне право України*: підручник; за ред. В.П. Колісника, Ю.Г. Барабаша. Харків: Право, 2010. 416 с.

10. Кравченко В.В. *Конституційне право України*: навч. посібник. Київ: Атіка, 2009. 608 с.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ІЩЕНКО Ю.

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»

ДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В МІСТІ КИЄВІ

Питання реалізації засад державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України, яка встановлює особливості відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, постає значною проблемою для багатьох регіонів України. Будь-які плани та передбачення можуть бути нівельовані результатами систематичних ракетно-бомбових атак агресора або іншими негативними наслідками війни на території нашої держави.

Якщо звернутись до Закону України «Про засади державної регіональної політики», то можна побачити, що державна регіональна політика – це система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [1].

Таким чином, цей Закон визначає систему суб'єктів владних повноважень, на яких покладається реалізація державної регіональної політики.

До цієї системи долучені:

- 1) місцеві органи виконавчої влади та їх посадові особи;
- 2) органи влади Автономної Республіки Крим та їх посадові особи;
- 3) органи місцевого самоврядування та їх посадові особи.

Можна зауважити, що автори цього Закону розглядають реалізацію державної регіональної політики лише через два центри публічної влади – органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади. На переконання автора, в цьому переліку бракує третього центру публічної влади – територіальних органів центральних органів виконавчої влади, які як прямо, так і опосередковано впливають на реалізацію державної регіональної політики. А під час дії правового режиму воєнного стану взагалі можна вести мову про генерування нового, четвертого квазіцентру публічної влади – військових адміністрацій.

Якщо звернутись до тлумачення поняття «регіон», то в цьому Законі таким вважаються Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Розроблення планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації на виконання регіональних стратегій розвитку у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів» замість 490 районів і 178 міст регіонального підпорядкування було створено 136 нових, збільшених районів, а основні повноваження райрад перейшли на нижчий (ради громад) та вищий (ради областей) рівні [2].

В цьому матеріалі ми обмежимося проблематикою лише одного регіону, а саме – міста Києва. Чим обумовлені особливості державної регіональної політики саме в місті Києві? Можна стверджувати, що статус регіону (м. Києва) визначається як нормами загального характеру, в першу чергу нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], так і нормами спеціального Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»[4]. Також варто звернути увагу на два рішення Конституційного Суду України: Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) та Рішення Конституційного Суду від 3 жовтня 2005 року № 9-рп/2005 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва).

Як зазначено в Регламенті Київської міської ради, Київрада - представницький орган місцевого самоврядування, що представляє територіальну громаду міста Києва та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування та Додатковим протоколом до неї, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про статус депутатів місцевих рад», Виборчим кодексом України, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», іншими законами України та Статутом територіальної громади міста Києва [5].

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки [6]. Кабінет Міністрів України зазначає у цій Стратегії, що одним з основних чинників регіональної нерівності за останнє десятиріччя стає інтенсивне зростання м. Києва та агломерацій. Одне місто Київ забезпечувало 50 відсотків сукупного приросту валового внутрішнього продукту України в період 2004-2014 років, навіть коли його частка у валовому внутрішньому продукті України становила лише 17,8 відсотка у 2004 році. У 2014-2018 роках на м. Київ та Київську область припадав 61 відсоток загального економічного зростання. Станом на 2017 рік 14 відсотків підприємств всієї економіки було розташовано у столиці – м. Києві. На таких підприємствах було зайнято 24 відсотки робочої сили. Крім того, у м. Києві було зосереджено 11 відсотків приватних підприємств та 25 відсотків загальної кількості юридичних осіб, на які припадало 30 відсотків робочої сили і 40 відсотків обсягу реалізованої продукції усієї національної економіки [6].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Якщо розглянути цю ситуацію зі станом ресурсного забезпечення регіону (міста Києва) з дотриманням принципів державної регіональної політики, зокрема таких, як принципи співробітництва, паритетності, субсидіарності, з додатковим аналізом моделі публічного адміністрування в місті Києві, то можна дійти певних висновків. В першу чергу йдеться про особливість здійснення виконавчої влади та особливості організації публічної влади в місті Києві. Закон [4] визначає, що виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. Питання організації управління районами в місті Києві належать до компетенції Київської міської ради і вирішуються відповідно до Конституції, цього та інших законів України, рішень міської ради про управління районами міста. У районах міста Києва діють районні в місті Києві державні адміністрації, які підпорядковуються Київській міській державній адміністрації, а в разі утворення районних у місті Києві рад також є підзвітними і підконтрольними відповідним радам як виконавчі органи таких рад. У разі утворення районної в місті Києві ради на посаду голови районної в місті Києві державної адміністрації Президентом України призначається особа, яка обрана головою районної у місті Києві ради. Додатково необхідно врахувати позицію Київської міської ради, яка своїм рішенням від 17.02.2024 року «Про затвердження положень про деякі департаменти виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) запровадила створення районних департаментів міста, які підпорядковуються Київському міському голові, підзвітні та підконтрольні Київській міській раді. Утворення районних департаментів не передбачає створення районних рад в м. Києві.

У зв'язку із запровадженням в Україні правового режиму воєнного стану була створена Київська міська військова адміністрація. Але цей орган є тимчасовим і втратить свої повноваження через 30 днів після завершення правового режиму воєнного стану. І знову вся повнота влади буде сконцентрована в посаді Київського міського голови, який, по суті, обіймає дві несумісні посади. Він очолює представницький орган самоврядування – міську раду – та очолює місцевий орган виконавчої влади – Київську міську державну адміністрацію.

Припис статті 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, не повною мірою поширюється на принципи організації місцевого самоврядування. Якраз приклад з особливостями організації публічної влади в місті Києві свідчить про протилежні тенденції. Питання нормотворчості та правореалізації сконцентровані в місті Києві у повноваженнях доволі обмеженої кількості осіб та міського голови. Фактична відстороненість громади міста від формування регіональної (по суті – міської) політики в умовах надмірної неконтрольованої концентрації публічних ресурсів теж може мати непередбачувані наслідки.

Все зазначене вище безпосередньо впливає на спроможність реалізації принципів державної регіональної політики у повоєнний час в одному із основних регіонів України – місті Києві.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Література:

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/156-19> (дата звернення: 03.09.2024)
2. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/807-20> (дата звернення: 03.09.2024)
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр> (дата звернення: 03.09.2024)
4. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/401-14> (дата звернення: 03.09.2024)
5. Про Регламент Київської міської ради : Рішення Київської міської ради від 4 листопада 2021 року N 3135/3176. URL: [\(https://, Регламент Київради | КИЇВСЬКА МІСЬКА РАДА \(kmr.gov.ua\)\)](https://, Регламент Київради | КИЇВСЬКА МІСЬКА РАДА (kmr.gov.ua)) (дата звернення: 03.09.2024)
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 05.08.2020 № 695 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/695-2020-п> (дата звернення: 03.09.2024)
7. Про затвердження положень про деякі департаменти виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). : Рішення Київської міської ради від 17 лютого 2022 року № 4330/4371. URL: [Про затвердження положень про деякі департаменти виконавчого органу Київської міської ради \(Київської міської державної адміністрації\) – Портал Києва \(kyivcity.gov.ua\)](https://kyivcity.gov.ua) (дата звернення: 03.09.2024)

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЦЕЛЬЄВ О.

кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри загальнотеоретичного
правознавства і публічного права
Національного університету «Києво-
Могилянська академія

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Під час великої агресії росії проти Української держави випробувань на міцність зазнають усі державні та суспільні інституції. Природно, що основний тягар в умовах війни лягає на плечі сил оборони та пов'язаних із ними органів, установ і підприємств. Проте й інші органи, зокрема місцевого самоврядування, тією чи іншою мірою також відчувають вплив війни та зазнають змін в організації виконання своїх функцій. Відповідно до того, наскільки територіальна громада наближена до зони бойових дій, безпосередньо залежать зміни в організації місцевого самоврядування, зокрема й можливість призначення військової адміністрації. Це, своєю чергою, може впливати на якість життя людей у територіальній громаді, у тому числі реалізацію їхніх прав і легітимних очікувань.

Прослідкувати можливі зміни в місцевому самоврядуванні та їхній вплив на життя людей під час війни доцільно саме крізь призму складових верховенства права. Верховенство права, як ідеал і цінність будь-якої сучасної демократії, європейське співтовариство давно сприймає як основу публічного адміністрування, зокрема й на місцевому рівні.

У 2016 році за підтримки Академії Фольке Бернадотта (Швеція) у межах проєкту «Місьцеве самоврядування і верховенство права в Україні» колективом авторів було підготовано навчальний посібник «Верховенство права в діяльності органів публічного адміністрування», розповсюджений. Автори визначили та проаналізували декілька основних складових верховенства права, які якнайкраще слугують європейським орієнтиром для виконання своїх повноважень органами публічної влади, зокрема органами місцевого самоврядування.

Зокрема, йшлося про принципи законності, доступності, прозорості, підзвітності, рівності, юридичної визначеності, пропорційності, а також право бути почутим і право на оскарження. У своїй сукупності ці складові, разом з іншими, закладають основу сучасних вимог до місцевого самоврядування, які поділяє європейське співтовариство.

Так, законність – провідна і фундаментальна складова верховенства права у діяльності органів місцевого самоврядування проявляється передусім в обмеженні абсолютизму виконавчої влади, убезпеченні від її свавілля, в обмеженні дискреційних повноважень, наявності контролю за владою з боку суспільства, у неформальному розумінні змісту законів тощо.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Принцип доступності в діяльності органів місцевого самоврядування розглядається насамперед як фактична можливість кожного мешканця громади звернутися до відповідного органу й отримати певні публічні послуги або вирішити інші питання, які орган компетентний вирішувати. Своєю чергою, це вимагає від органу влади вжиття конкретних заходів (інформаційних, організаційних) для забезпечення реальної і фізичної здатності особи отримати публічну послугу. У більш широкому розумінні принцип доступності слід розглядати як здатність особи на умовах, визначених законом, мати реальний доступ до результатів публічної діяльності органу місцевого самоврядування.

Реалізація права бути почутим у діяльності органів місцевого самоврядування є логічним продовженням принципу доступності. Мешканець територіальної громади повинен мати можливість бути залученим до прийняття певних рішень, які стосуються як його особисто, так і громади в цілому. Для цього мають бути створені відповідні умови та вжиті відповідні процедури в діяльності органу влади. Передусім це стосується можливості громадянину подавати факти й аргументи до органу чи особи, уповноважених приймати рішення, мати доступ до матеріалів справ, бути поінформованим про мотиви та підстави прийняття рішень тощо.

Зобов'язання органу місцевого самоврядування оприлюднювати, опубліковувати, поширювати в інший спосіб інформацію про свою діяльність є одним із проявів реалізації принципу прозорості як складової верховенства права, як і вимога діяти публічно, відкрито та гласно, що, своєю чергою, реалізує право людини на свободу інформації.

Відносно діяльності місцевого самоврядування також слід розкривати вимоги й інших складових принципу верховенства права, що виходить за межі цих тез.

Ми не можемо зараз стверджувати, що в довоєнний період в усіх органах місцевого самоврядування діяльність була вже організована відповідно до вимог розглянутих вище складових верховенства права, однак процес переорієнтації в діяльності місцевого самоврядування відбувався і в деяких сферах досягнув значного прогресу. Достатньо згадати реформу надання адміністративних послуг, що стосувалася також діяльності органів місцевого самоврядування, в якій успішно реалізовувалися принципи доступності, прозорості та легітимних очікувань громадян.

Проте воєнний стан неминуче вплинув на життєдіяльність усіх інституцій як держави, так і суспільства. Органи місцевого самоврядування – не виняток.

У 2023 році, експертами правничого факультету Національного університету «Києво-Могилянська академія» було проведено дослідження особливостей функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану з огляду на його нормативні та практичні аспекти.

Деякі висновки цього дослідження дають можливість їх екстраполяції на вимоги розглянутих вище складових принципу верховенства права.

Так, непоодинокі ситуації, які траплялися на регіональному рівні місцевого самоврядування (область, район), коли одночасно діють обласні, районні ради, а також паралельно з ними відповідні військові адміністрації, явно вступали в

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

суперечність з такими принципами верховенства права, як законність і правова визначеність. Основні питання, які породжує подібна ситуація, стосуються розподілу повноважень між паралельними органами влади у законний спосіб і невизначеності повноважень органів як для службовців цих органів, так і для мешканців громади. У практичній площині порушення зазначених складових верховенства права вже призводить до судових спорів щодо компетентності. Типовим прикладом був спір між Чернівецькою обласною військовою адміністрацією та Чернівецькою обласною радою щодо призначення керівника закладу обласної комунальної власності. Проте це також гарний приклад дієвої реалізації права на оскарження як складової верховенства права та цивілізованого подолання ситуації невизначеності.

Одним із викликів принципу законності в умовах воєнного стану може бути практика покладання додаткових повноважень на органи місцевого самоврядування через ухвалення підзаконних актів – постанов Кабінету Міністрів України і навіть актів центральних органів виконавчої влади. Прикладом такого акту є постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2022 року № 274 щодо ліквідації наслідків бойових дій.

Інші складові також опиняються під загрозою порушення, яке викликане обставинами воєнного стану, що мають об'єктивний характер. Так, залишення мешканцями своїх домівок, розміщених на територіях, наближених до зони бойових дій, автоматично відображається на принципі доступності як органів місцевого самоврядування, так і відповідних послуг. Ці ж обставини також впливають на реалізацію права бути почутим. Необхідність вирішувати питання, пов'язані з обороноздатністю територій, фінансуванням, матеріальним забезпеченням, проведенням робіт із будівництва та зведення фортифікаційних споруд тощо, вимагають від органів місцевого самоврядування особливого режиму прийняття таких рішень і доведення їх до відома виконавців. Це природно відображається на прозорості, доступності і праві бути почутим.

Режим воєнного стану об'єктивно має вплив на реалізацію складових верховенства права в діяльності органів місцевого самоврядування. Проте війна не заперечує необхідності їх збереження і дотримання в тих сферах, де це можливо без негативного впливу на обороноздатність країни. При вирішенні питання можливості дотримання чи обмежень тієї чи іншої складової верховенства права необхідно використовувати принцип пропорційності, зважаючи при цьому вимоги, які висуває війна, й об'єктивні можливості дотримання складових верховенства права. Єдиною складовою, яку не повинні порушувати за будь-яких обставин, залишаються невід'ємні права людини, в частині, які відповідно до Конституції України не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного стану.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

III. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ)

ТЕРЕЩЕНКО І.

Керуючий справами виконавчого комітету
Глухівської міської ради

ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЇХ ЗВ'ЯЗОК З ГРОМАДСЬКИМИ РАДАМИ

Місцеве самоврядування має важливе значення для розвитку громади, відповідно до організації роботи впроваджується зв'язок з громадськістю як дорадчим органом влади. Інститути громадянського суспільства як об'єднання громадян, що створені ними для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національнокультурних, спортивних та інших інтересів мають можливість доводити до виконавчих органів місцевого самоврядування думку громадськості. Громадські ради проводять обговорення питань які стають актуальними та мають значення для розвитку громади, але в повній мірі об'єктивної оцінки відношення громади не відбувається через нестачу інформаційного роз'яснення

Органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до населення, у зв'язку з чим на них покладено значну кількість повноважень, ефективно виконання яких підвищує рівень довіри населення до органів публічної влади та сприяє його залученню до участі у вирішенні важливих питань на місцевому рівні. [4, с. 126]

Муніципальна реформа (реформа місцевого самоврядування) в Україні триває вже доволі давно, але не втрачає актуальності – можливо тому, що поки що жоден з її етапів не закінчився, продемонструвавши такі значні успіхи, які б надали підстави для її завершення. Вагому роль у проведенні муніципальної реформи відіграють органи місцевого самоврядування

Проведення консультаційної політики органами місцевого самоврядування з громадськістю з питань муніципальної реформи (національний та європейський виміри), формування та реалізації державної політики.

Україні сьогодні необхідно визначити умови становлення сучасного громадянського суспільства і розробити проект розвитку його інститутів. Цей процес має бути послідовним та системним. Слід також і надалі реалізовувати основні засади громадянського суспільства, враховуючи національну специфіку,

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

розкриваючи потенціал власної системи управління та поєднуючи зусилля різних рівнів управління і самоуправління. [1, с. 30]

Для організації вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації орган виконавчої влади може відповідно до законодавства укладати договори з дослідницькими організаціями, фахівцями, експертами, інститутами громадянського суспільства про проведення на умовах відкритого конкурсу фахових, наукових соціологічних досліджень, спостережень, експрес-аналізу пропозицій різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін.

Маніпуляція суспільною свідомістю за допомогою ЗМІ, майже всі з яких прибрані до рук зв'язаними з владою олігархічними кланами, переслідування за допомогою силових структур представників опозиції, нав'язування думки про те, що критика недоликів є виявом непатріотичності, недотримання чиновництвом чинного законодавства – все це в супроводі різкого соціального розшарування, збідніння переважної більшості населення деморалізує громадян, робить їх пасивними і безвольними [2, с. 51].

Ступінь репрезентативності соціальних груп населення та заінтересованих сторін, які досліджують та отримують підсумкову інформацію про результати вивчення громадської думки визначається органи місцевого самоврядування, що проводять роботу над узагальненням громадської думки та впровадженням реалізації дослідженого питання.

Громадянське суспільство на сьогодні – це не система договірних стосунків. Договірні стосунки грають велику роль у сфері приватної власності, але це не вичерпує суспільних потреб. Національна колективна свідомість більшості членів будь-якого громадянського суспільства – це передумова функціонування договірної сфери. Вона згладжує конфлікти, що виникають на терені голої змагальності договірного суспільного базису. Особливо це стосується самоакцентованих конфліктів, які особливо шкодять суспільству. [5].

Вирішення конфліктних ситуацій у встановленні раціональних рішень, які пройшли обговорення та апробацію через інститути громадянського суспільства має найбільшу ступінь прийняття змін у суспільстві.

Висновок. Отже, роль інститутів громадянського суспільства у проведенні муніципальної реформи (національний та європейський виміри) не може бути переоціненою, а зв'язок між громадськістю та органами місцевого самоврядування, державними структурами повинен містити алгоритм взаємодії з метою впровадження ефективної політики розвитку територіальних громад.

Література:

1. Луцишин Г.І. Вплив інститутів громадянського суспільства на процес національної консолідації в сучасній Україні. Наукові записки випуск 4(78) 35–42
2. Колодій А.Ф. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу) / А.Ф. Колодій // І. Незалежний культурологічний часопис. – 2001. – № 21. – С. 6–32
3. Майборода О. Громадянська відповідальність і патріотизм : особливості формування національної психології в сучасній Україні: Актуальні питання

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

вітчизняної етнополітики : шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду / О. Майборода. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2004. – С. 37–51

4.Наталія Мішина Маніципальна реформа в Україні :стан і перспективи/Юридичний журнал «Право України»,2018,-С.126-128.

5.Тищенко Ю. А. Громадянське суспільство в Україні та «політика ідентичності» / Ю. Тищенко, С. Горобчишина; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: [Агентство «Україна»], 2010. – 76 с. 14.

5. Шилз Е. Нація, національність, націоналізм і громадянське суспільство / Е. Шилз // «І» Незалежний культурологічний часопис. – 2001. – № 21. – С

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

НЕНЬКО І.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ЕКОНОМІЧНА ОЦІНКА ВИТРАТ І СОБІВАРТОСТІ ПРОДУКЦІЇ ЯК КЛЮЧОВОГО ФАКТОРА УСПІШНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Вступ. Муніципальна реформа, що проводиться в Україні, має на меті створення більш ефективної та прозорої системи управління на місцевому рівні, що відповідає європейським стандартам. Одним із ключових чинників, що впливають на успішність цієї реформи, є здатність підприємств на місцевому рівні ефективно керувати своїми фінансовими ресурсами, зокрема витратами, і знижувати собівартість продукції. В умовах посиленої конкуренції та обмеженості ресурсів, питання оптимізації витрат стає особливо актуальним. Зниження собівартості продукції дозволяє підприємствам залишатися конкурентоспроможними, забезпечувати стабільний фінансовий результат і сприяти економічному розвитку муніципалітетів.

Актуальність дослідження. Враховуючи трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, зокрема в контексті євроінтеграції, виникає необхідність у нових підходах до управління витратами на муніципальному рівні. Сучасні виклики, пов'язані зі зростанням витрат на виробництво, підвищенням тарифів на енергоресурси та нестабільністю економічної ситуації, вимагають від підприємств більш раціонального підходу до управління своїми ресурсами. Це дослідження спрямоване на виявлення можливостей для зниження витрат та підвищення ефективності виробництва, що є необхідною умовою для успішного проведення муніципальної реформи в Україні.

Методологія дослідження. У процесі дослідження використано широкий спектр методів економічного аналізу, що включає як кількісні, так і якісні підходи. Проведено детальний аналіз витрат підприємств, що працюють у різних муніципалітетах України, з урахуванням їхніх специфічних умов. Крім того, вивчено вплив зовнішніх факторів, таких як зміни в законодавстві, коливання валютних курсів та інфляційні процеси, на собівартість продукції. Для порівняння застосовані методи аналізу закордонного досвіду, що дозволяє врахувати успішні практики інших країн і адаптувати їх до українських реалій. Це забезпечує комплексний підхід до вирішення проблем управління витратами на місцевому рівні.

Основні проблеми та виклики.

1. Необхідність адаптації управлінських практик: Однією з основних проблем, з якими стикаються українські підприємства, є недосконалість управлінських практик, особливо у сфері контролю витрат. Часто управлінські рішення приймаються без належного врахування місцевих умов, що призводить до підвищення собівартості продукції та зниження конкурентоспроможності.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

2. Фінансові обмеження: Муніципалітети України, особливо у сільських районах, стикаються з обмеженістю фінансових ресурсів, що ускладнює реалізацію заходів з оптимізації витрат. Ця проблема посилюється відсутністю державної підтримки у вигляді субвенцій або грантів, що ускладнює модернізацію виробництва та впровадження енергоефективних технологій.

3. Вплив воєнного стану: Поточна ситуація в Україні, пов'язана з воєнним станом та територіальною дезінтеграцією, створює додаткові виклики для місцевих підприємств. Зокрема, у регіонах, що зазнали окупації, відбувається суттєве зростання витрат на відновлення інфраструктури, що негативно впливає на загальний рівень собівартості продукції.

4. Вплив зовнішньоекономічних факторів: На рівень витрат підприємств також значно впливають зовнішньоекономічні фактори, такі як коливання валютного курсу, зміни на світовому ринку сировини та енергоресурсів, а також умови міжнародної торгівлі. Ці фактори вимагають від підприємств гнучкості в управлінні фінансами та оптимізації виробничих процесів.

Зарубіжний досвід та його адаптація.

В рамках дослідження було проведено аналіз досвіду муніципальних реформ у країнах Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі та Литви. Ці країни пройшли шлях складних реформ, спрямованих на децентралізацію влади, підвищення ефективності управління та оптимізацію витрат на місцевому рівні. Зокрема, впровадження нових методів управлінського обліку та стимулювання інвестицій у муніципальну інфраструктуру дозволило суттєво знизити собівартість продукції та підвищити конкурентоспроможність місцевих підприємств. На основі цього досвіду в роботі запропоновано рекомендації щодо адаптації найкращих практик у контексті українських реалій, з урахуванням особливостей національної економіки та специфічних викликів, з якими стикаються муніципалітети України.

Рекомендації.

1. Впровадження нових методик управління витратами: Запропоновано впровадження сучасних методик управлінського обліку, що дозволить більш точно визначати витрати на різних етапах виробництва та приймати обґрунтовані управлінські рішення щодо їх оптимізації. Це включає використання сучасних інформаційних технологій для автоматизації обліку та аналізу витрат.

2. Підвищення фінансової грамотності: Для успішного проведення реформи важливо підвищити рівень фінансової грамотності серед управлінського персоналу на рівні муніципалітетів. Це дозволить більш ефективно використовувати наявні фінансові ресурси та залучати додаткові інвестиції.

3. Інтеграція цифрових технологій: Використання цифрових інструментів і технологій для оптимізації виробничих процесів є важливим кроком до зниження витрат. Це включає впровадження систем управління ресурсами (ERP), автоматизацію процесів обліку та контролю, а також використання великих даних для аналізу витрат та прогнозування фінансових результатів.

Висновки. Оптимізація витрат та зниження собівартості продукції є ключовими елементами успішної муніципальної реформи в Україні. Впровадження запропонованих заходів дозволить підвищити економічну стійкість підприємств,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

що діють на місцевому рівні, і забезпечити стабільний розвиток муніципалітетів в умовах євроінтеграції. Це, у свою чергу, сприятиме покращенню якості життя населення та підвищенню конкурентоспроможності України на міжнародному рівні.

Література:

1. Попко В.В. Порівняльне муніципальне право. – Київ: ВПЦ «Київський університет», 2022. 351 с.

2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення: 17.10.2023).

3. Семигіна Т. В., Гусак Н. Є., Трухан С. О. Соціальна підтримка внутрішньо перемі

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ДУБРОВА О.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

НАДІЙНІСТЬ ПЕРСОНАЛУ ЯК ОДИН З ЕЛЕМЕНТІВ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Трансформація кадрової політики в системі публічного управління є досить новою, а тому малодослідженою проблемою. Кадрова політика з позиції політико-адміністративного підходу являє собою систему розробки державою цілей, пріоритетів, принципів відтворення та використання кадрового корпусу, виходячи із загальнонаціональних інтересів та потреби суспільного розвитку [1], отже кадрова політика держави у тому числі спрямована на безпеку суспільства, забезпечивши органи влади та управління відповідальними, надійними, професійними управлінцями.

Багаторівневість поняття безпеки передбачає виділення і такого її підвиду, як кадрова безпека. Оскільки безпека – це відсутність небезпеки, то кадрову безпеку можна визначити як систему забезпечення комплексу заходів щодо запобігання ризикам та небезпекам, пов'язаним з персоналом, його трудовою діяльністю та інтелектуальним потенціалом. Необхідність забезпечення кадрової безпеки пов'язують із високим рівнем ймовірності та масштабом як майнових, так і немайнових втрат, причини яких прямо пов'язують з персоналом. Якщо в організаціях, що формують реальний сектор економіки, до ризиків належать товарно-матеріальні цінності, фінансові ресурси організації, конфіденційна технологічна інформація, то головною загрозою кадрової безпеки в апараті публічного управління є корупція посадових осіб.

Перерахуємо також ризики, пов'язані із формуванням кадрового складу публічної служби. До них віднесемо такі:

–переслідування корупційних інтересів при формуванні кадрового складу органів публічного управління;

–формальний підхід до проведення конкурсних процедур, що традиційно зустрічається і незмінно повторюється, при вступі на державну службу, у зв'язку з чим порушується принцип на рівний доступ громадян до державної служби.

У сучасних умовах у сфері професійної діяльності широкого поширення набули і такі загрози як:

–розголошення або використання з метою, не пов'язаною з державною службою, відомостей, віднесених до інформації для службового користування або таємної інформації, що стала відомою у зв'язку з виконанням посадових обов'язків;

–переманювання провідних співробітників державного апарату на роботу у великі комерційні структури, або виплата «гонорарів» за лобювання їхніх інтересів на шкоду державним та громадським інтересам тощо.

Своєчасна профілактика зазначених ризиків, управління ними, виявлення та протидія таким загрозам становлять сутність процесу забезпечення безпеки

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

організації. Всім залученим до управління людським ресурсом зрозуміло, що проблема забезпечення кадрової безпеки є настільки ж важливою, як і складною. Вона торкається всіх без винятку аспектів роботи зі співробітниками, включаючи правильний добір та відбір нових працівників, оптимальне розміщення персоналу, його всебічну оцінку, адекватну мотивацію та стимулювання, формування сприятливої організаційної культури, удосконалення механізмів управління людськими ресурсами тощо. Брак уваги у будь-якому з перерахованих аспектів може призводити до зниження надійності персоналу, що завжди може викликати неприємні, а іноді й катастрофічні наслідки.

Створення державної служби нового типу нерозривно пов'язано із удосконаленням її кадрового складу, з високим рівнем надійності. Надійність персоналу (співробітників) – властивість людини зберігати здатність здійснювати професійну діяльність у повному обсязі з необхідною якістю протягом визначеного проміжку часу, зокрема в екстремальних ситуаціях [1]. Надійність держслужбовця, крім того, передбачає стійкість до корупційних проявів у процесі професійної діяльності.

Дослідники відзначають, що державна служба є одним із найбільш «деформуючих», «маргіналізуючих» і психотравмуючих особистість видів професійної діяльності, оскільки в умовах державної служби на людину впливають не тільки функціонально-професійні фактори, а й організаційна регламентація діяльності. У зв'язку з цим необхідними є заходи, що сприяють підвищенню емоційно-вольової та мотиваційної складових діяльності, а також сформованості психологічної готовності людей, з одного боку, протистояти їй, з іншого боку, адаптуватися до цих факторів за рахунок формування емоційно-вольової стійкості кожного співробітника на основі врахування та розвитку їх особистісних якостей [2].

Одним із важливих принципів державної кадрової політики є добір кадрів до органів публічного управління на основі оцінки їх професійних, ділових та моральних якостей. Він передбачає оцінку рівня загальноосвітньої підготовки, спеціальних знань та практичних навичок у обраній сфері діяльності, а також уміння ставити конкретні цілі, знаходити оптимальні засоби їх досягнення. Не меншу значимість мають організаційні здібності, вміння створювати та підтримувати сприятливий морально-психологічний клімат у колективі, брати участь у формуванні організаційної культури, що відповідає цілям публічної служби.

Визначення рівня надійності персоналу складне та багатогранне явище.

До факторів, що визначають надійність співробітників, можна віднести такі:

– професійна компетентність і дієздатність (здатність працівника успішно справлятися з поставленими завданнями, вміння діяти із заданою ефективністю в мінливих умовах, отримуючи очікувані результати). Вочевидь, що професійно недієздатний працівник не може вважатись надійним;

– соціально-корпоративна зрілість, що виявляється у певному збігу особистих цілей з цілями організації, а й націленість на власний кар'єрне зростання,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

готовність працівника діяти за умов різних ризиків, властивих діяльності організації;

–внутрішня цілісність і стійкість особистості, що виявляється, насамперед, у таких якостях, як чесність, відкритість, принциповість;

–особливо, на наш погляд, слід виділити такий фактор надійності співробітників (особливо, які займають керівні посади) як відповідальність, яка може виступати як у вигляді зовнішнього прояву (вимоги дотримання норм і правил), так і внутрішнього (самооцінки, що полягає у здібності учасника управлінського процесу свідомо вирішувати завдання, що стоять перед ним, вільно обирати варіант рішення, утверджувати своєю діяльністю ті чи інші моральні цінності) [3].

Таким чином, забезпечення надійності персоналу як складної та багатогранної складової кадрової безпеки потребує комплексного підходу. У перспективі для підтримки досить високого рівня благонадійності персоналу доцільно вдосконалювати технології розвитку системи діагностики публічних управлінців з урахуванням їх особливостей (гендерних, вікових, посадових, функціональних), а також забезпечити структурність та ситуативність управління кадровим потенціалом, для чого необхідно звернути увагу на підготовку фахівців, здатних застосовувати сучасні діагностичні методики та технології.

Література:

1. Лень О. О. Політика забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління: напрямки і пріоритети. Публічне урядування, 2022. №1 (29). С. 79-85. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-11](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-11)
2. Пархоменко-Куцевіл О. І. Кадрова безпека в системі державного управління України: теоретичні засади. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 37. С. 13–20
3. Карковська В. Я. Особливості механізму кадрової безпеки державної структури. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 2. URL : http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2_2020/34.pdf.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КОЛІСНИК О.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Стратегічне планування – це впорядкована діяльність, яка спрямована на обґрунтування та прийняття певних важливих рішень, які стосуються місцевого розвитку, впровадження заходів, програм та проектів, що направлені на здійснення змін задля ефективного покращення майбутнього стану території.

Сучасна стратегія повинна:

- містити ясні цілі, досягнення яких є вирішальним для загального результату місцевого розвитку;
- підтримувати громадську ініціативу;
- концентрувати головні зусилля в потрібний час у потрібному місці;
- передбачати таку гнучкість поведінки, щоб використовувати мінімум ресурсів для досягнення максимального результату;
- сприяти адаптації розвитку території до зовнішніх змін;
- окреслювати коректну послідовність дій;
- забезпечувати гарантовані ресурси.

Не звертаючи увагу на те, що стратегічне планування має велику кількість моделей та методів, завжди присутні при розробці 3 ґрунтовних блоки: аналіз – планування – впровадження. При цьому, якщо є потреба, то присутня можливість ітерації – циклічне повторення, але вже на якісно новому рівні (рис. 1).



Рис.1 Схема процесу розробки стратегічного плану [1, с.1].

Розглянемо більш детально кожен блок розробки стратегічного плану. Аналіз передбачає:

- Дослідження та аналіз середовища;
- Профіль;
- Соціологічні дослідження.

Другий блок – планування містить в собі такі елементи, як:

- Прогнози, сценарії;
- Місія, Бачення;

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

- SWOT - аналіз;
- Стратегічний вибір;
- Плани дій (цілі, завдання);
- Проекти та заходи.

І останній – третій блок, впровадження характеризується такими діями:

- Громадське обговорення;
- Ухвалення міською радою;
- Розробка цільових і галузевих програм;
- Структура управління;
- Моніторинг та оцінка;
- Перегляд та коригування.

Слід наголосити, що існує безліч потенційних переваг від процесу стратегічного планування, хоча відсутні гарантії, що вони будуть втілені в практику. Це наступні вигоди:

- зростання ефективності. Оскільки фінансові ресурси використовуються виходячи зі стратегічних цілей, а не з метою «латання дірок». Витрати і доходи підраховані заздалегідь;

- покращення результативності;

- вдосконалення розуміння та покращення вивчення. Мова про те, що стратегічний план містить інформацію, яка стосується усіх верств населення, тим самим зростає порозуміння між владою і громадськістю у тому, чому кошти було витрачено на певні потреби;

- кращий процес прийняття рішень;

- вдосконалення комунікацій та зв'язків з громадськістю [2].

Стратегічне планування дозволяє територіальній громаді ідентифікувати і проаналізувати середовище прийняття рішень; позиціонувати адміністративно-територіальну одиницю у даному середовищі; виявити зовнішні загрози і можливості для територіальної громади; визначити порівняльні слабкі і сильні сторони територіальної громади; пояснити і чітко сформулювати місію територіальної громади; забезпечити достатню інформацію для стратегічних рішень про ресурси.

Отже, потрібно сказати, що стратегічне планування доволі складний процес, але завдяки ньому можливе якісне та ефективне прийняття державно-управлінських рішень.

Література:

1. Методологія роботи над Стратегією розвитку територіальної громади. URL: http://myrgorod.pl.ua/files/images/Ekonomika/Strategiya/metodo_logiya.pdf
2. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України. К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

МУСУРІВСЬКИЙ Б.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ

Сильна держава - це передусім сильна економіка. Саме рівень економічного розвитку визначає рівень добробуту населення, конкурентоспроможність держави та стан національної безпеки. Провідна роль в економіці України належить ефективній взаємодії органів публічної влади та бізнесу. Однак, на сьогодні становлення партнерських відносин в Україні між державою та бізнесом є доволі напруженими процесом. З одного боку недосконалість нормативно-правової бази та відсутність чітких правил гри для бізнес-структур, а з іншого - домінування власних інтересів бізнесу над суспільними. У зв'язку з цим, актуальним є наукове обґрунтування моделей та форм співпраці між органами публічної влади та бізнесом.

У науковому середовищі різні аспекти співпраці органів влади та бізнесу досліджувалися цілою низкою вітчизняних науковців, серед яких: Л. А. Бенжанір, О. Г. Пухкал, Ф. В. Узунов, А. С. Музиченко, М. Й. Гедз, А. К. Піотковська та інші. Разом з тим, сучасні тренди лише посилюють важливість ґрунтовних досліджень існуючих та пошуку нових моделей та форм партнерських відносин між владою та бізнесом.

Однією із ключових перешкод для ефективного розвитку бізнесу є низький рівень підприємницького середовища, що формується державою, особливо в законодавчій, фінансовій та економічній сферах. Як влучно зазначає А. Л. Бержанір, бізнесу вкрай важливі визначені державою основні напрями розвитку промислової політики та економічні, соціальні і технологічні параметри її реалізації, його цікавлять перспективи реалізації механізмів приватно-державного партнерства та розвитку ринку знань в інноваційній сфері, взаємодії з державою в реалізації спільних проєктів в наукомістких галузях, а також спільного управління конкурентоспроможністю наукомісткої продукції [1, с. 18]. Таким чином, від ефективності відносин органів публічної влади з бізнесом залежить розвиток економічного середовища зокрема та держави загалом.

Розвиток взаємовідносин між владою та бізнесом є відображенням змін економічних відносин у суспільстві. Щодо цього цікавим є підхід О. Г. Пухкала, який виділяє наступні моделі співпраці органів публічної влади та бізнесу:

- модель «примусу», що передбачає тиск на бізнес з боку влади з метою залучення до участі у різноманітних соціальних програмах і проєктах;
- модель «патронажу» (бізнес отримує доступ до ресурсів контрольних владними органами в обмін на інвестиції в соціальну сферу);
- модель «невтручання» (соціальна складова діяльності бізнесу залежить виключно від бізнесу);

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

— модель «захоплення влади бізнесом» передбачає прийняття стратегічних рішень розвитку держави в залежності від інтересів власників великого капіталу;

— модель «партнерства» (рішення приймаються на основі консенсусу влади та бізнесу, до того ж, обмін ресурсів здійснюється на основі взаємної вигоди) [2, с. 194].

У контексті вищевикладеного варто зауважити, що жодне суспільство не може існувати без активної регламентації економічної сфери з боку держави, проте й надмірне втручання органів публічної влади у справи бізнесу може завдати катастрофічних наслідків економіці держави. Тому найбільш оптимальною моделлю співпраці влади та бізнесу є партнерство.

На сьогодні співробітництво органів публічної влади та бізнесу, на нашу думку, слід розглядати в трьох аспектах: економічне, правове та організаційне партнерство.

Слушним є також підхід запропонований науковцями А. С. Музиченко та А. Л. Бержанір, які виділяють наступні моделі співпраці органів публічної влади та бізнесу:

— «біла сфера» охоплює формальні практики, зокрема: проведення тендерів, створення законодавчих основ підприємницької діяльності, адміністративне регулювання бізнесу тощо. Ця сфера відносин влади і бізнесу базується на встановленні єдиних правил гри для всіх учасників партнерських відносин;

— «чорна сфера» охоплює корупційну складову. Каталізатором відносин в цій сфері є індивідуальний корисливий інтерес окремих чиновників, а інструментом досягнення інтересів підприємця є хабар;

— «сіра сфера» включає неформальні платежі з підприємців, не пов'язані з корупцією. Відносини у цій сфері обумовлені зацікавленістю сторін у розвитку певних територій, де інструментом досягнення цілі виступає внесок підприємця у розвиток місцевості на якій розташований його бізнес [4, с. 25].

Доречно зауважити, що на сьогодні основними економічними формами співпраці влади та бізнесу є: державно-приватне партнерство; соціальне партнерство, лобізм та інші.

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 року під державно-приватним партнерством слід розуміти співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору та відповідає ознакам державно-приватного партнерства [5].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

У сфері співпраці з бізнесом держава здійснює свою регулюючу діяльність за такими напрямками: виробляє стратегію і встановлює принципи, на яких діють відносини бізнесу з суспільством в цілому і з публічною владою; формує інституційне середовище для спільних проєктів; безпосередньо займається організацією і управлінням державно-приватним партнерством, розробляє форми і методи, а також його конкретні механізми [6].

Наступна форма взаємодії органів публічної влади та бізнесу менш відома, проте вкрай важлива - соціальне партнерство, під яким слід розуміти оптимальну форму взаємодії влади та бізнесу, засновану на принципі: вигідно кожному – вигідно всім [4, с. 24]. Для української моделі соціального партнерства характерне регулювання суспільних відносин на основі рівноправної взаємодії та співпраці представників найманих працівників, роботодавців і держави [7, с. 281]. Об'єктом соціального партнерства є узгоджена соціально-трудова політика. Варто зазначити, що саме ефективна співпраці органів публічної влади та бізнесу, орієнтована на розвиток суспільства, може стати основою економічної та політичної стабільності в державі.

Доречно також зазначити й про лобізм, який найчастіше трактують як вплив бізнесу на органи влади. Відповідно лобювання здійснюється у власних економічних інтересах. З огляду на те, що основою демократії є гарантії з боку правової держави своїм громадянам на участь у прийнятті рішень, лобізм у світі став інструментом узгодження інтересів у суспільстві та налагодження зворотного зв'язку між органами влади та суб'єктами економічної діяльності [8, с. 323]. На жаль, на сьогодні поняття «лобіювання» в Україні поставлене в синонімічний ряд разом з «хабарництвом», «підкупом» та «протекціонізмом».

Слід зазначити й про співпрацю органів публічної влади та бізнесу в інвестиційній сфері, яка має надзвичайно важливе значення для забезпечення стійкого економічного зростання. Формами партнерства можуть бути: надання цільових амортизаційних, податкових і кредитних пільг; формування організаційно-правових умов, що стимулюють інвестиційну активність, наявність дієвого механізму прямого державного та змішаного державно-приватного фінансування інвестицій, тощо [3].

Отже, на сьогодні в Україні у відносинах між ключовими інститутами економічної системи відбувається важливий процес □ налагодження партнерських взаємин влади та бізнесу. Вважаємо, що наразі утверджується декілька провідних форм такої взаємодії: державно-приватне партнерство, соціальне партнерство, лобізм, розвиток інвестиційного середовища тощо.

Література:

1. Бенжанір Л. А. Становлення взаємодії влади, бізнесу і суспільства в ринкових умовах. Сталий розвиток економіки. 2013. № 3. С. 18-21.
2. Пухал О. Г. Взаємовідносини влади та бізнесу в контексті формування основ громадянського суспільства в Україні. Теорія та практика державного управління. 2009. № 4. С. 192-198.
3. Узунов Ф. В. Види взаємодії бізнесу з органами державної влади та управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 8. URL:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

<https://cutt.ly/2CfMSR6>.

4. Музиченко А. С., Бержанір А. Л. Моделі взаємодії влади та бізнесу в умовах ринкової економіки. Сталий розвиток економіки. 2013. № 4. С. 24-28.

5. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. С. 1436.

6. Гедз М. Й. Державно-приватне партнерство як механізм активізації модернізаційних процесів в Україні. Ефективна економіка. 2011. № 10. URL: <https://cutt.ly/zCjyrbV>.

7. Ситник О. Ю. Соціальне партнерство в Україні: особливості становлення та перспективи розвитку. Наукові праці КНТУ. Економічні науки. 2009. № 15. С. 280-285.

8. Піонтковська А. К. Лобізм: українські реалії та перспективи. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2014. № 2. С. 319-332.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

МУХА І.

Викладач кафедри правових дисциплін,
Відокремлений структурний підрозділ
«Мукачівський фаховий коледж
Національного університету біоресурсів і
природокористування України»

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

Охорона громадського порядку та посилення боротьби з кримінальним правопорушенням залишається одним із питань, що активно обговорюються в правовій науці. На підставі ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» національна поліція України - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1]. Треба зазначити, що централізація системи органів поліції не може негаативно впливати на взаємодію органів поліції з органами місцевого самоврядування, найбільш наближеними органами публічної влади до населення. Також, Закон України «Про Національну поліцію», а саме ст. 11 зазначає, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб [1]. Ст. 5 цього ж Закону регламентує положення про те, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до Закону та інших нормативно-правових актів [2]. Згідно з ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають поняття - місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2, 3].

Згідно з діючим законодавством, органи місцевого самоврядування, мають право здійснювати витрати на реалізацію покладених на поліцію обов'язків з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. В організації взаємодії органів Національної поліції на місцях та органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку необхідно виділити основні ключові проблеми: 1) відсутність нормативно визначеного поняття взаємодії; 2) відсутність єдиного та системного законодавства, що регламентує цю діяльність; 3) обмеженість форми взаємодії [4]. На нашу думку, взаємодію органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку можна визначити як їх спільну взаємопогоджену діяльність,

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

яка направлена на реалізацію завдань, що стоять перед органами публічної влади та системою правоохоронних органів України. Таки чином, взаємодія направлена на забезпечення єдності дій, взаємодопомоги та об'єднання зусиль для успішного вирішення спільних завдань[4].

Треба зробити увагу на те, що без ефективної взаємодії органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування неможливо забезпечити охорону громадського порядку. Працівники органи Національної поліції та службовці органів місцевого самоврядування надають один одному підтримку у різних сферах: інформаційних, матеріальних, консультативних та ін. Взаємодія сторін проводиться на основі принципів дотримання законності, самостійності кожного органу в межах, наданих йому законодавством України повноважень, персональної відповідальності працівників та процесуальної незалежності. Існують наступні форми взаємодії працівників органів Національної поліції та службовців органів місцевого самоврядування: розробка комплексних програм боротьби зі злочинністю, планів спільних заходів, у тому числі щодо діяльності в особливих умовах; утворення спільних координаційних та дорадчих органів (координаційних рад, комісій та комітетів); проведення спільних заходів та операцій, у тому числі навчань та тренувань; взаємний обмін інформацією. Треба зазначити, що на підставі ст. 88 ЗУ «Про Національну поліцію», керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. Під час таких зустрічей відбувається обговорення діяльності поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Керівники територіальних органів Національної поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень [4].

На підстав вищезазначеного можна зробити висновок, що Закон України «Про Національну поліцію» містить ряд положень, що регламентують питання взаємодії органів місцевого самоврядування з підрозділами поліції. Поліція у межах своїх повноважень сприяє органам місцевого самоврядування у забезпеченні захисту прав та свобод громадян, дотримання законності та правопорядку, а також надає підтримку розвитку громадянських ініціатив у сфері запобігання правопорушенням та забезпечення правопорядку. При цьому органи місцевого самоврядування повинні сприяти поліції у виконанні покладених на неї обов'язків [5].

Література:

1. Закон України «Про Національну поліцію». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379. 3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.
2. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.

4. Новіченко А. Взаємодія органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення правопорядку в Україні. Європейські перспективи. № 1, 2022. С. 52-57.

5. Шелухін О.М. Вдосконалення взаємодії недержавних охоронних структур та служб безпеки з правоохоронними органами України. Часопис Академії адвокатури України. 2012. № 4. С. 1–8.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ХАРЧЕНКО В.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ВПЛИВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ФОРМУВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНИХ ЗМІН У КРАЇНІ

Розбудова України як демократичної європейської держави висуває на порядок денний питання відкритості та прозорості владних інституцій, рівноправного партнерства та залучення громадян до формування і реалізації державної політики. Питання взаємодії з громадськістю є одним із ключових в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, у якій зазначено, що взаємодія держави з громадянським суспільством на основі партнерства необхідна для розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави.

Головним для державного управління є налагодження механізмів зворотного зв'язку між державним та недержавними секторами, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх соціальнополітичних процесів засобами масової інформації, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, що дасть змогу владі своєчасно реагувати на тенденції розвитку суспільних процесів.

Суспільство – 1) це складна, динамічна система взаємодії людей, що пов'язані між собою інтересами в сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ і встановлюють межі поведінки в спільних інтересах за допомогою соціальних норм (у тому числі – юридичних); 2) система, заснована на співпраці людей, з власною динамічною системою взаємозв'язків його членів, об'єднаних родинними зв'язками, груповими, становими, класовими, національними відносинами.

Громадянське суспільство як зазначено в “Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні”, затвердженій Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 – це такий стан суспільства, в якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини і громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації. Громадянське суспільство виступає гарантією демократичного розвитку держави.

Влада є складним за сутністю і багатоманітним за формами вияву явищем суспільного життя. Влада як відносно самостійний соціальний інститут має відношення як до громадянського суспільства, так і до держави. Соціальний інститут влади, за допомогою соціальних норм, правил, принципів і санкцій, що регулюють різні сфери суспільних відносин, здійснює свою організаційну, регулятивну, управлінську та виховну функцію як у просторі держави, так і в просторі громадянського суспільства.

У науковій думці існує різноманіття концепцій і визначень цього поняття. За вихідне можна взяти визначення влади як вплив однієї частини суспільства (індивіда, групи, організації тощо) на поведінку іншої у бажаному для себе напрямі.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Найбільш розвинутим і складним видом суспільної влади є державана влада. Її особливостями є: публічний характер; монополія на наявність спеціального апарату примусу; наявність території, на яку поширюється державний суверенітет, що визначає межі державної влади; монополія на правове, юридичне закріплення влади; обов'язковість владних розпоряджень для всього населення.

Громадянське суспільство є противагою державі в її постійному прагненні до панування над суспільством. Від ступеня розвинутої громадянського суспільства залежить ступінь демократизму держави.

Існує ціла група передумов, які породжують недовіру громадян до органів влади, серед яких:

- культурно-історичні;
- організаційні;
- ресурсні.

Цінності та принципи взаємодії влади з громадськістю: *відкритість; прозорість; відповідальність; компетентність; професіоналізм; неупередженість; підтримка двосторонньої комунікації; послідовність; добросовісність; точність.*

До типів взаємодії влади з громадськістю відносяться: *інформування; консультування; партнерство; делегування; контроль.*

До механізмів взаємодії органів влади з громадськістю можна віднести сукупність правових норм, що регламентують доступ до публічної інформації.

Найбільшою цінністю можна назвати управлінську інформацію – дані про діяльність органів влади, прийняття ними відповідальних рішень і приведення їх у виконання, а також реалізації державної політики.

У системі державного управління інноваційними є методи проєктного, креативного, державного менеджменту та ін. [1, с. 88–89].

Наступним кроком є переформатування апарату управління та всієї структури, а також розроблення організаційних методів та засобів, які будуть реалізовуватися через чітке визначення функціональних обов'язків та взаємовідносин. З огляду на це необхідно розробити комунікативний проєкт, який повинен бути не лише результативним за різних обставин, а і не залежати від структурних перетворень, змін у законодавстві або стратегічних напрямів розвитку держави [2, с. 230].

Термін "аутсорсинг" визначається як передача компанією неосновних бізнес-процесів стороннім виконавцям на умовах субпідряду – для зменшення витрат на ці бізнес-процеси, а також покращання якості результату. Перевагами аутсорсингу є зростання рентабельності, скорочення витрат, реалізація основних напрямів діяльності із залученням досвіду інших учасників, гнучкість самої структури відповідно до конкретних завдань [3].

Другий етап потребує залучення наукового потенціалу.

На третьому етапі, який можна окреслити як вдосконалення через обговорення громадськістю, доцільним є залучення громадських об'єднань.

Роль органів державної влади у формуванні комунікацій з громадськістю через використання аутсорсингу, фандрейзингу може базуватися на виді

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

менеджменту, який розглядають з позиції стадій управління і послідовності діяльності, а саме:

- стратегічне управління;
- оперативне управління;
- контроль.

На сьогодні багато з розвинених демократичних країн (Великобританія, Франція, Канада, Німеччина, США тощо) мають значний досвід щодо взаємодії органів публічної влади з громадськістю, використовують різноманітні технології та методики організації цього процесу.

Застосування запропонованих механізмів доцільно закріпити у програмі побудови взаємовідносин влади з громадськістю через впровадження комунікативних проектів на декілька років, у якій слід чітко встановити стратегічні цілі влади, розподілити функціональні обов'язки між структурними підрозділами її органів та громадськістю, відобразити взаємовідносини між структурними підрозділами влади, розробити схеми організації діяльності, впровадження інноваційних механізмів та узгодження їх з існуючими, визначити наявні фінансові ресурси та схематично розписати залучення зовнішніх, спрогнозувати кінцевий результат та соціальні очікування, окреслити часові рамки реалізації та можливі ризики.

Розвинені демократичні країни мають досвід щодо взаємодії влади з громадськістю та використовують різноманітні її форми і методи. Цей досвід може бути корисним для України, особливо при врахуванні тих проблем та перешкод, з якими стикалися ці країни, коли вони, як зараз Україна, знаходилися на етапі впровадження певних елементів взаємодії з громадськістю. Органи державного управління та місцевого самоврядування зазначених країн не завжди прагнули віддати владу народові і використовували форми співпраці з населенням тільки формально. Природним вбачається той факт, що ті, хто має владу не бажають її віддавати й тому, досвід країн, що вже пройшли цей етап, може бути вкрай необхідним для нашої країни, яка робить тільки перші кроки на шляху до реальної демократії.

Зарубіжний досвід свідчить, що на сучасному етапі розвитку суспільства органи влади усіх рівнів повинні тісно та взаємовигідно співпрацювати з громадськістю. Тільки спільно з громадськістю влада може вирішувати спільні соціальні проблеми.

Література:

1. Значення слова "фандрейзинг" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.library.donetsk.ua/~olena/zan/zan06.html>.
2. Розмежування влади та бізнесу: операція підвищеної складності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org.ua/?p=921>.
12. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2004. – 362 p.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ШЕВЧЕНКО С.

Старша викладачка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

ЯК СФОРМУВАТИ СТРАТЕГІЮ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ.

Міністерство відновлення в березні цього року опублікувало данні, згідно яких 90 % громад розробляють або вже затвердили стратегічні документи розвитку. Про це свідчать дані моніторингу стану розроблення та затвердження стратегічних документів, який проводило це міністерство. Так, за друге півріччя 2023 року загальна кількість територіальних громад, які охоплені процесом стратегічного планування, збільшилась з 1283 до 1314 громад (це до 91%)[1].

Можна погодитись з думкою заступниці Міністра розвитку громад, територій та інфраструктури України Олександри Азархіної, що такі показники свідчать про стійкість громад та спроможність їх до відновлення[1]. Проте, в умовах неприпиняючої військової агресії виникає питання: якою саме має бути стратегія розвитку, щоб громада була спроможна на реальне відновлення та подальший розвиток.

В Методичних рекомендаціях щодо стратегічного планування в громадах, розроблених Всеукраїнською Асоціацією об'єднаних територіальних громад, зазначається, що «Стратегія розвитку громади (Стратегія) – це концептуальний документ, що містить бачення майбутнього, напрями розвитку та цільовий блок з низки стратегічних та оперативних цілей»[2]. Отже, стратегія – це концепція майбутнього громади. Причому це не просто майбутнє окремо взятої громади, а майбутнє всієї держави Україна. В сучасних реаліях ця концепція більшості громад, на жаль, виглядає як просто можливість вижити.

Стратегічне планування базується на місії громади, формулює власне бачення членами громади бажаного майбутнього, містить унікальні особливості даної громади, які вона прагне зберегти або здобути у свідомому розвитку громади. Стратегічне бачення, яке покладено в основу планування, є спільним уявленням жителів громади про те, якою ця громада має бути в майбутньому. І сьогодні це бачення формується в умовах невизначеності та ризику.

Слід зазначити, що попри невизначеність та непрогнозованість майбутнього у зв'язку з війною, в Україні процес формування стратегій зміг адаптуватися до реалій сьогодення, завдяки чому життя громад покращується вже зараз. На питання: «Чи варто відбудовувати, коли йде війна? Чи потрібно планувати, коли йде війна?» українські громади відповіли: «Так!». Це підтверджує брифінг мерів «Стратегії розвитку громад: їх оновлення в контексті воєнного стану, виклики та уроки для громад», який пройшов в червні цього року.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Учасники брифінгу засвідчили, що процес адаптації стратегій розвитку громад в умовах війни триває, залучаються світові методики планування, в той же час враховуються й особливості українського планування. Однак зауважили на тому, що більшість громад не можуть самостійно створити стратегію, не вистачає фахівців, бракує і консультантів стратегічного планування.

На цьому брифінгу була висвітлена ще одна проблема формування стратегії. Це недовіра громади до органів влади. І така недовіра не безпідставна. З лютого 2022 року громади стали свідками колабораційної діяльності керівників громади або, банально, їхньої втечі з території громади; випадків корупції з боку органів влади тощо. Саме тому недовіра залишається, що не сприяє співпраці мешканців громади та органів влади. В багатьох громадах цю довіру потрібно не просто сформувати («бо вона сама по собі не з'явиться» – як зазначила Ірина Сторонянська, координаторка проекту зі стратегічного планування[3]), а відновити (що буває більш складним і тривалим процесом). Необхідна комунікаційна стратегія.

До цього необхідно додати, що в більшості громад відсутня результативна комунікація і між членами громади. Це вимагає практичних кроків: залучення мешканців громади до спільних проєктів, участь у створенні стратегії та в її реалізації, формування нового світогляду мешканців громади. Для цього органи влади мають використовувати всі доступні можливості, в тому числі засоби масової інформації, соціальні мережі, спільні заходи (наприклад, святкування Дня незалежності, дня звільнення селища від окупації, проведення толоки тощо).

Враховуючи вище викладене, хочу сформулювати власні рекомендації щодо формування стратегії розвитку громади.

1. Формуючи стратегію усвідомлювати «хто ми є». Смертельна небезпека змушує людей згадати хто вони є. Ми – українці. Ми маємо власну повагу, гідність, історію, мову, ідентичність, власні традиції, цінності. Наша громада – це частина великою родини українців. І у кожній громаді є своя місія. Декларуючи свою місію громада самовизначається: «хто ми є і що ми робимо».

2. Стратегія розвитку громади має об'єднувати мешканців громади. Перед лицем смертельного небезпечного ворога ми або об'єднуємося, або перестаємо існувати. Об'єднуємося щоб воювати проти корупції, об'єднуватися заради доброї справи, служити людям в потребі, переосмислити наше духовне життя.

3. Оцінка реальних потреб та очікувань жителів громади. Кожна громада унікальна. У кожній громаді власні виклики та ресурси для подальшого розвитку. Стратегія, яка це враховує, буде цікава жителям громади, вони активно доєднаються до процесу її реалізації та адаптації. Щоб здійснити оцінку потреб жителів громади існує безліч різних інструментів: проведення фокус-груп, аналіз звернення громадян, публікації в соціальних мережах та місцевих ЗМІ, проведення опитування, анкетування тощо. Це дозволить зробити стратегію «своєю» для мешканців громади.

4. В стратегії має бути відображена наша історія боротьби за незалежність. Нам треба навчитися святкувати свята, що нагадують нам про волю,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

визволення, незалежність. Піклуватися про тих, хто виборюють нашу свободу і наше існування. Нам потрібні лідери – справжні патріоти. І громада має виховувати таких лідерів.

Отже, формування стратегії розвитку громади – це спільна справа всієї громади. Кожен мешканець громади має відчувати відповідальність за розвиток громади. «Це моя справа». Якщо ми будемо байдужими до того, що відбувається навколо нас, відбудова спільноти (громади, держави) не відбудеться або значно затягнеться.

Література:

1. Понад 90% громад розробляють або вже затвердили стратегічні документи розвитку. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35390.html> (дата звернення: 30.08.2024).

2. Методичні рекомендації щодо стратегічного планування в громадах. URL: <https://www.hromady.org/wp-content/uploads/2021/02/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%A1%D0%9F-%D0%9E%D0%A2%D0%93-%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BE-2018-5.pdf> (дата звернення: 30.08.2024).

3. Стратегії розвитку: як громади планують майбутнє під час війни. URL: <https://decentralization.ua/news/18271> (дата звернення: 30.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

НАСТЮК А.

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

СКЛАДАНИЙ О.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ВЕЛИКОГО КНЯЖОГО ЗЕМЛЕВОЛОДІННЯ В ЧЕРНІГІВСЬКІЙ ЗЕМЛІ У НАЩАДКІВ ЯРОСЛАВА ВОЛОДИМИРОВИЧА ВІД 1054 ДО 1164 РОКУ

Як мав би початись процес формування великого княжого землеволодіння в Чернігівській землі? Чернігівський князь мав би розпочати процес відчуження у місцевих племен їх громадської землі на свою користь. Після смерті князя земля мала б перейти його дітям, які б продовжили процес відчуження племінної громадської землі. Князю земля була потрібна для передачі своїм боярам та дружинникам за службу, щоб ті могли пов'язати їх сейнгогіально-васальними зв'язками і утримувати себе. Чим більше землі князь міг би концентрувати в своїх руках, тим більше міг дозволити собі мати васалів.

Розглянемо, як у Чернігівській землі проходив процес закріплення княжої влади і як це впливало на розвиток великого княжого землеволодіння.

У 1054 році, згідно волі Ярослава, Чернігівським князем став Святослав Ярославович [1, с. 312]. Він мав би почати укріпляти свої позиції в Чернігівській землі за рахунок привласнення землі і часткової роздачі її своєму дворові для того, щоб заручитись їхньою підтримкою та створити для них автономний економічний базис, щоб ті могли підтримувати своє функціонування.

Але чим починає займатись Святослав? Князь Святослав Ярославович почав плести інтригу, щоб скинути свого брата Ізяслава Володимировича із Київського княжого столу і зайняти його місце. Для досягнення цієї мети князь Святослав ввійшов у змову із своїм братом Всеволодом, князем Переяславським, і в 1073 році їм вдалося вигнати із Києва Ізяслава. Ціною підтримки Святослава став обмін княжими столами. Всеволод переходив з Переяслава в Чернігів. Святослав залишав Чернігів і переходив князувати в Київ [2, с. 100]. Цікавість цієї ситуації полягала в тому, що віддав своєму братові землю, якою він управляв дев'ятнадцять років. Переяславський князь заради Чернігова покинув Переяслав. Скільки князі могли за 19 років привласнити собі землі, побудувати свої власні фортеці, мати підлеглих собі людей, що мали б працювати на княжій землі? Цікавість питання полягає не в тому, що Святослав був зацікавлений правити в Києві, а в тому, що він був готовий віддати свою землю, в якій укріплював свої позиції (ймовірно і відчуження племінної землі на користь князя) цілих дев'ятнадцять років.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Постає питання, чому Святослав не передав землю своєму синові? Відповідь, ймовірно, в тому, що його діти і так йому корилися і нічого нового від них в боротьбі за Київ він отримати не міг, у той час, як підтримка його брата Всеволода суттєво посилювала його ж позиції при захопленні Київського столу.

Прихід в Чернігівську землю Всеволода мав призвести до витіснення людей Святослава. Щоб посилити свої позиції і витіснити вплив минулого князя, Всеволод мав почати процес захоплення землі для себе і своїх людей.

Після смерті Святослава Володимировича в 1076 році і повернення до влади в Києві Ізяслава Володимировича, Всеволоду, за згодою Ізяслава, вдалося зберегти контроль за Чернігівською землею [3, с. 85]. Між дітьми Святослава та їх дядьком Всеволодом виник конфлікт, який пізніше переріс у війну [3, с. 85-86]. У 1077 році Чернігів на декілька днів захоплює Борис В'ячеславович. Але до міста підійшов Всеволод Ярославич і чернігівці відкрили йому ворота, тому Борис був змушений тікати. У 1078 році Олег Святославович із Борисом В'ячеславовичем захопили Чернігів та вигнали свого дядька [1, с. 323-324]. Всеволод отримав військову підтримку у свого брата Київського князя Ізяслава проти своїх племінників. Чернігівці в даному конфлікті підтримали Олега і готові були чинити опір Всеволоду з Ізяславом. Але Всеволод повернув собі силою Чернігів. Однак його брат Київський князь Ізяслав загинув. Після смерті Київського князя Ізяслава, Всеволод теж покидає Чернігів та займає Київський стіл. У Чернігові він залишає свого сина Володимира (Мономаха) [4, с. 133-135]. Всеволод, на відміну від Святослава, залишає Чернігів під своїм контролем через сина.

Після смерті Всеволода в 1093 році та приходу до влади в Києві Святополка II Ізяславовича, Олег Святославович змушує Володимира Всеволодовича покинути Чернігів і стає Чернігівським князем [5, с. 149-150]. Ці події призвели до розгортання конфлікту між Святополком і Володимиром із Олегом Святославовичем. Боротьба для Чернігівської землі закінчується компромісом, згідно з яким Черніговом мав правити не Олег, а його старший брат Давид. Давид правив Черніговом з 1097 по 1123 рік [1, с. 372-374]. Після його смерті, згідно княжої системи спадкування, правити став не син, а молодший брат Ярослав Святославович, правління якого було з 1123 по 1127 рік. Ярослав був вигнаний своїм племінником Всеволодом Ольговичем [4, с. 228-233]. Всеволод правив Черніговом до 1139 року, але пізніше віддав перевагу Києву, де став Великим князем (1139-1146 р.) [1, с. 397-398]. У Чернігові з 1139 року став правити не його син, а двоюрідний брат Володимир Давидович, який у 1151 році загинув в битві [4, с. 260], [6, с. 217-218]. Після його смерті в Чернігові почав правити його брат Ізяслав Давидович, який перейшов у Київ і тричі ставав там князем, а Чернігів отримав Святослав Ольгович, який правив з 1157 року до своєї смерті - 1164 року [7, с. 114-116], [8, с. 586], [1, с. 400],

Із десяти вище перерахованих чернігівських князів, тільки Давид Святославович та Святослав Ольгович померли своєю смертю, маючи статус Чернігівських князів. Чотири князя: Святослав та Всеволод Ярославовичі, Всеволод Ольгович, Ізяслав Давидович відмовились від чернігівського стола на користь Києва. Двоє князів Борис Всеславович та Володимир Давидович загинули

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

в битвах, а їхні діти не успадкували Чернігів і їхні гілки обірвалися. Володимир Всеволодович, Олег Святославович та Ярослав Святославович під тиском родичів були змушені покинути чернігівський стіл. Саме нащадки Олега в майбутньому правили Черніговом. Із десяти князів тільки Володимир Всеволодович зміг стати князем Чернігівським одразу після правління батька.

Попередньо, як правило, Чернігівські князі правили іншими князівствами перед тим, як зайняти чернігівський стіл, або покидали Чернігів, щоб правити в інших землях [1, с. 312, 315, 323, 373, 372, 374, 397, 376, 400].

Дані фактори мали б негативно впливати на процес формування як княжого землеволодіння із-за постійних ротацій князів та їх адміністрацій. У Чернігові правили та змінювали один одного: Ярославовичі (Святослав, Всеволод), В'ячеславовичі (Борис), Всеволодовичі (Володимир), Святославовичі (Олег, Давид, Ярослав), Ольговичі (Всеволод, Святослав), Давидовичі (Володимир, Ізяслав). Ми припускаємо, що княже землеволодіння закріплювалась не за самим князем, а за його титулом (Князь Чернігівський). Втрачаючи титул, князь втрачав землю, яка переходила в управління новому князю. Для того, щоб зайняти титул, слід було відповідати певним критеріям та дотримуватись певних правил. Князь мав бути представником дому Рюриків. І він не передавав княжий титул по прямій лінії. Із десяти перших князів, нащадків Ярослава, тільки Всеволод передав Чернігів своєму синові Володимиру, але останній був змушений з часом уступити Чернігів нащадкам Святослава Ярославовича [9, с. 51].

Але чи могло формуватися велике землеволодіння в Чернігові на базі впливових місцевих еліт? На нашу думку, Чернігівські князі були не зацікавлені надавати можливість окремим представникам місцевих еліт сконцентрувати в своїх руках великі земельні володіння і боротись в майбутньому з Рюриками за владу. Те, що князі готові були разом із своїми людьми постійно міняти столи та не прикладали достатніх своїх зусиль, щоб закріпити владу в князівстві не за родинним, а сімейним принципом, як у західній Європі, де влада передавалась від батька до старшого сина, вказує на те, що індивідуальне сімейне велике землеволодіння, на яке могли претендувати тільки діти, а якщо їх не було, то внуки, не було для них пріоритетним. Той, хто носив титул Чернігівського князя та контролював Чернігів, отримував контроль над землею. Для того, щоб контролювати Чернігів, слід було налагодити гарні відносини із місцевими елітами. Часте намагання чернігівців посадити в Києві свого князя вказує на те, що місцеві еліти могли мислити не тільки містечковими інтересами, що зводились би до сепаратизму, а бажанням брати участь в управлінні всією Київською Руссю. Місцеві еліти не були зацікавлені, щоб у них правила єдина сім'я, так як в такому випадку посиленими би позиції саме представників княжої військової адміністрації і тим саме послабились би позиції торгівців і місцевих бояр, представників колишніх племінних еліт, які інтегрувалися в Київську Русь. Міське віче виступало тією силою, яке давало можливість впливати на княжу політику. Поки їхні князі боролися між собою за владу в Києві чи за чернігівський стіл, їм завжди була потрібна підтримка чернігівських еліт. Створення Новгород-Сіверського князівства вказує, в першу чергу, на конкуренцію між містами і появи в суспільстві запиту на

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

даний процес, а не виключне бажання розділити землі колишнього Сіверянського племінного союзу між Давидом та Олегом. Коли Всеволод Ольгович захопив владу в Чернігові, то він не упразднив Новгород-Сіверськ, приєднавши його до Чернігова. Із десяти Чернігівських князів, чотири сприймали Чернігів як матеріальну базу по захопленні ними влади в Києві.

Література:

1. Войтович Л. В. Княжа доба: портрети еліти. Біла Церква: Видавець Олександр Пшонківський, 2006. 782 с.
2. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Патриаршая или Никоновская летопись. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1862. Т. 9. 256 с.
3. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Лаврентьевская и Троицкая летописи. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1846. Т. 1. 267 с.
4. Татищев В.Н. История Российская с самыхъ древнихъ временъ. Москва: Напечатано при Императорскомъ Московскомъ Унивеситете, 1773. Т.2.732 с.
5. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Псковские Софиевские летописи. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1851. Т. 5. 275 с.
6. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Летописный сборникъ именуемый тверскою летописью. Санкт-Петербург: Типография Леонида Демиса, 1863. Т. 15. 267 с.
7. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Львовская летопись. Типография М.А. Александрова, 1910. Ч.1. Т. 20. 418 с.
8. Грушевський М.Ю. Історія України-Руси. Нью Йорк: «Книгоспілка». 1954.Т.2. 633с.
9. Микола Аркас. Історія України-Руси. Краків: «Накладом Ольги Аркасової». 1912. Друге видання. 424 с.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

НОСКОВ О.

Доктор філософії з публічного управління та адміністрування,
Полтавський університет економіки і торгівлі

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВА З ТОЧКИ ЗОРУ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО БІЗНЕСУ

Публічно-приватне партнерство однозначно позитивно оцінюється як з точки держави та суспільства, так і з точки зору бізнесу. Проте часто уявлення про нього зводиться до взаємодії державних та приватних структур у досягненні широкого спектру цілей, що, на нашу думку, можна назвати стратегічним партнерством. Насправді ж в Україні з нормативно-правової позиції мова йде про державно-приватне партнерство – «співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України "Про управління об'єктами державної власності" здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом» [1].

З часу прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» якихось помітних успіхів досягти не вдалося, хоча й відмічається зростання ролі громадськості в управлінських процесах. Подібна ж ситуація і в більшості колишніх соціалістичних країн, що відзначається українськими вченими (С. Єгоричева, М. Лахижа). Стверджується, що часто в таких державах «увага влади до ППП є більше даниною моді, ніж справжніми намірами залучити бізнес до вирішення тих питань, якими прийнято опікуватися владі. Певною мірою такий підхід викликаний і корупційною складовою, яка проявляється при роботі з бізнесом» [2, с. 244]. Аналогічної точки зору дотримується й С. Сімак [3].

Як наголошують представники економічних наук (С. Мушнікова, Г. Кузнецова, А. Бабічев): «Складність практичної реалізації державно приватного партнерства пов'язана з воєнним станом, який продовжується вже тривалий час, погіршує взаємовідносини між суб'єктами, з однієї сторони, але, з іншої сторони, без підтримки держави суб'єктам підприємництва складно подолати існуючі умови господарювання, й, перш за все, зовнішні загрози та ризики» [4].

В умовах війни позиція малого та середнього бізнесу значно ускладнюється, що збільшує його увагу до пошуку потенційних партнерів, від яких очікуються в першу чергу інвестиції, допомога у пошуку ринків тощо. Держава як стратегічний партнер має забезпечити гнучкість ринку праці, стабільну економічну ситуацію, правове регулювання. Проте підприємці відзначають недосконалість у

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

нормативно-правовому забезпеченні, що призводить до невиконання навіть уже підписаних угод. Прикладом може бути ситуація з проектом будівництва у Полтавській області чотирьох сміттепереробних заводів, задля чого була проведена значна попередня робота, але ідея зазнала краху.

Очевидно, що необхідні удосконалення законодавства, належна роз'яснювальна робота, активізація зусиль органів місцевого самоврядування та інституціалізація малого та середнього бізнесу для захисту його інтересів.

Література:

- 1 Про державно-приватне партнерство. Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-VI#Text>
2. Єгоричева С. Б., Лахижа М. І. Публічно-приватне партнерство в посткомуністичних країнах : монографія. Київ: ІПК ДСЗУ, 2020. 304 с.
3. Сімак С.В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства: досвід країн світу. Публічне управління та митне адміністрування. № 2 (13), 2015. С. 103-112.
4. Мушнікова С., Кузнецова Г., Бабічев А. Адаптивне управління: теорія і практика. Вип. 14 (28), 2022. Серія Економіка, [https://doi.org/10.33296/2707-0654-14\(28\)-04](https://doi.org/10.33296/2707-0654-14(28)-04)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КОВАЛЕНКО Д.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

РОЛЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У сучасних умовах цифрової трансформації штучний інтелект (ШІ) стає однією з ключових технологій для вирішення завдань у публічному управлінні та органах місцевого самоврядування (муніципальному управлінні). ШІ допомагає ефективно використовувати муніципальні ресурси для підвищення якості життя громадян, збираючи дані про їх потреби та поведінку. Основні проблеми впровадження ШІ в публічне управління пов'язані з впливом цифрових технологій на розвиток суспільства. Для України, де впровадження ШІ не отримує досить глибокого опрацювання та аналізу через військову агресію, цифровізація стає необхідністю для досягнення рівня передових країн.

У сучасних реаліях неймовірно стрімкого розвитку інноваційних технологій доцільно визначити основні напрями впровадження ШІ в публічне управління на основі аналізу міжнародного досвіду цифрових трансформацій.

ШІ широко використовується в бізнесі, науці та поступово інтегрується в публічне управління. Технології ШІ активно впроваджувати через державно-приватне партнерство, при цьому в суспільстві звертають увагу на ризики, такі як зростання безробіття та дотримання етичних стандартів у використанні.

ШІ сприймається як технологія, яка прискорює вирішення актуальних проблем суспільства, таких як обробка великих даних та розвиток інтернет середовища як глобального інформаційного джерела або багаторівневої комунікаційної моделі з необмеженою кількістю користувачів. Водночас, необхідно розглядати ШІ як технологію, що підтримує людину, а не замінює її, зберігаючи етичні та філософські межі співіснування з цією технологією [1].

Сприйняття штучного інтелекту (ШІ) є як позитивним, так і негативним, залежно від країни та контексту. Суспільство критично ставиться до змагання корпорацій та урядів за контроль над ШІ, особливо в аспектах соціальних і політичних процесів.

Для регулювання ШІ на міжнародному рівні були прийняті різні документи, зокрема Європейський парламент схвалив «Закон про штучний інтелект», який встановлює зобов'язання для ШІ на основі його потенційних ризиків і рівня впливу [2]. Крім того 17 травня 2024 року Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив «Конвенцію зі штучного інтелекту, прав людини, демократії та верховенства права». Вона стала першим договором у сфері штучного інтелекту, відкритим для всіх держав світу [3],[4].

Також подібні документи розробляються на рівні держав Данії [5], Китаю [6], Канади [7] та інших розвинених країн. ООН також приділяє увагу цьому питанню. Ці документи підкреслюють необхідність дотримання прав людини і контролю за

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ШІ. Проте, соціальні сумніви можуть загрожувати реалізації цифрової трансформації.

Влада, бізнес та громадянське суспільство повинні спільно працювати над створенням нового цифрового світу. Багато держав та корпорацій інвестують у розвиток ШІ, в тому числі в публічному управлінні. Незважаючи на прогрес, існують труднощі з ефективним впровадженням ШІ у практику управління. США і Китай лідирують у цій сфері [8], але й інші розвинені країни активно інвестують у ШІ-стартапи та підтримку технологічних досліджень.

Великі цифрові корпорації, які вже займають провідні позиції в рейтингу найдорожчих компаній світу, активно конкурують за переваги в ШІ, випереджаючи уряди за швидкістю та масштабами впровадження. Німецький Центр громадських інформаційних технологій (ÖFIT) визначив *чотири сценарії* впровадження ШІ в публічне управління [9]:

1. ШІ інтегрується у всі сфери управління, підвищуючи ефективність, при цьому рішення перевіряються компетентними чиновниками. Є ризик перевантаження політичних механізмів.

2. ШІ запроваджується в кризових умовах для економії. Чиновників скорочують, і ШІ рекомендує рішення, що може призвести до значної економії, до втрати урядової суб'єктності та соціального невдоволення.

3. ШІ використовується для підвищення можливостей держави, де рішення можуть приймати як люди, так і машини. Впровадження поступове, з висококваліфікованими фахівцями та строгим контролем даних.

4. ШІ впроваджується повільно для вирішення конкретних завдань, з акцентом на якісні дані і взаємодію відомств. Загалом, рівень використання залишається дуже низьким.

Ці сценарії показують потребу в інтеграції ШІ в публічне управління. Саме тому Німеччина, як провідна країна ЄС, прагне до лідерства у цифрових технологіях, конкуруючи з Великою Британією та іншими розвиненими країнами, які активно підтримують ШІ-дослідження та стартапи.

На муніципальному рівні також є успішні приклади серйозних впроваджень ШІ.

Міська влада Нью-Йорку (США) активно впроваджує різні інструменти ШІ у функціонування міста [10]. Зокрема здійснюється аналіз даних з різних сфер життєдіяльності міста (ліцензії, запити, інвестиції, адміністративні дані, показники ефективності та соціальні медіа). Також одним з прикладів є управління надзвичайними ситуаціями в Нью-Йорку, де ШІ допомагає в обробці даних і управлінні ресурсами в умовах швидко змінюваних обставин.

Лідерами за рівнем цифрового розвитку і впровадження ШІ є Лондон (Великобританія), Сінгапур, Цюрих (Швейцарія), Осло (Норвегія), Копенгаген (Данія), Амстердам (Нідерланди). Кожне місто має власні сильні сторони в застосуванні ШІ в публічному та муніципальному управлінні [11].

Основні напрями використання ШІ в публічному управлінні:

1. Цифрова безпека: ШІ аналізує великі обсяги даних для підвищення захисту інформаційних систем, зменшуючи людський фактор як вразливість.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

2. Фінансове управління: ШІ допомагає управляти великими обсягами фінансових даних для точних управлінських рішень.

3. Охорона здоров'я: ШІ створює Smart-помічників для рекомендацій лікарям та раннього виявлення захворювань.

4. Транспорт: ШІ оптимізує транспортні маршрути та графіки, управляючи безпілотними транспортними засобами та зменшуючи ризики в громадському транспорті.

5. Освіта: ШІ адаптує навчальний процес до індивідуальних потреб учнів, покращуючи ефективність освіти.

6. Демографічне управління: ШІ аналізує дані для управління міграцією та демографічними змінами у великих містах.

7. Контроль і нагляд: ШІ допомагає зменшити корупцію та правопорушення через профілактичну роботу та точне відстеження умов для їх виникнення.

Ці напрямки не є вичерпними, і майбутні дослідження можуть розкривати нові можливості для цифрової трансформації в публічному управлінні.

Цифрова епоха ставить розвиток ШІ та інноваційних технологій в публічному управлінні в центр уваги, особливо для стратегічного планування та економічного розвитку. Накопичення великих даних визначає прогрес ШІ, що значно підвищує ефективність управління. В муніципальному управлінні перспектива використання ШІ залежить від загальної цифровізації і доступу до швидкісного Інтернету. Зарубіжний досвід показує, що ефективність управління часто зумовлена застосуванням ШІ. В Україні існує ризик, що впровадження ШІ стане самоціллю, не змінюючи структуру або рівень цифрових компетентностей публічних службовців.

Література:

1. Магиляс Ю., Корсун В., Миргородська М. Пріоритетні напрямки впровадження штучного інтелекту в публічне управління. *Аспекти публічного управління*. 2023. № 11 (4). С. 97 – 103. URL : <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/1041/1018>. (дата звернення : 27.08.2024).

2. Artificial Intelligence Act: MEPs adopt landmark law. *News European Parliament*. 15.03.2024. URL : <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR19015/artificial-intelligence-act-meps-adopt-landmark-law>. (дата звернення : 27.08.2024).

3. Council of Europe adopts first international treaty on artificial intelligence. *Council of Europe*. 2024. 17.05.2024. URL : <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-adopts-first-international-treaty-on-artificial-intelligence>. (дата звернення : 27.08.2024).

4. Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. URL : <https://rm.coe.int/1680afae3c>. (дата звернення : 27.08.2024).

5. The Danish National Strategy for Artificial Intelligence. *Agency for Digital Government*. URL : <https://en.digst.dk/strategy/the-danish-national-strategy-for-artificial-intelligence/>. (дата звернення : 27.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

6. Full Translation: China's 'New Generation Artificial Intelligence Development Plan' (2017). *Digichina*. URL : <https://digichina.stanford.edu/work/full-translation-chinas-new-generation-artificial-intelligence-development-plan-2017/>. (дата звернення : 27.08.2024).

7. Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy. *Government of Canada*. URL : <https://ised-isde.canada.ca/site/ai-strategy/en>. (дата звернення : 27.08.2024).

8. The U.S.-China AI Race: Where do both countries stand? *National committee on U.S. China relations*. URL : <https://www.ncuscr.org/podcast/us-china-ai-race/>. (дата звернення : 27.08.2024).

9. ÖFIT sets the course for a digital future worth living in politics and administration. *#ai_berlin*. 18.06.2020. URL : <https://ai-berlin.com/blog/article/germanys-fabulous-world-of-ai-within-reach>. (дата звернення : 27.08.2024).

10. Artificial Intelligence. *NYC*. URL : <https://www.nyc.gov/content/oti/pages/artificial-intelligence>. (дата звернення : 27.08.2024).

11. These 5 cities are making innovative use of generative AI. *World Economic Forum*. 24.07.2024. URL : <https://www.weforum.org/agenda/2024/07/generative-ai-smart-cities/>. (дата звернення : 27.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КАПЛИНСЬКИЙ Д.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

БРЕНДИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розвиток глобалізаційних процесів, що характеризуються збільшенням впливу та зростанням взаємозалежності між країнами, окремими територіями у політичній, економічній, культурній та інших сферах, призвів до того, що не лише суб'єкти підприємницької діяльності, але й органи публічної влади в умовах насиченої конкурентної боротьби повинні формувати свій унікальний та дієвий бренд.

Брендинг в органах публічної влади включає в себе створення, посилення, оновлення та поглиблення бренду. Бренд виступає своєрідною символічною конструкцією, що включає в себе назву, знак, символ, дизайн тощо. Через формування сприятливого іміджу, особливого ставлення відповідних цільових груп бренд дозволяє збільшити результативність, ефективність діяльності органів публічної влади, а також підвищити рівень сприйняття громадськістю.

Завдання модернізації Української держави, продовження системних реформ у всіх сферах суспільного життя можуть успішно здійснюватися органами публічної влади лише у тому випадку, коли їхні дії належним чином сприйняті, усвідомлені та оцінені громадянами. Тому однією з основних орієнтацій у розвитку теорії та практики публічного управління є створення бренду в органах публічної влади, що стимулює загальний рівень суспільної довіри [1, с. 84].

Для прикладу, територіальний брендинг відіграє вирішальну роль у процесі місцевого розвитку, адже у довгостроковій перспективі громада села, селища, міста, району, області має можливість бути більш конкурентоспроможною завдяки концентрації необхідного для місцевого розвитку ресурсного потенціалу, вмілому його використанню та відтворенню [2, с. 158]. Ефективна стратегія брендингу території враховує декілька основних параметрів. Перш за все, необхідно визначити, наскільки конкретна територія може бути корисна для кожної окремої громади та держави у цілому. Підкреслимо, що бренд території за своєю архітектурою повинен випереджати бренд конкретних організацій (підприємств, установ) [3, с. 121].

Поліпшення свого іміджу, встановлення ефективних комунікацій з різними цільовими групами допоможе органам публічної влади підвищити ефективність своєї діяльності за рахунок: активізації співпраці з інвесторами, посилення участі у міжнародних проектах та програмах розвитку, зростання туристичних потоків, оптимізації логістичних маршрутів, інтенсифікації експортно-імпортних операцій, утвердження почуття національної ідентичності, посилення лідерських позицій на міжнародній арені тощо. Позитивний імідж та належна комунікаційна політика органів публічної влади допомагає посилювати ресурсний потенціал, збільшувати

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

прихильність, зацікавленість у співпраці різних цільових груп на відповідній території.

Основними принципами формування ефективного бренду органів публічної влади є надійність їх діяльності та зміцнення довіри з боку громадянськості; прозорість та відкритість діяльності; наявність спільних інтересів як органів публічної влади, так і громади; а також рівень розуміння важливості діяльності органів публічної влади для забезпечення розвитку держави та її окремих територій.

Передумовами ефективного брендингу в органах публічної влади є:

- підвищення зацікавленості та мотивації громадян до формування та реалізації бренду держави, регіонів, міст, сіл, селищ, окремих установ;
- забезпечення взаємодії різних органів публічної влади з різними цільовими групами, необхідність врахування їхніх інтересів і потреб у процесі брендингу;
- формування відповідних складових бренду, при яких бренд повинен відповідати стратегічним орієнтаціям розвитку держави, кожної окремої території;
- подальший розвиток методології публічного маркетингу;
- необхідність використання передових електронних інформаційних технологій;
- актуальність відновлення культурно-історичної спадщини;
- створення та раціональне управління процесами брендингу;
- можливість поширення знань про державу, її окремі території на міжнародному рівні;
- удосконалення каналів поширення інформації про особливості, унікальні переваги країни, окремих територій тощо.

Загалом, застосування брендингу в органах публічної влади повинно бути послідовним та системним процесом, що, у результаті, дозволить підвищити результативність діяльності відповідних органів і забезпечить рівень сприйняття та довіри до них з боку громадськості.

Література:

1. Василик Ю. Репутаційний менеджмент органів публічної влади. 2020. С. 84-87.
2. Кузьмук О. Територіальний брендинг як інструмент місцевого розвитку. Вісник Львівського університету. 2018. С. 156-161.
3. Білявський В. М. Сталий розвиток брендингу території в умовах глобалізації. Виробничий менеджмент: історія і сьогодення. 2016. С. 121-122.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КІРПА Ю.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ІННОВАЦІЙНЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЛІДЕРСТВО В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В умовах швидкого світового розвитку, глобалізації та урбанізації постає питання про підвищення ролі органів місцевого самоврядування в системі публічного управління. Зокрема це можна зробити завдяки впровадженню інноваційного та організаційного лідерства в професійній діяльності та управлінні. А започаткована Україною реформа місцевого самоврядування вимагає від кожного керівника, посадової особи, депутата місцевої ради проявів лідерства.

Ми цілком погоджуємося з думкою Ж. Блонделя, який зазначає, «Лідерство – це влада, яка проявляється у тому, що лідер здатен змусити інших робити те, що вони не хочуть, або при інших умовах не робили б»[1]. Тобто автор вважає, що лідерство – це влада, яка має свою характерну специфіку, що спрямована зверху до низу, а носієм такої влади є група осіб або ж одна особа-лідер.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів міста, села чи селища самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України[2].

Проаналізувавши дані два поняття, можна сказати що, місцеве самоврядування тісно пов'язано з лідерством, оскільки воно складається з управління, соціальної позиції, яка стосується прийняття того чи іншого рішення, а під час лідерства завжди мають прийматися рішення, які тією чи іншою мірою задовольняють потреби осіб задля того, щоб вони і надалі підтримували лідера для здійснення його цілей та мети.

Інноваційне лідерство – це комбінація усіх можливих стилів лідерства задля впливу на працівників або колег, що допомагає створювати та впроваджувати креативні ідеї. Тобто воно є дієвим способом до позитивних змін та організаційного розвитку.

Пропонуємо власну дефініцію поняття «інноваційне лідерство» в органах місцевого самоврядування. Так, під інноваційним лідерством в органах місцевого самоврядування слід розуміти сукупність різноманітних сучасних методів, що змінюють світогляд працівників та громади в кращу сторону та здійснюють вплив на підлеглих, на управління командою та психологічні фактори, активуючим тим самим досягнення потреб працівників та мешканців громади в розвитку, інноваціях, та самоствердженні.

Також слід зазначити, що лідер-інноватор успішно здійснює трансформації та має певні характеристики: підтримує зміни, виявляє сміливість; вірить у

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

можливості співробітників та мешканців міста, громади, села; здатний сформував та відстояти цінності змін; може визнати власні помилки та винести з них урок; здатний здійснювати керівництво у складних, невизначених та неоднозначних умовах; бачить картину майбутнього і може зрозуміло її описати. Інноваційні лідери обов'язково повинні підтримувати високий рівень командної роботи та активно співпрацювати з людьми.

Найефективнішим прикладом для втілення інноваційного лідерства в органи місцевого самоврядування є модель Д. Гліддона «CREATE» - це модель інноваційного лідерства, яка передбачає 6 етапів, які лідери можуть використовувати в органах місцевого самоврядування для розвитку та розповсюдження інновацій та створення прогресивних змін (рис. 1).

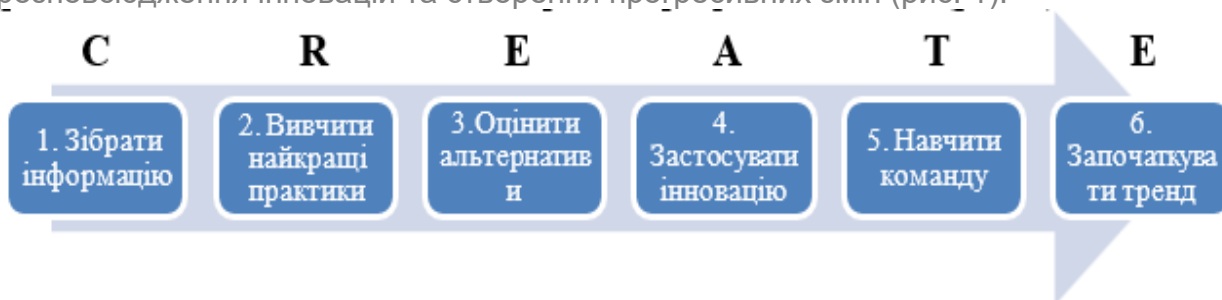


Рис. 1. Модель CREATE інноваційного лідерства Примітка. Складено на основі [3]

1. Під час збору інформації передбачається її вивчення та пошук, адже вона є ядром інновацій, що відкриває багато цікавих ідей. Основними методами, що допоможуть на цьому кроці є: анкетування, інтерв'ювання, спостереження, тощо.

2. Вивчення найефективніших практик. Цей етап характеризується пошуком та підбором тих практик, які допоможуть найкраще і найефективніше ввести інновації в органи місцевого самоврядування та мінімізувати негативні явища, які можуть виникати на шляху впровадження інновацій.

3. Оцінка вибору або рішень допоможе для лідера краще зрозуміти, яка інновація буде дієвішою за інші та які ідеї можна скомбінувати для подальшого розвитку.

4. Застосування інновацій. Враховуючи прийняте рішення на 3 етапі, цей етап передбачає впровадження інновацій та розуміння, чи є ця інновація дієвою.

5. Навчання команди. Важливий етап, на якому відбувається імплементація інновацій та навчання команди, відповідно до впроваджених інновацій.

6. Започаткування трендів. Мається на увазі створити та запровадити свою цікаву інновацію, яку можна продати користувачам. Інновації існують тоді, коли вони отримують постійний зворотній зв'язок, вдосконалення, підтримку та захоплення.

Організаційне лідерство є надзвичайно поширене закордоном, тому українським органам місцевого самоврядування слід також впроваджувати даний вид лідерства у свою діяльність. Воно полягає у тісній співпраці місцевої влади та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

громади, тим самим дає змогу підвищити довіру та якість роботи керівників та депутатів органів місцевого самоврядування.

Завдяки організаційному лідерству можна скласти групу однодумців та заохотити до спільної роботи таких посадових осіб: депутати районних, обласних, міських, сільських та селищних рад; членів громади та громадських організацій, органів самоорганізації населення; міських, сільських та селищних голів; представників органів виконавчої влади та бізнесу. Саме завдяки спільній взаємодії всіх цих суб'єктів дозволить збільшити кредит довіри до влади, покращити рівень надання різноманітних адміністративних послуг та вирішити певні проблеми та негаразди, які існують в громаді. Тобто, вони всі перебувають у певній взаємодії один з одним та створюють спільну сферу для співпраці.

Отже, організаційне лідерство в системі та органах місцевого самоврядування означає єдину дієву діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, представників бізнесу та активних громадян, які зацікавлені в розробці та реалізації ідей із чітко визначеними ресурсами задля втілення найкращих умов для розвитку та діяльності міста, села або ж селища.

Підсумовуючи все вищесказане, можна зробити висновок, що в сучасному прогресивному світі неможливо без будь-якого прояву лідерства. Проаналізувавши інноваційне та організаційне лідерство, варто відмітити, що кожен орган місцевого самоврядування має самостійно обирати який вид лідерства йому найближчий та буде ефективно діяти в процесі розвитку і діяльності громади, міста, села чи селища.

Література:

1. *Блондель Ж. Политическое лидерство. Путь к всеобъемлющему анализу. Политология вчера и сегодня. Пер. с англ. М., 1992, 135 с.*
2. *Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.*
3. *Gliddon, D.G., & Rothwell, W.J. Innovation leadership. 2018. 1st ed.*

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КРАТ А.В.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ В ЄС НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ І «ПАКТИ ДОБРОЧЕСНОСТІ»

Боротьба з корупцією є однією з гострих проблем сучасного суспільно-політичного розвитку України. У проекті Закону України Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019-2023 роки, розробленим Центром політико-правових реформ, зокрема, зазначено: «Корупція, попри початі і частково проведені реформи, прийняття низки важливих антикорупційних законів і створення антикорупційних інституцій, продовжує залишатися однією з найбільш болючих і гострих проблем українського суспільства. Сподівання Помаранчевої революції і Революції гідності щодо корінної зміни глибоко корумпованої та контрольованої олігархами політичної системи так і не здійснилися». За таких умов особливу актуальність має досвід боротьби з корупцією у світовій практиці, в тому числі у Європейському Союзі, зважаючи на обраний Україною європейський вектор розвитку. У ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014) наголошено, що «верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією ...є головними принципами для посилення відносин між Сторонами».

Європейський Союз розглядає корупцію як загрозу верховенству права, стабільності демократичних інститутів, правам і свободам людини, соціальному і економічному прогресу і відносить цю проблему до числа найбільш актуальних. Корупція визначена серед особливо тяжких злочинів у ч. 1 ст. 83 Договору про функціонування ЄС. На цій основі у Європейському Союзі був сформований антикорупційний блок спеціальних конвенцій і створений інституційний механізм для реалізації норм по боротьбі з корупцією [1].

Одночасно заходи по протидії корупції були розроблені на рівні регіональної політики ЄС, яка являє собою систему цілеспрямованої диференційованої підтримки регіонального розвитку в ЄС. Сучасна європейська регіональна політика, визначена у програмному документі «Європа 2020», має такі основні напрямки: 1) сприяння економічному зближенню, щоб допомогти менш розвиненим регіонам, які розташовані в основному в нових країнах-учасницях зменшити своє відставання від більш розвинених країн; 2) широкі заходи, спрямовані на поліпшення регіональної конкурентоспроможності та зайнятості; 3) сприяння співпраці між регіонами і країнами, щоб зменшити економічне значення національних кордонів [2].

В процесі розвитку ЄС були створені три основних джерела фінансування заходів регіональної політики:

– Європейський фонд регіонального розвитку (European Regional Development

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Fund, ERDF), зосереджується на ініціативах, пов'язаних з економічним зростанням, зайнятістю і конкурентоспроможністю, включаючи інвестиції в інфраструктуру;

– Фонд згуртування (Cohesion Fund), більше зосереджується на транспортній і екологічній інфраструктурі, включаючи поновлювані джерела енергії;

– фінансування в рамках Європейського соціального фонду спрямовується на інвестиції в людський капітал у сфері освіти і професійної підготовки [3].

У період з 2014 по 2020 рік ЄС інвестує 325 мільярдів євро для забезпечення зростання та робочих місць, а також для подолання змін клімату, енергетичної залежності та соціального відчуження [4]. Зрозуміло, що такі великі фінансові потоки потребують ретельного контролю за їх використанням. В цьому плані ЄС звернувся до практики укладання так званих Пактів доброчесності (Integrity Pacts), націлених на встановлення громадського контролю за діяльністю Структурних фондів та Фонду згуртування Європейського Союзу.

Пакти доброчесності були розроблені як інструмент запобігання корупції в державних контрактах завдяки зусиллям Transparency International – міжнародної неурядової організації, яка базується в Берліні (Німеччина) і була заснована у 1993 році. Її некомерційна мета - вживати заходів щодо боротьби зі світовою корупцією за допомогою антикорупційних заходів громадянського суспільства та запобігання злочинній діяльності, що виникає внаслідок корупції [5].

Свою назву Пакти доброчесності отримали завдяки концепції доброчесності бізнесу, розробленої в рамках Організації економічного співробітництва і розвитку, куди входить більшість держав-членів Європейського Союзу [6].

Пакт про доброчесність – це як формалізований і підписаний документ, так і підхід до публічних контрактів, який зобов'язує замовників та учасників торгів дотримуватися найкращої практики та максимальної прозорості. Третій актор, як правило, організація громадянського суспільства стежить за процесом та взятими сторонами на себе зобов'язаннями. Пакти про доброчесність існують з 1990-х років . Вони допомагають економити гроші платників податків, забезпечують ефективне постачання для інфраструктурних проектів та інших громадських робіт, закривають шляхи для незаконного отримання вигоди.

У 2016 р. в 11 державах-членах ЄС (Португалії, Греції, Італії, Латвії, Литві, Польщі, Чехії, Угорщини, Румунії, Болгарії, Словенії) було підписано 17 таких Пактів [7]. Цей пілотний проект включив широкий спектр заходів: від захисту від повеней та будівництва доріг до будівництва трамваїв. Процедура підписання полягає в наступному: економічний оператор, який претендує на контракт, підписує з замовником Пакт доброчесності, в якому обіцяє утримуватися від корупційних дій. Для забезпечення підзвітності та легітимності такий пакт підкріплюється договором з організацією громадянського суспільства, зобов'язуючим її стежити за тим, щоб всі сторони виконували свої зобов'язання.

Юридично обов'язковий, Пакт доброчесності зобов'язує всі сторони дотримуватися найкращої практики боротьби з корупцією протягом строку дії договору та дозволяє громадським організаціям переконатися, що це відбувається насправді. Моніторингові органи слідкують за усім процесом закупівель - від розробки тендеру

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

до виконання договору. Вони зобов'язують до максимальної прозорості, а всі звіти та результати моніторингу постійно публічно публікуються.

Три роки існування практики укладання Пактів доброчесності підтвердили їх ефективність, визнано, що вони сприяють викоріненню корупції та підвищенню суспільної довіри до проектів, які користуються фінансами ЄС. Для найбільш сумлінних учасників програми укладання Пактів доброчесності Генеральний директорат Єврокомісії, який відповідає за проведення регіональної політики, запровадив спеціальну премію за видатні досягнення в галузі «відкритого належного управління».

Отже, в ЄС була сформована унікальна система протидії корупції на регіональному рівні. Цей досвід може бути корисним для України, де проблема боротьби з корупцією вельми актуальна.

Література:

1. Див. докладно: Кочеткова О.В. Конвенционный механизм противодействия коррупции в Европейском Союзе. Юридическая наука. 2016. №5. С.139-144. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/konventsionnyu-mehanizm-protivodeystviya-korruptsii-v-evropeyskom-soyuze>

2. Europe 2020 objectives: EU priorities & regional policy. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/regional_policy/2604.html?root=2604

3. Фінансове забезпечення регіональної політики ЄС регламентується документом: Regulation (EU) 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on special provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) 1080/2006 // OJ L 347, 20.12.2013.289.302

4. Euro-Lex. Regional Policy. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/regional_policy.html?root_default=SUM_1_CODED=26&locale=en. (Дата звернення 29.10.2019).

5. Transparency International. Integrity Pacts. URL: https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/5. (Дата звернення 29.10.2019).

6. Антикоррупционная сеть ОЭСР в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Добропорядочность бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Business-Integrity-in-Eastern-Europe-and-Central-Asia-RUS.pdf>. (Дата звернення 29.10.2019).

7. INTEGRITY PACTS PROGRAMME - SAFEGUARDING EU FUNDS IN EUROPE. URL: <https://www.transparency.org/programmes/overview/integritypacts>. (Дата звернення 29.10.2019).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КРЯЧКО Д.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

РОЗРОБКА СТРАТЕГІЧНИХ ОРІЄНТИРІВ ЩОДО ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ

На основі теоретичних положень, проведеного аналізу, а також даних ЗМІ розробимо проект під назвою «Нагальні вектори розвитку Міністерства енергетики України». Оглядаючи матеріали ЗМІ про Міненерго відповідно до теми, можемо розробити стратегічні орієнтири щодо державно-управлінських рішень у сфері енергетики.

Посилаючись на те, що уряд взяв стратегію на збільшення власного видобутку газу в Україні, то вважаємо, для цього мають бути передані площі західної області і шельф Чорного моря, наприклад, для НАК «Нафтогаз Україна» для проведення відповідної розвідки [1].

Потрібно, наприклад, угоди про розподіл продукції з АТ «Нафтогаз» та приватними компаніями. Інвестувати в бізнес у найближчі 2-3 роки загальною сумою близько 12 млрд грн. Таким чином, відкриття нових родовищ дасть змогу повністю задовольнити потреби населення та промислових споживачів газу, забезпечуючи власний видобуток.

Додатково враховуємо, Державна інспекція енергетичного нагляду на об'єктах електроенергетики має попереджувати майбутні порушення, перевіряючи готовність паливноенергетичного комплексу України до роботи в осінньо-зимовий період шляхом моніторингу об'єктів електроенергетики, їх операторів систем розподілу та виробників електричної енергії щодо готовності до роботи в осінньо-зимовий період.

Замовлення підключення до електромережі – процес, який може зайняти багато часу та потребує величезних грошей. Тому необхідно на законодавчому рівні знизити можливі податкові ставки до мінімуму, тим самим суттєво зменшивши їх періодичність. Таким чином, це допоможе українському бізнесу та збільшить шанси на залучення іноземних інвесторів.

Крім того, необхідно прийняти закон, який встановлює цільові показники річного боргу українського уряду. Цей щорічний кумулятивний індекс споживання енергії зберігається в абсолютній величині кінцевого споживання енергії центральним адміністративним органом. Це дозволило би реалізувати державні рішення у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енерго-збереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива.

Погоджуюся із рішенням щодо відкриття ринку газу в Україні, що стало важливим кроком, адже за рахунок конкуренції має демонополізуватися галузь та створити можливість людям обирати найкращого і найвигіднішого для себе постачальника, але, вважаємо, що необхідно прийняти таке рішення, яке б

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

дозволило людям укладати контракти за фіксованою ціною на цілий рік, щоб ті своєю чергою могли прогнозувати свої витрати [4]. Також, завдяки об'єднання електронних магазинів України та ЄС значно підвищить стабільність і динамічну стабільність українських та європейських магазинів, енергетична незалежність країни стане гарантією безпеки поставок у регіоні Центральної та Східної Європи.

Завершиться процес синхронізації, енергосистема перебуватиме в ізоляції, після чого у 2023 році буде повністю синхронізовано з ENTSO-E. Крім того, синхронізація з ENTSO-E забезпечить сильну демонополію українського ринку електроенергії та сприятиме впровадженню ефективних європейських правил і процедур.

Вважаємо, що для прискорення синхронізації потрібно виконати низку завдань, серед яких модернізація енергетичної інфраструктури – генеруючого обладнання та мереж [6]. Виходячи з аналізу, Україна має проблему з постачанням електроенергії з Європи при пікових навантаженнях. Тому має відбуватися розширення, будівництво нових генеруючих потужностей, які б задовільнили потреби країни.

Щодо актуального розвитку цифрових технологій в Україні сьогодні, має бути створена ще єдина цифрова система в енергетиці, наприклад, для захисту споживачів житловокомунальних послуг, адже держава має захищати своїх громадян (особливо вразливих споживачів газу, електроенергії, тепла).

Створення уніфікованої цифрової системи має стати результатом спільних та скоординованих зусиль державних інституцій, адже вона має містити максимальний обсяг надійної та всеохопної інформації про споживачів житлово-комунальних послуг, ціни і тарифи, які вони сплачують, обсяги нарахованих їм субсидій тощо. Це має бути результатом узгоджених і скоординованих зусиль між країнами. Завдяки цій інформації уряди зможуть забезпечити захист вразливих споживачів у разі тарифів або збільшення споживання.

Таким чином, за допомогою такої системи Казначейство зможе виявляти вразливих споживачів і негайно допомагати їм у разі виникнення непередбачених обставин або проблем. Так, проект «Напрямки розвитку Міненерго України в надзвичайних ситуаціях» передбачає низку стратегічних управлінських рішень щодо розвитку соціально-економічних систем в енергетиці із залученням керівництва всіх рівнів. Підсумовуючи, можна виділити основні напрями цього стратегічного документа:

- Забезпечення електронної незалежності та повного включення електронного сектору в європейську систему;
- Забезпечення кінцевих користувачів енергетичними системами, які відповідають сучасним потребам і вимогам, а також є портативними та надійними;
- Забезпечення вільної, ефективною та ефективною ринковою економікою;
- Забезпечення екологічності енергетичного сектору шляхом підвищення енергоефективності є головною перевагою законодавства.

Література:

1. Аудит економіки держави. Вектори економічного розвитку. URL: <https://nes2030.org.ua/>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

2. Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність». Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: https://mepr.gov.ua/files/images/news_2020/21012020/Енергетична%20стратегія%20України%20на%20період%20до%202035%20року.pdf.

3. Енергетичний фронт. URL: <https://www.mev.gov.ua>.

4. Про ринок природного газу : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015, № 27, ст. 234. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T150329>.

5. Інтеграція у європейську електромережу ENTSO-E. URL: <https://www.mev.gov.ua>.

6. Україна відокремиться від енергосистем Росії та Білорусі у 2022 році - Вітренко. Онлайн-видання Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3203355-ukraina-vidokremitsa-vid-energosisistem-rosii-ta-bilorusi-u-2022-rosi-vitrenko.html>.

7. Чубик А. Енергетична безпека в контексті відносин України з Європейським Союзом. Компас 2020. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/07751.pdf>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ОСАДЧУК О.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ МОТИВАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ

Місцеве самоврядування має ключове значення для функціонування кожної демократичної країни. Оскільки органи місцевого самоврядування є найближчими до громадян, на них покладено багато важливих повноважень. Їх ефективна діяльність підвищує довіру населення до державних структур і сприяє активнішій участі людей у вирішенні місцевих проблем. В Україні триває муніципальна реформа і не втрачає актуальності. Затверджені державними органами концепції цієї реформи відіграють значну роль у її реалізації [1, С.126].

Р.Б. Бедрій вважає, що нова регіональна політика повинна стати, насамперед, інвестиційною політикою, яка націлена на підвищення конкурентоспроможності регіонів та на їх соціально-економічну інтеграцію, а значить – на економічне зростання, інноваційний розвиток, створення нових робочих місць, поліпшення якості життя людей, покращення екологічної ситуації [2, С.109]. Тому важливо враховувати, що процес планування регіонального розвитку має бути тісно інтегрований з плануванням територіального розвитку та стратегічним плануванням секторів економіки.

01 квітня 2024 року Віталій Кличко, Голова Асоціації міст України, Київський міський голова, представив затверджену Правлінням Асоціації міст України Концепцію відновлення місцевого самоврядування України.

Концепція відновлення місцевого самоврядування України одночасно визначає завдання за двома напрямками:

– створення для мешканців достойних умов в кожній громаді в усіх сферах життя;

– формування демократичної системи доброго урядування на всіх рівнях.

Створення ефективної партисипативної системи доброго урядування на місцевому рівні включає визначення обсягу та повноважень місцевого самоврядування, підзвітності і підконтрольності муніципальної влади, демократії на місцях, якісних консультацій, міжмуніципального співробітництва та місцевого економічного розвитку [3].

Особливу увагу у Концепції слід звернути на економічний розвиток регіонів, розвиток підприємств та стратегічне планування розвитку секторів економіки.

Ключовим аспектом розвитку підприємств є акцентування уваги на персоналі, що створює умови для економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності як окремих працівників, так і підприємств загалом. Персонал є однією з основних конкурентних переваг суб'єктів господарювання.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Будь-який виробничий процес не обходиться без втручання в нього людини. Людина вимагає до себе певних дій, що пов'язані з вивченням потреб, мотивів і спонукання (мотивації) людини до праці.

В економічній науковій літературі мотивація трактується як одна із функцій управління. Під цим розуміють процес свідомого впливу на трудову поведінку людей.

Процес економічного розвитку українських підприємств вимагає суттєвих змін у діючих системах мотивації. Ці зміни повинні сприяти підвищенню ефективності роботи персоналу і підприємства в цілому [4].

Муніципальна реформа може покращити мотивацію працівників підприємств в Україні через ряд механізмів і змін, які сприяють підвищенню ефективності, прозорості та задоволення умов праці. Ось кілька основних способів, якими реформа може покращити мотивацію працівників:

1. Покращення управлінської практики та адміністративних процесів.

– Спростування бюрократії. Реформи можуть зменшити бюрократичні бар'єри і спростити адміністративні процеси, що знижує навантаження на працівників і дозволяє їм зосередитися на виконанні своїх основних завдань.

– Ефективне управління. Нові моделі управління можуть забезпечити більш ефективне керівництво, покращити планування і координацію.

2. Поліпшення умов праці.

– Оновлення інфраструктури. Впровадження нових стандартів для робочих місць може поліпшити фізичні умови праці.

– Гнучкий графік роботи. Реформи можуть включати нові підходи до організації робочого часу, такі як гнучкий графік або можливість дистанційної роботи, що покращує баланс між роботою і особистим життям працівників.

3. Підвищення рівня оплати праці та соціальних пільг.

– Перегляд системи оплати праці. Муніципальні реформи можуть сприяти перегляду і підвищенню зарплат, що покращує фінансові стимули для працівників.

– Соціальні пільги. Впровадження або покращення соціальних пільг, таких як медичне страхування, пенсійні програми, допомога на транспорт, може позитивно вплинути на мотивацію.

4. Система винагород і визнання.

– Нова система винагород. Реформи можуть включати впровадження нових систем винагород, які відзначають досягнення і результати роботи.

– Визнання досягнень. Покращення практик визнання досягнень працівників, наприклад, через публічне визнання або нагороди.

5. Залучення працівників до процесів прийняття рішень.

– Покращення комунікації. Реформи можуть забезпечити більш відкриту і прозору комунікацію між керівництвом і працівниками, що дозволяє залучати працівників до обговорення і прийняття рішень.

– Залучення до змін. Працівники, які беруть участь у розробці і впровадженні змін, відчувають більшу відповідальність і мотивацію.

6. Професійний розвиток і навчання.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

– Навчальні програми. Реформи можуть включати розвиток нових програм для професійного навчання та підвищення кваліфікації, що забезпечить працівникам можливості для кар'єрного росту та розвитку.

– Кар'єрний ріст. Нові структури управління можуть створити більше можливостей для кар'єрного зростання, що мотивує працівників досягати кращих результатів.

7. Поліпшення соціальної та корпоративної культури.

– Створення позитивної атмосфери. Реформи можуть сприяти розвитку здорової корпоративної культури, заснованої на взаємоповазі, підтримці і співпраці, що позитивно вплине на мотивацію працівників.

– Впровадження ініціатив для покращення морального клімату. Заохочення соціальних ініціатив, які покращують моральний клімат в колективі.

8. Забезпечення стабільності і безпеки. Реорганізація може призвести до забезпечення стабільності і безпеки робочих місць, що знижує тривогу і позитивно впливає на стан працівника та рівень мотивації.

9. Підвищення прозорості та підзвітності. Впровадження прозорих і підзвітних процесів може підвищити довіру працівників до керівництва і організації.

Для успішного розвитку організацій та підприємств важливо залучати професійні кадри та мотивувати наявний персонал. Управління персоналом впливає на ефективність бізнесу та приносить позитивні результати в довгостроковій перспективі. Методи управління слід адаптувати під конкретні умови та використовувати досвід інших країн як орієнтир.

За основу побудови систем мотивації в Україні можна взяти мотиваційні моделі, які використовують промислово розвинені країни. Особливу увагу для України з метою запозичення досвіду представляють японська, американська, французька, англійська, німецька, шведська та голландська моделі [5, С.48].

Муніципальні реформи можуть значно поліпшити мотивацію працівників підприємств в Україні, якщо вони будуть реалізовані з урахуванням потреб і очікувань працівників, а також включатимуть елементи, які покращують умови праці, забезпечують справедливий винагорода і сприяють розвитку кар'єри.

Кінцевим результатом реформування місцевого самоврядування в Україні має стати покращення рівня життя українських громадян, побудова сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави, забезпечення сталого розвитку її громад і регіонів [6].

Література:

1. Мішина Н. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи // Право України. 2018. № 4. С. 126–138.

2. Бедрій Р. Б. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей VI щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції. (Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022. С. 107-110.

3. Концепція відновлення місцевого самоврядування України формує майбутнє. Офіційний веб-сайт Асоціації міст України. URL:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

<https://auc.org.ua/novyna/konsepciya-vidnovlennya-miscevogo-samovryaduvannya-ukrayiny-formuye-maybutnye> (дата звернення: 29.08.2024).

4. Осадчук О. В. Застосування положень теорій мотивації для формування мотиваційних систем на українських підприємствах // Проблеми учасних трансформацій. 2024. № 14. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-14-04-10>. (Дата звернення 29.08.2024).

5. Турло Н. П., Осадчук О. В. Теоретичні основи побудови систем мотивації праці персоналу на підприємствах України: Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні вектори відновлення та розвитку України на засадах сталості та безпеки» (Київ, 21 лис. 2023 р.). Київ, 2023. С. 48-50.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL: [http:// zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80). (Дата звернення 28.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ПЕНЬКІВСЬКИЙ М.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ОСОБЛИВОСТІ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ У XVII-XVIII СТ.СТ.

Міста України в другій половині XVII-XVIII ст. були не лише політичними, адміністративними, економічними осередками, важливими центрами культури, які інтегрували й концентрували в різні форми матеріальної і духовної діяльності людей. В ході історичного розвитку та дії багатогранних процесів, які призводили до ускладнення внутрішньої структури українських міст, витворювалися різноманітні форми їхньої самоорганізації- міське самоврядування, яке покликане було не лише збалансувати відносини між структурними складовими міст (магістратами, цехами, братствами, іноетнічними громадами, юридиками, церковною юрисдикцією), але й унормувати стосунки міст із верховною владою та її представниками на місцях (у воєводствах, старостах, полках і сотнях). У повсякденному житті міське самоврядування реалізовувалося через діяльність спеціальних органів (переважно магістратів і ратуш), які були важливою ознакою нового способу життя-міського. І хоча українські міста XVII-XVIII ст., особливо середні і малі, були ще значною мірою аграрними осередками, а їхні жителі часто були тісно зв'язані із сільським господарством, але ритм життя в містах все менше залежав ритмів природи, які були визначальними для жителів села. Життя громадян все більше й більше підлягало виробничим ритмам міста та порядку, створеному ними самими, в тому числі й органами міського самоврядування. Дослідники відзначали, що в містах складалися інший розпорядок дня, інші форми громадського і сімейного життя, які відрізнялися меншою замкнутістю, словом, те що ми називаємо міським способом життя. Важливими чинниками соціальної ідентифікації городян була наявність у них особливого самоврядування та цілої низки функціонально відмінних одна від одної посад у міських магістратах [1, с. 38-41].

На середину XVII ст. в Україні налічувалося понад 1000 міст, що становило ледь більше 10 % від загальної кількості поселень. Але чисельність городян була досить значною і коливалася в Київському, Чернігівському, Волинському, Подільському, Брацлавському воєводствах в межах від 30 до 63% (у Волинському і Руському воєводствах було 20% міщан), що в середньому перевищувало 40% від загальної кількості всього населення. В цілому, це був досить великий відсоток, оскільки з-поміж інших країн в той час лише в «країні міст» Голландії нараховувалося близько 50% міських жителів, а приміром в Польщі останні становили 24%, у Франції 10% [2, с. 90-81].

Наявність значної кількості міст, щоправда, не свідчила загалом про досить розвинуті форми міського самоврядування та високий рівень їхнього економічного розвитку, а була наслідком дії ряду факторів. Перш за все, чимало міст Південно-

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Східної України виникало як оборонні центри сільських округ та осередки козацьких поселень, а тому «городяни» в останніх переважно займалися сільським господарством, уходництвом та промислами. З іншого боку, багато сільських поселень України отримували статус міст внаслідок домагань їхніх власників (магнатів та шляхти). Такі приватні міста теж не завжди відзначалися самостійністю органів самоврядування та високим рівнем ремісничого виробництва й торгівлі [3, с. 259-260].

На період XVII-XVIII ст. в Україні історично склалося кілька типів міського самоврядування. До першого належали магістратські міста на магдебурзькому праві, які отримали останнє ще в попередні часи. До другого відносилися міста, які управлялися ратушами й не мали магдебурзького права, і третій тип становили невеликі міста і містечка без окремого постійного органу самоуправління. В них самоврядування здійснювалося за принципом сільських громад, тобто через обрання на посаду вїйта, тивуна, отамана, який спирався в своїй діяльності на «людей добрих» та старших і авторитетних співгромадян, які знали як звичаєве право, так і положення Статутів Великого князівства Литовського [4, с. 287-240].

Важливо відзначити той факт, що надання українським містам магдебурзького права не започатковувало процес створення органів міського самоврядування в Україні, а лише певною мірою модифікувало вже існуючі форми самоуправління. Тому в даному контексті слухним є зауваження дослідників про те, що міське самоврядування на німецькому праві в Україні «було не штучно привнесеним ззовні явищем, а імманентною потребою, сформованою в ході історичного розвитку» [3, с. 252]. А саме надання містам України нових привілеїв на магдебурзьке право та підтвердження попередніх було, по суті, лише юридичним оформленням складних соціально-економічних та самоврядних процесів. І в кінцевому підсумку, на думку фахівців, магдебурзьке право в українських містах являло собою не німецьке, а «українське муніципальне право, що виникло шляхом злиття і переплетіння українського звичаєвого права з видозміненими і пристосованими до місцевих умов елементами різних інших правових систем, в тому числі німецького магдебурзького права» [2, с. 198-201].

Література:

1. Самоврядування в Києві: історія та сучасність: матеріали міжнародної конференції, присвяченої 500-річчю надання Києву магдебурзького права. Київ, 26-27 листопада 1999 р. Київська міська рада. Фонд імені Фрідріха Еберта. К. 2000. 180 с.
2. Резніков А. Магдебурзьке право: українські варіації на тему європейських традицій (історико-правовий нарис). Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. 208 с.
3. Гурбик А. Міське самоврядування в суспільній свідомості та практиці.
4. Українське суспільство на Середньовіччя і Нового часу: нариси з історії ментальності та національної свідомості. К. : Інститут історії України НАН України, 2001. С. 249-277.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

5. Яковенко Н. Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України. К. : Критика, 2005. 584 с.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ШУМІЛІН А.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин та туризму

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ У СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ УКРАЇНИ

В умовах постійного розвитку економічного потенціалу провідних країн світу та економічних відносин ринок праці займає важливе місце. Розглядаючи сутність ринку праці, можна сказати, що ринок праці являється одним із найважливіших елементів економічної системи кожної країни, від його функціонування напругу залежить благополуччя країни, стабільність суспільства і ефективність соціально-економічних відносин та перетворень.

Також слід звернути увагу на те, що ринок праці проявляє себе, як самостійна система, яка опосередковує свій вплив на добробут населення та усі соціальні процеси, які в майбутньому можуть мати як негативні, так і позитивні наслідки.

У процесі здійснення ринкових реформ в Україні надзвичайно важливим стає підвищення конкурентоспроможності працівників у різних сферах для працевлаштування в умовах глобалізованої економіки. Одним з проявів економічної глобалізації в контексті Європи є зміцнення економічної співдружності країн континенту, до чого належить і приєднання України до цього процесу. Україною підписано Угоду про Євроінтеграцію, за положеннями ст. 424 якої прописано зобов'язання щодо забезпечення поступового наближення до «права, стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» [1].

Підвищення економічної та суспільної ефективності ринкового механізму в Україні пов'язано із підвищенням ефективності його складових частин, однією із важливих серед яких є ринок праці.

Узагальнено ринок праці у сільській місцевості можна визначити як систему взаємовідносин між суб'єктами цього ринку щодо використання товару «робоча сила». При цьому при реалізації акценту на посилення рівня конкурентоспроможності даного товару важливим є підвищення рівня інноваційності даного ринку. На ринку праці важливо забезпечити попит та пропозицію на робочу силу. Для підвищення інноваційності попиту необхідно створювати нові робочі місця та поліпшувати умови та оплату праці. Щодо підвищення інноваційності пропозиції робочої сили, важливо створювати цілісну систему навчання, підвищення кваліфікації, професійної переорієнтації та соціального захисту працівників.

Стан ринку праці у сільській місцевості характеризується за трьома основними позиціями: рівнем попиту, пропозиції (та їхнім співвідношенням) та рівнем ціни на робочу силу. Одним з наших завдань є встановлення тенденцій на ринку праці України. Одним з елементів розгляду на ринку праці є окремі особистості та їх групи, обрані за віковою, статевою, освітньою, кваліфікаційною або професійною ознакою. Відповідно зазначеного будь-який аналіз ринку праці

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

доцільним є починати з аналізу зміни загальної чисельності населення. В цьому відношенні в Україні за період з набуття незалежності України до 2019 р. відмічається стійка тенденція скорочення населення – з 51,9 до 42,2 млн. осіб або на 18,8 %. При цьому звертає на себе увагу стійкість тенденції зменшення населення, яка трохи зазнала змін на початку аналізованого періоду з проявом незначної тенденції зростання у 1992 р. та 1993 р. до 52,1 та до 52,2 млн. осіб відповідно. У періоді з 2012-2013 роках з чисельністю населення 45,6 млн. осіб відмічалось певне зупинення тенденції його скорочення.

Основні причини зміни чисельності населення знаходяться в економічній та політичній площині, тісною мірою пов'язані із демографічними процесами. Основними причинами зменшення загальної чисельності населення були: зменшення рівня народжуваності, зростання рівня смертності, посилення міграційних процесів, погіршення рівня добробуту населення. Окремо слід додати, що суттєвий вплив за зміну чисельності населення та міграційних процесів, які пов'язані з військовим станом в країні.

Процеси глобалізації, євроінтеграції, покращення системи ринкових відносин вимагають аналізу та осмислення загальних закономірностей становлення й функціонування цивілізованого ринку праці. За цих умов необхідно переоцінити проблеми формування і розвитку ринку праці та особливості його державного регулювання в Україні. Ринок праці є складовою частиною економічної системи країни, відповідно він відображає більшість політичних і соціально-економічних процесів, що відбуваються у державі.

Сучасний стан ринку праці формується під впливом політико-економічної ситуації, яка характеризується триваючим спадом виробництва, фінансовою розбалансованістю економіки, недостатнім реформуванням господарського механізму, збільшенням обсягів внутрішньої міграції [2].

Відомо, що ринок праці є динамічною системою, комплексом соціально-трудова відносин щодо умов наймання, використання й обміну робочої сили. Важливою характеристикою ринку праці є його збалансованість, яка полягає в динамічній відповідності між пропозицією робочих місць і потребою суб'єктів господарювання різних форм власності в ресурсах праці та високопродуктивній зайнятості економічно активного населення. Ринку праці належить важлива роль у забезпеченні успіху ринкових реформ.

Одним із основних показників соціально-економічного розвитку держави, який відображає результати діяльності резидентів країни, що виробляють товари та послуги й охоплює витрати населення на споживчі товари, послуги (або споживання домашніх господарств), державні закупівлі товарів і послуг, інвестиції та чистий експорт, є ВВП.

В сучасних соціально-економічних умовах проблема зайнятості населення набула особливого значення. У нашій державі вона дуже відчутна, в-першу чергу, у малих містах і сільській місцевості де, фактично, відсутні робочі місця. У великих містах ще збереглася хоч якась можливість знайти роботу, хоча заробітна плата не завжди забезпечує середній рівень життя. Сучасний стан ринку праці ускладнюється негативними демографічними процесами (зростає смертність і

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

знижується народжуваність внаслідок міграції молодих людей і молодих сімей за кордон), що викликає негативні структурні зміни у сфері трудових ресурсів.

Зараз ринок праці в Україні характеризується наступними негативними тенденціями: зниженням рівня зайнятості, зростанням кількості безробітних, професійно-кваліфікаційним дисбалансом та неоднорідністю кон'юнктури на ринку праці, постійно зростаючою кількістю переселенців та складнощами у їх працевлаштуванні відповідно до досвіду роботи чи освіти, що потребує подальшого дослідження.

Демографічна ситуація в цілому по країні і, особливо у малих містах та селах за роки незалежності негативно відбилася, в першу чергу, на статевовіковому складі: значно зріс відсоток людей старшого, пенсійного та перед пенсійного віку і знизився молоді. Ці процеси суттєво залежні від стану економіки (виробництва і споживання), і безпосередньо впливають на ринок праці і пенсійне забезпечення.

Ситуація на ринку праці України нині перебуває під впливом складних економічних та політичних умов. Зокрема спостерігається велика кількість факторів, що найближчим часом можуть призвести до стрімкого погіршення ситуації у сфері зайнятості. Це і загальноекономічні чинники, і вимушене переселення громадян зі східних регіонів та Криму в інші регіони країни.

Одним із пріоритетних завдань служби зайнятості в сучасних умовах є забезпечення індивідуального підходу до кожної людини та надання оперативної та якісної допомоги у працевлаштуванні. Тому наразі актуальним є вдосконалення технології роботи державної служби зайнятості. Головна увага повинна бути приділена роботі з вимушеними переселенцями, кількість яких продовжує зростати [2]. Єдиний і правильний спосіб прискорити економічне зростання та зменшити рівень безробіття в Україні - об'єднати зусилля держави для створення якісних робочих місць у промисловому секторі, зокрема в переробній промисловості. Уряд повинен негайно вжити основні організаційні заходи для зупинення зростання рівня безробіття, розвитку вітчизняної промисловості та створення достатньої кількості висококваліфікованих робочих місць [3].

На сучасному етапі реформування економіки України у багатьох територіально-адміністративних одиницях сільськогосподарське виробництво залишається мало альтернативним видом господарської діяльності місцем працевлаштування та джерелом доходів для населення, відповідно чого покращання ситуації на ринку праці у сільській місцевості полягає у розвитку галузей переробки сільськогосподарської продукції, промислових виробництв та сфери послуг як основи працевлаштування людей та формування їхнього належного рівня життя.

Отже, ситуація на ринку праці України нині перебуває під впливом складних економічних та політичних умов. Успішне подолання цих кризових явищ вимагає комплексної державної та регіональної політики, включаючи заходи зі створення додаткових робочих місць, удосконалення податкового законодавства для підтримки підприємництва та збільшення зайнятості та доходів населення. Тому дослідження ринку праці, його структури та відстеження основних тенденцій

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

завжди залишатимуться актуальними і потребуватимуть постійного аналізу та моніторингу.

Література:

1. Бондаревська К. В., Кисельов В. Р. Сучасні тенденції розвитку ринку праці: вітчизняний та зарубіжний досвід. URL: <https://api.dspace.khadi.kharkov.ua/server/api/core/bitstreams/e89fa276-1796-4de4-9372-7ee283c46709/content> (дата звернення: 28.08.2024).
2. Баришнікова О. Є. Ринок праці України: тенденції та особливості розвитку: К.: *Ефективна економіка* № 12, 2015. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4668> (дата звернення: 28.08.2024).
3. Федунчик Л. Г. Ринок праці в Україні: проблеми та напрями їх вирішення. *Економіка праці та проблеми зайнятості*, 2016. 31-34 с. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1462> (дата звернення: 28.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

КОЗУБ Б.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму.

ПРАВО НА ВІДПОВІДЬ, ЯК ПОЗАСУДОВИЙ СПОСІБ ЗАХИСТУ ПОРУШЕНОГО ПРАВА.

Ефективним і дієвим способом захисту є право на відповідь. Таке право передбачено статтею 277 Цивільного кодексу України, а також, більш детально врегульовано Законом України «Про медіа» від 13.12.2022 № 2849-І.

Частина 1 статті 277 Цивільного кодексу України визначає, що фізична особа, особисті немайнові права якої порушено внаслідок поширення про неї та (або) членів її сім'ї недостовірної інформації, має право на відповідь, а також на спростування цієї інформації. [1].

Статтею 43 Закону України «Про медіа», а саме частинами 1 та 2 визначено, що особа, яка вважає, що суб'єктом у сфері аудіовізуальних, друкованих або онлайн-медіа щодо неї було поширено відомості, які не відповідають дійсності (викладені неповно чи неточно) та принижують її честь, гідність чи ділову репутацію, має право вимагати спростування недостовірної інформації або реалізації права на відповідь. Заяву про спростування або реалізацію права на відповідь має бути подано упродовж 20 днів з дня поширення відповідної інформації.

У разі поширення про особу негативної інформації, яка принижує в честь, Гідність та ділову репутацію, особа повинна мати право на відповідь незалежно від того, чи відповідає інформація дійсності. Правдива інформація, однак вирвана з контексту, чи неповна інформація, чи інформація зі зміненими акцентами або викладена однобічно можуть заподіяти такої самої шкоди честі, гідності та діловій репутації особи, як і недостовірна інформація, а її поширення можна вважати зловживанням особою своїм правом на свободу слова та думки.

Згадана норма закону ввела певне процедурне регулювання щодо права на відповідь на матеріали вебсайтів, чого не було раніше.

Так, згідно ч. 3 ст. 43 закону про медіа, заява про реалізацію права на відповідь тепер має містити: інформацію про заявника та його контактні дані; посилання на оскаржену програму чи публікацію, зокрема на її назву, дату та час оприлюднення (для онлайн-медіа також електронну адресу вебсторінки); перелік тверджень та відомостей, які заявник вважає такими, що не відповідають дійсності; обґрунтування щодо недостовірності поширених відомостей; обґрунтування заподіяння шкоди честі, гідності чи діловій репутації; підпис заявника (як варіант – КЕП).

Обсяг відповіді не має перевищувати обсягу поширеної оскарженої інформації (ч. 4 ст. 43). В іншому разі медіа повинне запропонувати заявнику скоротити обсяг. До речі, порушення цієї вимоги є підставою для відмови в розміщенні відповіді (п. 1 ч. 6 ст. 43).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

У такому випадку виникає запитання. Як діяти, якщо поширено недостовірну інформацію одним реченням. У такому разі залишається лише варіант звертатись з позовом до суду.

За чинним законом строк розгляду загалом становить 14 днів, але виняток для онлайн-медіа зменшує його до п'яти.

Також, окремо визначені підстави для відмови в оприлюдненні відповіді (ч. 6 ст. 43): обсяг відповіді перевищує обсяг оскарженої інформації, і заявник його не скоротив після звернення редакції; відповідь виходить за межі предмета оскарженої інформації, і заявник не змінив тексту відповіді після звернення редакції; відповідь містить мову ворожнечі або іншу інформацію, поширення якої заборонене законодавством; поширення відповіді може порушити права третіх осіб або спричинити подання ними позовів до медіа; якщо мова відповіді відмінна від державної чи мови оскарженого повідомлення; відповідь образлива для самого медіа чи його працівників; порушено строк подання заяви про оприлюднення відповіді; оскаржена інформація не стосується заявника; не дотримано вимог до змісту заяви за ч. 3 ст. 43 закону.

Відповідь має поширюватися в спосіб, максимально наблизений до способу поширення оскарженої інформації: у тій же програмі (якщо це аудіовізуальне медіа – ч. 9 ст. 43), тим самим шрифтом під заголовком "Відповідь" на тому ж місці шпальти в друкованому медіа (ч. 10 ст. 43), на тій же вебсторінці або в тому ж розділі вебсайту онлайн-медіа (ч. 11 ст. 43). [2].

Проте, новоприйнятий закон регулює питання права на відповідь разом із спростуванням, особливо не розрізняючи одне від іншого. Адже закон про пресу (вже нечинний) лише передбачав, що «спростування може бути підготовленим у формі відповіді...», фактично прирівнюючи право на відповідь до права на спростування. Для онлайн-медіа окремого регулювання раніше взагалі не було, і право на відповідь там зводилося до того, що передбачено ст. 277 Цивільного кодексу України. Там теж, до речі, немає особливого розрізнення між відповіддю й спростуванням.

При цьому, відмінність між поняттями «спростування» та «відповідь» істотна. Так, спростування є, по суті, добровільним визнанням факту поширення такої інформації (в цьому разі особа, права якої порушено, отримує право вимагати відшкодування збитків та компенсацію моральної шкоди і т.і.), тоді як відповідь таких правових наслідків не має.

Водночас, слід враховувати ключові відмінності при захисті порушеного права внаслідок поширення відомостей, а саме:

а) при спростуванні поширена інформація визнається недостовірною, а при реалізації права на відповідь особа має право на висвітлення власної точки зору щодо поширеної інформації та обставин порушення особистого немайнового права без визнання її недостовірною;

б) спростовує недостовірну інформацію особа, яка її поширила, а відповідь дає особа, стосовно якої поширено інформацію.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

На думку Р.О. Стефанчука, під правом на відповідь слід розуміти право на висвітлення власної точки зору щодо поширеної інформації та обставин порушення особистого немайнового права [3, с. 206].

Захистити свої права можна за допомогою передбаченого законодавством права на відповідь, а також на власне тлумачення справи в тому самому засобі масової інформації з метою обґрунтування безпідставності поширених суджень, давши їм іншу оцінку.

Скористатись таким механізмом захисту, як право на відповідь, можливо за наявності певних особливостей чи критеріїв, а саме: якщо було поширено оціночні судження; інформація особою не визнається недостовірною, а лише висловлюється власна точка зору на певний факт чи подію; особа, яка є об'єктом публікації, доповнює публікацію своїми коментарями та власною версією подій.

При цьому, слід звернути увагу, що О.В. Кохановська схильна розділяти право на відповідь та право на власне тлумачення обставин справи. Подібним до права на відповідь, вказує О.В. Кохановська, є і право на власне тлумачення обставин справи (є наслідком конституційного права на свободу думки, свободу слова та вільне вираження своїх поглядів і переконань ст. 34 Конституції України). Однак зазначене право передбачає виключно тлумачення обставин справи, а не відмову від певної інформації, і реалізується у випадку, коли поширена інформація є абсолютно правильною, але особа бажала б пояснити мотиви своєї поведінки [4, с. 33].

Отже, перевага такого способу захисту, як право на відповідь, полягає в тому, що особа має право на висвітлення власного погляду щодо поширеної інформації та обставин порушення особистого немайнового права без визнання її недостовірною, оскільки бувають випадки, коли подана інформація є правдивою, але висвітлена так, що передбачає інший контекст.

Вказане значно спрощує та пришвидшує одержання бажаного та необхідного результату. На противагу довгим та складним судовим провадженням.

Проте, слід наголосити, на даний час такий спосіб ще не набув значного поширення. Крім того, у разі відмови в реалізації такого права, все ж таки, необхідним є саме звернення до суду.

Література:

1. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 30.08.2024).

2. Закон України «Про медіа» від 13.12.2022 № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20/ed20221213#Text> (дата звернення: 30.08.2024).

3. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту): Монографія. Відп. ред. Я.М. Шевченко. К: КНТ, 2008. 626 с.

4. Кохановська О.В. Проблеми захисту честі, гідності й ділової репутації особи в Цивільному кодексі України. Вісник Верховного Суду України. 2005. № 6. с. 30-35.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

СУЩЕНКО В.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

КОНТРОЛІНГ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ

Контролінг вважається одним із новітніх інструментів діяльності органів державної влади. Разом із збільшенням управлінських задач, збільшуються ризики, розширюються підрозділи, створюються нові інструменти контролю за прийняттям управлінських рішень. Відповідно до цього, запровадження системи, котра буде направлена суто на спостереження та підвищення ефективності організаційних процесів управління, стало вкрай важливим.

Щоб контролінг виконував усі покладені на нього завдання, він повинен бути скоординованим, інтегрованим і додатково комп'ютеризованим. Такий ступінь автоматизації дозволяє подбати про додатковий контроль і уникнути навіть незначних помилок.

В основі контролінгу лежить не тільки контроль, а й планування, управління, організація та мотивація. Для затвердження, виявлення та розв'язку певних задач, часто проводяться аудити. Аудит включає роботу з порівняння фактичного стану із запланованим.

Таблиця 1

Перешкоди в діяльності контролінгу

№	Назва групи факторів	Характеристика
1.	Історичні	Історична група факторів впливу на управління пов'язана, в першу чергу, з багаторічним досвідом діяльності органів державної влади, а конкретніше, досвідом та процедурою прийняття управлінських рішень. Він базується на застарілих моделях та принципах роботи, що можуть бути малоефективними в сучасних реаліях управлінської діяльності.
2.	Психологічні	До психологічної групи факторів можна віднести недостатню обізнаність в користі контролінгу та в ризиках, на які можна натрапити. Керівництво, зазвичай, уникає великих ризиків після невдалих спроб ввести подібні внутрішні реформи. Особливо, якщо це займає досить багато часу та потребує значного фінансового внеску.
3.	Організаційні	Організаційна група характеризується відсутністю будь-якого досвіду роботи з такою об'ємною системою. Це може викликати низку негативних сподівань. Важливим фактором для керівництва в цьому випадку є те, що знайти кваліфікованих спеціалістів в цій сфері може бути досить складно, тому це може лише погіршувати організацію всередині органу державної влади. А також, на це значним чином можуть впливати фінансові витрати.
4.	Методичні	Методичні труднощі виникатимуть лише в тому разі, якщо інструменти, котрі підібрали для роботи, не зможуть в повній мірі розкрити позитивний ефект впровадження контролінгу в системі публічного управління.

Примітка. Складено автором

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

У свою чергу управління включає коригувальні дії, спрямовані на наближення фактичного стану до поставлених цілей. Хоча сам контролінг і виконує функцію аналізу, проте його робота не може вважатись правдивою, якщо ж він сам не відповідатиме низці показників. У таблиці 1 розглянуті основні групи факторів, котрі впливають на впровадження контролінгу.

Через повномасштабне вторгнення та воєнний стан в країні, всі процеси, які були направлені на розв'язання управлінських завдань та прийняття управлінських рішень, почали працювати більше та, відповідно, в екстреному форматі. Це вкрай змінило сталий механізм управління. Аналіз показників, оперативність та точність стали основними вимогами до роботи контролінгу.

Тепер таке завдання як створення стратегії є необхідним, першочерговим елементом, за допомогою якого, можна контролювати процес управління. Стратегія в публічному управлінні – це загальна програма або план діяльності органу державної влади, котрий спрямований на використання всіх ресурсів управління для досягнення поставлених цілей та прийняття управлінських рішень [1].

Насамперед, важливо забезпечити стратегією постраждалі регіони та ті, що межують з країною-агресором. Це створюється для того, щоб поєднати всі ланки публічного управління, страхуючи, таким чином, діяльність кожної окремо.

Для того, щоб зараз оптимізувати сили та створити необхідні стратегії подальшого руху, необхідно слідувати таким етапам:

- важливо окреслити значення кожного регіону країни, а особливо тих, котрі постраждали від бойових дій та територій, які знаходяться близько до кордону з країною-агресором та її союзниками;
- розробка відповідних стратегій саме для цих територій, котрі будуть діяти так, щоб працювати злагоджено і їх робота не сильно відрізнялась одна від одної;
- розробка планів не лише на найближче майбутнє, а й на подальші роки з урахуванням різних умов, котрі можуть статись;
- формування місцевих бюджетів на роки, які можуть реалізовувати сформовані стратегії [2].

Під час запровадження воєнного стану, неймовірно важливим є зібрати всі процеси та направити їх проти єдиної загрози. Оптимізація елементів контролінгу зараз, однозначно, спрямована на покращення діяльності публічного управління.

На сьогоднішній день, інформація – це те, чим мусять володіти управлінці та працівники державних установ. Контролінг за допомогою своїх інструментів та часткової комп'ютеризації – це рішення, яке дозволяє правильно визначити цілі та стратегії в органах державної влади.

Таким чином, отриманий досвід обов'язково допоможе управлінню ще ефективніше працювати лише на користь країни в часи відбудови.

Література:

1. Скиба І. В., Крилова І. І., Редзюк В. В. Укладення договорів в цивільноправових відносинах: аспект публічного управління в умовах воєнного стану. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*. 2022. № 18. С. 87–92.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

2. Михайловська О.В., Воронко А.О. Реалізація змін в публічному управлінні. Наукові перспективи (Наукові perspektivi). 2021. № 6 (12). С. 67–75.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЯРОВИЙ В.

Аспірант кафедри «Економіка і фінанси»
Одеського національного морського
університету

ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ В МОРСЬКОЇ ГАЛУЗІ

Морський транспортний комплекс є багатофункціональною структурою, що задовольняє потреби національної економіки у транспортному забезпеченні. Морські порти є складовою частиною транспортної і виробничої інфраструктури держави з огляду на їх розташування на напрямках міжнародних транспортних коридорів. Від ефективності функціонування морських портів, рівня їх технологічного та технічного оснащення, відповідності системи управління та розвитку інфраструктури сучасним міжнародним вимогам залежить конкурентоспроможність вітчизняного транспортного комплексу на світовому ринку.

Згідно з прогнозами світової дослідницької консалтингової компанії в галузі інформаційних технологій, Gartner, до 2025 року 80% великих компаній планують вкладати кошти у створення технологічних рішень для цифрової трансформації бізнесу [4].

Зрозуміло, що сучасна реальність передбачає експоненційний розвиток інновацій, який відповідає закону Мура для комп'ютерних технологій. Таким чином, компанії морської індустрії можуть згладити виклики лише зрозумівши напрями та темпи цифровізації в цій галузі.

Термін «цифрова економіка» вважається винаходом Дона Топскотта і Ніколаса Негропonte, які замінили в економічній науці поняття «нова економіка», «веб-економіка», «інтернет-економіка», «мережева економіка».

Спочатку виділяли три складові цифрової економіки [3]:

- інфраструктуру електронного бізнесу (мережі, програмне забезпечення, комп'ютери тощо);
- електронний бізнес, тобто процеси організації бізнесу з використанням комп'ютерних мереж;
- електронну торгівлю, тобто роздрібну інтернет-торгівлю товарами.

Розвиток цифрових технологій залежить від передових технологій, таких як нанотехнології, біотехнології, технології складних енергетичних систем [3]. Проте неможливо уявити цифрову економіку без таких технологій, як «Інтернет речей» (IoT). Ця концепція об'єднує багато технологій, що передбачає наявність датчиків та підключення до Інтернету всіх приладів (і загалом речей), що дозволяє здійснювати віддалений моніторинг, контроль та управління процесами в реальному часі (включаючи автоматичний режим) [2].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Першим цифровим трендом в морській галузі є кібербезпека. У 2017 та 2018 роках кібератаки продемонстрували вразливість навігаційних та інших інформаційних систем на судах та в портах.

Незважаючи на наявність численних переваг цифрових технологій у сфері розвитку морського господарства, існують серйозні проблеми у їх впровадженні, зокрема: кібербезпека, відсутність екіпажу на борту, вплив на професію моряка та фрахтові ставки. Виникає питання, чи будуть страховики та компанії взаємного страхування надавати страхове покриття для повністю автоматизованих суден. Також становить особливу турботу потенційна втрата морських робочих місць. Багато соціальних наслідків розвитку цифрових технологій неможливо передбачити заздалегідь. Очевидно, у найближчий час вони можуть мати серйозні наслідки у галузі економіки, соціальних відносин та працевлаштування.

Незважаючи на це, у довгостроковій перспективі позитивний вплив цифрових технологій на всі сфери суспільного життя є дуже значущим. Зокрема, неможливо припинити прогрес у сфері автоматизації та інформатизації промисловості та морської індустрії. Таким чином, потрібно шукати рішення й шляхи розвитку, які сприятимуть зменшенню негативних наслідків цього зростання, не заважаючи досягненню високих темпів розвитку цифрових технологій.

Міжнародний характер роботи морських портів в умовах глобалізації, кризових процесів та цифрової трансформації вимагає від морських портів змінити систему функціонування підприємства. У сфері економічної безпеки дедалі більш поширюються технології блокчейну. Одним із найяскравіших прикладів використання блокчейну є створення криптовалюти. Проте їх застосування не обмежується лише фінансовою сферою, а також розповсюджується на логістику та управління ланцюгами постачання, ідентифікацію особи, роздрібну торгівлю та охорону здоров'я. Таким чином, серед основних практичних результатів впровадження блокчейну у систему оброблення суден можна виділити такі [1]:

- зменшення витрат часу на оброблення інформації, документів та запитів;
- зменшення фінансових витрат на оброблення інформації, документів та запитів;
- підвищення рівня безпеки операційної діяльності морських портів;
- підвищення конкурентоспроможності українських портів у міжнародних транспортних операціях.

Особливу увагу слід звернути на технологію блокчейн, яка сприяє розвитку багатьох пов'язаних з нею інститутів, зокрема смартконтрактів. Широке використання Інтернету є ключовою умовою для впровадження таких технологій, як штучний інтелект та Інтернет речей. Розуміється, що ризики, пов'язані з розвитком інформаційних технологій, потребують спеціального управління. Проте несумненно, що прогрес у цій галузі відкриває нові можливості для забезпечення безпеки та компенсації можливих негативних наслідків у короткостроковій та середньостроковій перспективі.

Література:

1. Дергачова Г.М., Колешня Я.О. Цифрова трансформація бізнесу: сутність, ознаки, вимоги та технології. Економічний вісник Національного

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

технічного університету України «Київський політехнічний інститут». 2020. №. 17. С. 280-290. URL: <https://ev.fmm.kpi.ua/article/view/216367/216461>

2. Драшкович М., Дорохов А.В. Моделювання в економіці, організація виробництва та управління проектами. *Системи обробки інформації*. 2021. Вип. 6 (87). С. 233–239.

3. Інформація про водний транспорт України. *Міністерство інфраструктури України*. URL: <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-vodniy-transport-ukraini.html> (дата звернення: 30.08.2024).

4. Плахута Г.А., Попова І.В. Інтеграція маркетингу і логістики в системі менеджменту. *Маркетинг: теорія і практика: зб. наук. праць Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2020. Вип. 14. С. 145–148. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/28303/1/logistics1.pdf;jsessionid=A5DF1ED89E9AD93E863091FDAB99BEAD> (дата звернення: 30.08.2024).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ГРИШКОВЕЦЬ С.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

СОВА С.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ВОЗНЮК О.

Аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ФОРМИ СПРИЯННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РОЗВИТКУ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

В контексті децентралізації України роль органів місцевого самоврядування значно змінилася та суттєво покращилася позиція даних владних органів щодо вирішення владних управлінських функцій на місцевому рівні. Сучасні українські реалії після пандемії COVID-19 значно змінилися, внаслідок чого законодавці значно посилили повноваження органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення на рівні відповідних територіальних громад. Повномасштабне вторгнення РФ на території України вкотре дало зрозуміти державі і громадянському суспільству про суттєве значення місцевого самоврядування у вирішенні не лише місцевих, а й загальнодержавних питань.

Одним з аспектів діяльності органів місцевого самоврядування є сприяння розвитку суб'єктів господарювання в громадах. Наразі саме місцеве самоврядування здатне суттєво адаптувати свої місцеві стратегії підтримки бізнесу для подолання кризових явищ, спричинених як пандемією, так і війною, суттєво сприяти швидкому відновленню економічної активності в межах відповідних територіальних громад. Розробляючи та приймаючи місцеві програми економічного розвитку, місцеві ради як представницькі органи місцевого самоврядування здатні покращити економічний клімат на відповідному рівні, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності. Такий стан речей вигідний не лише господарюючим суб'єктам, але і самим громадам, адже збільшення обсягу виготовлення продукції чи послуг призводить до збільшення надходжень у місцеві бюджети у вигляді місцевих податків та зборів.

Сучасний стан наукової проблематики форм сприяння органами місцевого самоврядування суб'єктам господарювання свідчить про те, що комплексного наукового дослідження даних питань не проводилося. Окремі аспекти даної проблематики знайшли своє відображення в працях таких українських науковців як Боровик П., Ковальова О.В., Лисенко Л.В., Саблук П.Т., Юрчишин В.В., Майстро С.В. та ін.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Дослідження досвіду розвинених країн свідчить, що планування розвитку, забезпечене партнерськими відносинами між місцевими мешканцями, підприємцями, фермерами, органами місцевого самоврядування є набагато ефективнішим, оскільки передбачає витрачання коштів на виконання завдань, які насправді є пріоритетними [1]. Місцева влада при цьому здійснює управління не шляхом виконання розпоряджень «згори», а орієнтуючись на потреби громади, які детерміновані не лише проблемами життєзабезпечення, але й прагненням організувати життєвий простір у відповідності з більш високими стандартами. Саме громада повинна бути тією інстанцією, яка ставить вимоги щодо якості надання послуг, контролює і перевіряє результати виконання, тобто безпосередньо активно бере участь в процесах управління територіальним розвитком [2].

Однією з форм сприяння органів місцевого самоврядування здійсненню господарської діяльності на відповідній території є участь бізнесу в місцевому управлінні. Важливість залучення представників бізнесу до процесу прийняття рішень на місцевому рівні полягає в тому, що це забезпечує більшу прозорість і відповідальність влади, а також краще враховує інтереси малого та середнього бізнесу. Під час засідань органів місцевого самоврядування бізнес може проконсультувати, надати пояснення, аргументацію прийняття необхідних і для громади, і для бізнесу рішень.

Установлення меморандумів та договорів про співпрацю як внутрішньо державного, так і міжнародного значення також можна визначити як форму сприяння бізнесу. Роль місцевого самоврядування є надзвичайно важливою в посиленні внутрішньої державної та міжнародної співпраці, в тому числі через участь у міжнародних проєктах, програмах обміну досвідом та приваблення зарубіжних інвестицій, які можуть стати каталізатором інновацій та зростання місцевого бізнесу. Встановлення такого зв'язку (особливо в контексті транскордонного співробітництва) із внутрішніми та зарубіжними партнерами дають можливість для започаткування та розвитку спільних економічних програм дозволяє місцевому бізнесу першим отримувати зиск і дивіденди.

Ще однією формою сприяння органів місцевого самоврядування бізнесу в громадах є здійснення заходів щодо подолання наслідків кризи внутрішньої міграції та робочої сили після повномасштабного вторгнення РФ в Україну. Розроблення та втілення в життя стратегій органів місцевого самоврядування, спрямованих на залучення та утримання талантів та робочої сили в громаді є критично важливим для розвитку малого та середнього бізнесу. Проблеми міграції місцевого населення і як наслідок – трудових ресурсів бізнесу – є системними, вирішення яких знаходиться в площині загальнодержавної політики трудової міграції, що реалізується на місцях при сприянні органів місцевого самоврядування. Саме в умовах реалізації цієї форми сприяння бізнесу громади вирішують питання релокації бізнесу з територій, які є небезпечними в умовах воєнного стану.

Ефективне здійснення господарської діяльності в громадах не можливе без відповідних умов сприятливого інвестиційного клімату. Саме органи місцевого самоврядування відповідальні за впровадження політики та ініціатив, які

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

спрямовані на підвищення інвестиційної привабливості громади, зокрема через податкові пільги, допомогу в оформленні документації та доступ до комунальної інфраструктури. Податкове законодавство України дозволяє органам місцевого самоврядування варіювати податкове навантаження на суб'єктів господарювання, що є важливим інструментом впливу на ведення бізнесу.

Насамкінець, формування ефективної інфраструктури можна вважати ще однією формою сприяння органів місцевого самоврядування веденню бізнесу. Розвиток транспортної, комунікаційної та соціальної інфраструктури громади є сферою відповідальності саме виконавчих органів місцевого самоврядування. Ефективність реалізації їх повноважень у цій сфері впливає на привабливість клімату для ведення господарської діяльності. Ця форма тісно пов'язана із іншою – залучення інвестицій в громаду, адже лише за наявності зручної транспортної, комунікаційної та соціальної інфраструктури ведення бізнесу стає комфортним та зручним.

Отже, підсумовуючи зазначене вище, можна констатувати, що органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень можуть використовувати багато форм, за допомогою яких здійснювати сприяння веденню господарської діяльності в Україні. Постковідний період та воєнний стан проявили надзвичайну важливість та ефективність місцевого самоврядування при вирішенні численного ряду проблемних питань місцевого значення.

Література:

1. Майстро С. Роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку сільських громад. Режим доступу: <http://repositcs.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7853/1/07.pdf>

2. Лисенко Л.В. Партнерська модель управління соціально-економічним розвитком сільських територій: сутність і умови формування // Лисенко Л.В. / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=166>

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

IV. НАУКОВІ РОБОТИ ПЕРЕМОЖЦІВ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ «КРАЩА НАУКОВА ПРАЦЯ З ПРОБЛЕМАТИКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА»

БАУМАН Ю.

аспірант другого року навчання, спеціальність
081 «Право»

РЕАЛІЗАЦІЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

ВСТУП.

Обґрунтування вибору теми дослідження.

Протягом останніх років відбувається новелізація, як адміністративного законодавства, так і законодавства, що регулює діяльність та функціонування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади і, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

Потужним «кроком» у реформуванні законодавства, що регулює адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування, стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про адміністративні процедури» (далі - Закон).

Предметом правового регулювання Закону є відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, *органів місцевого самоврядування*, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.

Варто додати, що з метою імплементації положень Закону Уряд запропонував внести зміни до 122 законодавчих актів і привести їх у відповідність із Законом України «Про адміністративну процедуру»¹. Ця обставина є свідченням того, що Закон України «Про адміністративну процедуру» має вплив на дуже широке коло суспільних відносин.

Відтак, прийнятий Закон встановив «нові правила» для реалізації повноважень суб'єктами владних повноважень, здебільшого в питання прийняття актів індивідуальної дії.

¹ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» №10161 від 18.10.2023 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43026>.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

У даному контексті важливим є питання реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень через призму положень Закону України «Про адміністративну процедуру», які за своєю правовою природою є дискреційними повноваженнями.

Важливість цього питання полягає в тому, що вперше Законом (ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру») на законодавчому рівні закріплені чіткі критерії реалізації адміністративним органом дискреційних повноважень так і дано визначення дискреційних повноважень.

Так, питання дослідження правової природи дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень є предметом дослідження вчених зокрема, В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, Ю.П. Битяка, Д.І. Голосніченка, П.В. Діхтієвського, С.Д. Дубенко, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, В.Я. Малиновського, В.П. Нагребельного, В.Ф. Опришка, А.А. Пухтецької, А.О. Селіванова, О.Л. Соколенко, В.П. Тимощука, М.М. Тищенко, Є. Кисіль, В.К. Колпакова, Є.Б. Кубка та інших фахівців.

Окремим аспектам цієї теми – питання адміністративного розсуду присвячувалися праці, зокрема, С.А. Резанова, О.С. Лагоди, Т.С. Март'янової, М.Б. Рісного та інших.

Однак, виникає питання: Чи реалізації дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень є виключно предметом теоретичних досліджень?

Відповідь на це питання є достатньо цікавою, оскільки джерелом для теоретичних досліджень є в першу чергу адміністративні спори між суб'єктами владних повноважень та юридичними, фізичними особами і судова практика розгляду таких спорів, що сформована адміністративними судами.

У даному контексті необхідно зазначити, що питання дотримання адміністративної процедури і порядок та спосіб реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами владних повноважень є постійним предметом дослідження Верховного Суду, який постійно змінює свої правові позиції при розгляді адміністративних справ.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є визначення сутності та особливостей правового регулювання реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у своїй діяльності.

Для досягнення зазначеної мети поставлені такі *завдання*:

– визначити поняття, ознаки і зміст дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) та стан їх правового регулювання у законодавстві України;

– з'ясувати принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб);

– охарактеризувати особливості правового статусу органів місцевого самоврядування, як суб'єктів реалізації дискреційних повноважень;

– розкрити специфіку основних правових форм діяльності органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) у ході реалізації дискреційних повноважень;

– дослідити правові позиції Верховного Суду з даного питання.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у публічному адмініструванні.

Предмет дослідження – правове регулювання реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування» в контексті Закону України «Про адміністративну процедуру».

Емпіричну базу дослідження становлять наукові, публіцистичні, довідкові, енциклопедичні, монографічні видання, узагальнення діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації дискреційних повноважень у публічному адмініструванні.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані у роботі висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – як підґрунтя для проведення подальших наукових досліджень правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у публічному адмініструванні та перспектив її впровадження органами місцевого самоврядування;

– *правотворчій діяльності* – для вдосконалення чинного законодавства, що регулює порядок органів місцевого самоврядування, як органів публічної адміністрації;

– *правозастосовній діяльності* – для практичного застосування органами місцевого самоврядування (та їх посадовими особами) положень Закону України «Про адміністративну процедуру»;

– *освітньому процесі* – під час розробки та викладанні навчальних дисциплін «Муниципальне право», «Адміністративне право».

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що це дослідження є одним із перших, у якому розкрито теоретичні та практичні проблеми правозастосування органами місцевого самоврядування положень Закону України «Про адміністративну процедуру».

Розділ 1. Правова природа дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування.

1.1. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування.

У юридичній енциклопедії дискреційна влада трактується (від франц. *discretionnaire* – залежний від власного розсуду), як спосіб реалізації публічної (тобто, з боку держави і місцевого самоврядування) влади, за яким відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами.

Слід відзначити, що поняття дискреційних повноваження є відносно новим правовим інститутом в українській правничій науці.

Визначення дискреційних повноважень з'явилося в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2, прийнятій Комітетом Міністрів 11.03.1980 на 316-й нараді). У зазначеній рекомендації дискреційні повноваження визначалися як повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

з певною свободою розсуду, тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за таких обставин².

Що стосується національного «правового поля», то розгляд дискреційних повноважень вперше згадується у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади) від 16.05.2007 року у справі № 1-6/2007 (№ 1-рп/2007), де Суд зазначив: «самостійне (дискреційне) право» в контексті того, що Президент України не наділений самостійного (дискреційного) права на призначення суддів на адміністративні посади³.

Утім виникає головне питання, що є джерелом дискреційних повноважень, якщо мова йде про місцеве самоврядування?

Відповідь на це питання дають положення ч.1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до яких, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

З метою реалізації своїх завдань територіальна громада утворює органи місцевого самоврядування. У подальшому реалізація повноважень здійснює на *власний розсуд* виконавчі органи місцевого самоврядування, а також шляхом прийняття нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії.

У вузькому розумінні дискреційні повноваження — це можливість діяти за власним розсудом, у межах закону, можливість застосувати норми закону та вчинити конкретні дії (або дію) серед інших, кожні з яких окремо є відносно правильними (законними).

У діяльності органів місцевого самоврядування виникають ситуації застосування дискреційних повноважень, коли вони можуть бути правомірними чи протиправними.

У статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування (European Charter of Local Self-Government) зазначено, що 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 органу⁴.

При цьому, вихід за межі повноважень визначених законом під час їх реалізації застосування є підставою для виникнення юридичних конфліктів, які вирішуються особами, повноважними на такі дії, в тому числі, судом чи/або наслідком таких діє є настанням юридичної відповідальності.

²Рекомендація № R(80)2 Комітету Міністрів стосовно здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень (Прийнята Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року на 316-му засіданні Заступників Міністрів) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rada_yevropy_rekomendaciya_r_80_2_3.pdf

³Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади): Рішення від 16.05.2007 № 1-рп/2007 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-07#Text>

⁴Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Так, згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування «вирішувати питання» місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Відтак, важливо визначити ознаки дискреційних повноважень.

При відповіді на це питання необхідно звернутися до практики застосування Верховного Суду у питанні визначення та трактування дискреційних повноважень.

Так, у п. 50 постанови від 15.12.2021 у справі №1840/2970/18, Верховний Суд вказав на те, що дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору будь-ким ⁶.

В іншій постанові Верховного Суду від 18.10.2018 у справі №806/1316/18 також зазначено, що дискреційними є повноваженнями суб'єкта владних повноважень обирати у конкретній ситуації між альтернативами, кожна з яких є правомірною⁷.

Далі, п. 7 ч.1 ст. Закону України «Про адміністративну процедуру», визначено, що дискреційне повноваження - повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано.

Отже, з аналізу зазначеної вище позиції можна визначити, що дискреційні повноваження мають такі ознаки:

- дають змогу на *власний розсуд* оцінювати певний юридичний факт, а також обирати одну з декількох можливих форм реагування на нього;
- надають можливість на *власний розсуд* обирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації;
- дають змогу особі обрати форму реалізації своїх повноважень;
- наділяють особу правом повністю або частково визначити порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк та послідовність їх здійснення.

При цьому цікавим є те, що «коренем» (основою), дискреційних повноважень є право органів місцевого самоврядування і суб'єктів владних повноважень в цілому діяти на «власний розсуд».

Саме можливість діяти на «власний розсуд» дає вибір суб'єкту владних повноважень діяти між двома або більше альтернативами рішеннями, коли кожне відповідне рішення є законним або юридично допустимим (правомірним).

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁶ Постанова Верховного Суду від 15 грудня 2021 р., судова справа № 1840/2970/18, адміністративне провадження № К/9901/2762/19. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>

⁷ Постанова Верховного Суду від 18 жовтня 2018 р., судова справа №806/1316/18. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77248263>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

На моє переконання, основною цінністю місцевого самоврядування є те що, територіальній громаді надано право «вирішувати питання» в ситуації повної або відносної невизначеності шляхом реалізації адміністративного (власного) розсуду через можливість вибрати з ряду правомірних альтернатив оптимальне рішення для забезпечення інтересів громади.

У цьому і полягає сутність дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування, як правового феномена.

Водночас, виникає питання, чи всі повноваження є дискреційними? Де для суб'єкта владних повноважень є «червоні лінії» реалізації дискреційних повноважень?

Згідно з положеннями ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Так, Європейський суд з прав людини (European Court of Human Rights) (далі по тексту – ЄСПЛ) у п. 49 рішення у справі «Волохи проти України» (Заява №23543/02) зазначив, що, «якщо правові норми сформульовані достатньо чітко, щоб дозволити кожному у разі необхідності, шляхом відповідних консультацій регулювати свою поведінку, то це є «передбачуваною» нормою права. Далі, ЄСПЛ вказує на те, «що надання правової дискреції органам виконавчої влади у вигляді необмежених повноважень було б несумісним з принципом верховенства права»⁹.

Отже, закон має з достатньою чіткістю визначати межі такої дискреції, наданої компетентним органам, і порядок її здійснення, з урахуванням законної мети даного заходу, щоб забезпечити особі належний захист від свавільного втручання».

Як зазначив Харківський окружний адміністративний суд у своєму рішенні від 26.06.2024 р. по справі № 520/10369/24, «позивачем в повному обсязі дотримано вимоги законодавства при поданні заяв, з огляду на що відповідач не мав можливості прийняти будь-яке інше законне альтернативне рішення, яке було б відмінним від рішення про надання пільг позивачу, у зв'язку з відсутністю будь-яких законних підстав для прийняття такого іншого рішення»¹⁰.

У даному контексті потрібно звернути увагу на положення ч. 3 статті 6 Закону України «Про адміністративну процедуру», яка визначає критерії здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов:

- дискреційне повноваження передбачено законом;
- дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;

⁸ Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Волохи проти України» (Заява № 23543/02): Рішення, Справа від 02.11.2006 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_138#Text

¹⁰ Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 26 червня 2024 р., судова справа №520/10369/24. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120000254>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

- правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом;

- вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків ¹¹.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що орган місцевого самоврядування, як і будь-який інший суб'єкт владних повноважень, у разі настання необхідності діяти на власний розсуд зобов'язаний вчинити конкретні дії лише шляхом вибору діяти чи не діяти, а якщо діяти, то виключно у спосіб, що закріплений у законі. При цьому, важливим є те, що такий вибір здійснюється на «власний розсуд» без примусу.

1.2. Механізми реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування.

За приписами ч. 1 ст. 144 Конституції України, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Відтак, важливим є питання реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень для забезпечення інтересів територіальної громади.

Усі функції держави мають свій механізм реалізації, основою якого слугує сукупність правових елементів.

Система такого механізму має відповідати тим завданням, що стоять перед державою, та бути спрямованою на досягнення цілей реалізації відповідних функцій держави.

Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови під «механізмом» найчастіше розуміють внутрішню побудову, систему чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких формується певне фізичне, хімічне та інше явище; переважно поняття «механізм» використовують у техніці як пристрій, який передає або перетворює рух.

Необхідно відзначити, що дані визначення поняття «механізм» досить складно використовувати в контексті забезпечення реалізації правоохоронної функції, оскільки вони не передбачають можливості здійснення впливу на суспільні відносини за допомогою застосування юридичних засобів.

У випадку, якщо сукупність методів, форм, прийомів та способів, які можна використовувати для досягнення поставленої мети, визначена на рівні нормативно-правових актів, мова вже йде про правовий механізм (механізм правового регулювання).

Під механізмом правового регулювання розуміється сукупність юридичних засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини

У таких умовах виникає питання, в який спосіб органи місцевого самоврядування реалізують свої дискреційні повноваження.

¹¹ Про адміністративну процедуру: Закон України № 2073-IX від 17.02.2022 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Вважаю, що до основних правових форм реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) відноситься: прийняття нормативних та індивідуальних правових актів, вчинення інших юридично значущих дій (конклюдентні акти-дії, бездіяльність), укладання адміністративних договорів.

Зміст нормативно-правових, індивідуальних, конклюдентних актів (акти-дії), адміністративних договорів визначає форми та порядок реалізації дискреційних повноважень, а вони, в свою чергу, впливають на зміст.

Аналізуючи положення Закону України «Про адміністративну процедуру» є певні пропозиції щодо форми адміністративного акту, які, на мій погляд, можуть бути вдосконалені.

	Чинна редакція	Пропонована редакція
№	ст. 70. Форма адміністративного акта	ст. 70. Форма адміністративного акта
	<p>Ч.1 ст. 70 Адміністративний акт повинен мати письмову (електронну або паперову) форму.</p> <p>Як виняток, у невідкладних випадках з метою запобігання явній загрозі життю, здоров'ю громадян, цінному майну або громадській безпеці адміністративний акт може бути прийнятий в усній формі.</p>	<p>Ч.1 ст. 70 Адміністративний акт повинен мати письмову паперову форму. Електронна копія адміністративного акту направляється зацікавленим особам.</p> <p>Як виняток, у невідкладних випадках з метою запобігання явній загрозі життю, здоров'ю громадян, цінному майну або громадській безпеці адміністративний акт може бути прийнятий в усній формі.</p> <p>(Пропозиція. Проект передбачає три альтернативні форми адміністративного акта (письмова, усна та електронна), але не є зрозумілим, в яких випадках вони використовуються.</p> <p>Тому пропонуємо залишити виключно письмову форму).</p>

Так, Законом України «Про адміністративну процедуру» визначено поняття такого інституту, як адміністративний акт, який являє собою рішення або юридично значущу дію індивідуального характеру, прийняте (вчинене) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямовану) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) (п. 3. ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

При цьому, механізм реалізації, відбувається через розгляд та вирішення адміністративної справи, а також виконання адміністративного акту.

Слід відзначити, що вперше на законодавчому рівні (ст. 93 Закону України «Про адміністративну процедуру») закріплено спосіб примусового виконання адміністративного акту, як спрямованого на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, може бути забезпечено адміністративним органом шляхом застосування до особи заходів впливу, передбачених частиною другою цієї статті, крім випадків, якщо виконання адміністративного акта здійснюється примусово в порядку, визначеному законодавством про виконавче провадження.

Розділ 2. Адміністративна процедура в органах місцевого самоврядування.

2.1. Адміністративна процедура в процесі реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень.

У своєму виступі, що відбувся з нагоди ухвалення Верховною радою України Закону України «Про адміністративну процедуру», суддя Федерального адміністративного суду Німеччини Мартін Штайнкюлер зазначив, «що в Німеччині адміністративно-процесуальний кодекс набрав чинності в 1977 році. До того розвивалася судова практика, в якій формувалися загальні принципи адміністративної процедури. Тож законодавець насправді не створив щось нове. Він натомість керувався напрацюваннями в судовій практиці й затвердив ті формати роботи та положення, які вже були вироблені в адміністративних судах, а органи влади зараз дотримуються регламенту і принципу тлумачення»¹².

Можна погодитися з таким твердженням пана Мартіна Штайнкюлера. Справа в тому, що адміністративна процедура в Україні мала свої етапи становлення.

Так, *Першим етапом* такого становлення було прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення, який хоча і є спадщиною радянської правової системи, утім після новелізації має певні норми, що регулюють адміністративну процедуру. (питання притягнення до адміністративної відповідальності).

Другим етапом становлення адміністративної процедури було прийняття Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV, який у 2005 році визначив юрисдикцію та повноваження адміністративних судів та порядок здійснення судочинства в адміністративних судах. Додатково, цей Кодекс увів в правову систему України такі поняття як «публічно-правовий спір», «суб'єкт владних повноважень» та встановив критерії для визнання рішень суб'єктів владних повноважень протиправними¹³.

Як справедливо зазначає Щерба А.В.: *«Кожна з адміністративних неюрисдикційних процедур, яка здійснюється на підставі звернень до органів місцевого самоврядування, має свою специфіку, зумовлену змістом і характером*

¹² Україна ввійшла до сім'ї європейських держав із загальною адміністративною процедурою від 28.11.2022. Пресцентр Верховного Суду: Новини та Події [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1351258/>.

¹³ Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

суспільних відносин, у межах яких вони здійснюються. Однак необхідно враховувати, що адміністративні процесуальні норми, якими врегульовані відповідні процесуально-процедурні дії, виконують, так би мовити, обслуговуючу, або допоміжну роль при набутті суб'єктом звернення правового статусу чи суб'єктивних прав внаслідок здійснення певного виду заявної адміністративної неюрисдикційної процедури»¹⁴.

Так, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду у п. 55 постанови від 25.06.2024 р. у справі №420/7138/19 (адміністративне провадження № К/990/38181/23) зазначив, що «встановлені законом повноваження не повинні сприйматись абстрактно, мати суто формальний, декларативний характер, а суб'єкти владних повноважень не можуть відмовлятися від виконання тих чи інших юридично значимих і обов'язкових до виконання дій лише тому, що вони не підкріплені чітко зафіксованою у законодавстві правовою процедурою їх реалізації»¹⁵.

Відтак, динаміка суспільних відносин, а також розвиток правового регулювання адміністративних процедур спонукають до необхідності прийняття спеціального нормативно-правового акту, який би врегулював внутрішню (неюрисдикційну діяльність) адміністративних органів.

Як результат, *третьім етапом* становлення адміністративної процедури стало прийняття та набуття чинності Закону України «Про адміністративну процедуру». Цей закон розроблено з метою забезпечення ефективного та якісного рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою. *(При цьому, є доцільним внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про адміністративну процедуру», шляхом уніфікації застосування термінів «суб'єкт владних повноважень», «адміністративний орган», «адміністративний акт». Це пов'язано з тим, що при прийнятті Закону України «Про адміністративну процедуру» законодавець відійшов від термінології, що запроваджена в Кодексі адміністративного судочинства. Як наслідок, виникає «дисонанс» в практиці правозастосування).*

На мою думку, концепція та дух цього закону сформувалися на базі багаторічної практики правозастосування норм права адміністративними судами в Україні. Зміст такого правозастосування зводився до того, що суди вказували на необхідність дотримання суб'єктами владних повноважень у своїй діяльності неюрисдикційних процедур (внутрішніх процедур).

Закон України «Про адміністративну процедуру» вміщує низку основоположних ідей (принципів), дія яких відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону

¹⁴ Щербань А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. Нац. універ. внутр. справ. Харків, 2011. 19 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/15fd1c49-c9ee-4cc8-ab49-e7d62d70b4d6/content>

¹⁵ Постанова Верховного Суду від 25 червня 2024 р., судова справа №420/7138/19 (адміністративне провадження №К/990/38181/23) Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119971883>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

поширюється й на іншу адміністративну діяльність, не пов'язану з прийняттям адміністративних актів, що свідчить про їхнє основоположне значення для функціонування місцевого самоврядування.

У розумінні Закону України «Про місцеве самоврядування», саме жителі об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що утворюють територіальну громаду.

За приписами ст. 40 Конституції України, усі мають право *направляти* індивідуальні чи колективні письмові *звернення* або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати *обґрунтовану відповідь* у встановлений законом строк.

Необхідно мати на увазі, що місцеве самоврядування в більшості випадків вирішує справи на підставі звернень жителів територіальної громади, міркуючи про доцільність прийняття рішення, зважуючи різні обставини, тобто використовують розсуд, то положення ч. 3 ст. 6 Закону про законність здійснення дискреційних повноважень буде вельми корисним для органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Так, ЄСПЛ у своєму рішенні у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04) зазначив, «що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб»¹⁶. *(Згідно ст.3 Закону «адміністративна процедура» визначається також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Отже, практика Європейського суду з прав людини матиме важливе значення при практичній реалізації адміністративної процедури).*

У процесі практичної реалізації дискреційні повноваження перебувають під регулюючим впливом норм права, персоніфікуються у вигляді визначених нормами дискреційних прав і обов'язків органів виконавчої влади (їх посадових осіб) щодо застосування адміністративного розсуду при прийнятті юридично обов'язкових нормативних й індивідуальних правових актів, або при здійсненні конкретних дій і заходів.

Тут варто звернути увагу на те, що реалізуючи дискреційні повноваження органи місцевого самоврядування, як адміністративні органи в рамках закону про адміністративну процедури переймають на себе функцію суду, оскільки отримують не властиві їм функції.

Визначення поняття адміністративної процедури у вузькому розумінні дано в п.5 ч.1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», як - визначений законом порядок розгляду та вирішення справи.

Утім, виникає головне питання, в чому полягає зміст адміністративної процедури для органу місцевого самоврядування, як адміністративного органу?

Справа в тому, що згідно Закону України «Про адміністративну процедуру», орган місцевого самоврядування, як адміністративний орган здійснює розгляд

¹⁶ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04): Рішення, Справа від 20.10.2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

звернень (справ), предметом яких є публічно-правові відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи.

Спосіб реалізації такого розгляду здійснюється через адміністративне провадження, яке має внутрішні процедури дій (вимоги до звернення, обов'язок надати докази, процедуру розгляду), а результатом адміністративного провадження є прийняття адміністративного акта, який доводиться до відома осіб і подальше виконання такого акту, що призводить до набуття, зміни, припинення чи реалізації прав та/або обов'язків окремої особи чи широкого кола осіб.

Детальний аналіз Закону України «Про адміністративну процедуру», вказує на те, що адміністративний орган у рамках адміністративного провадження наділяється не властивими йому функціями та повноваженнями.

Як приклад, ч.2 ст. 28 Закону України «Про адміністративну процедуру», визначено, що учасники адміністративного провадження зобов'язані: подати до адміністративного органу у порядку, встановленому законом, наявні у них документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження.

З цього приводу Головне наукове управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку до Проекту закону «Про адміністративну процедуру», слушно зауважило, що запропоновані у проекті правила процедури є надзвичайно подібними до правил судочинства (зокрема, положення про докази, заперечення, слухання, клопотання, відвід посадової або службової особи, проведення огляду місця та речей, допиту спеціалістів, експертів та свідків тощо. адміністративний орган не може бути прирівняний за своїм процесуальним статусом до судових органів. Додатково, Управління наголосило, що адміністративні органи (на відміну від судових) при здійсненні своїх повноважень вирішують матеріально-правові питання громадян та юридичних осіб і є стороною в цих відносинах не можуть мати не властиві їм повноваження¹⁷.

ЄСПЛ с своєму у рішенні по справі «Круслен проти Франції» від 24 квітня 1990 року, серія А, No176-А. зазначив, що передбачуваність закону, тобто зміст і характер застосовних заходів як одна з вимог, які включає у себе поняття «згідно з законом» створює певні проблеми¹⁸.

Далі, експерт експертка проекту EU4PAR Ірина Бойко, вказує на те, що Закон України «Про адміністративну процедуру» дає можливість створити у своєму складі комісію з питань розгляду скарг, тим самим надавши можливість фізичним і юридичним особам скористатися адміністративним оскарженням, якщо їх не задовольняє рішення або дії (бездіяльність) представників місцевої влади¹⁹.

Фактично мова йде про запровадження процедури внутрішнього апеляційного оскарження прийнятих рішень Адміністративними органами.

¹⁷ [Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про адміністративну процедуру»](https://ips.ligazakon.net/document/view/xh7ao00a?an=3&ed=201). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ips.ligazakon.net/document/view/xh7ao00a?an=3&ed=201>

¹⁸ Справа «Круслен проти Франції». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=432>

¹⁹ І.Бойко . Як вплине Закон України «Про адміністративну процедуру на місцеве самоврядування. Ірина Бойко: публікація [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://par.in.ua/information/publications/276>.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Утім виникає багато питань, щодо ефективності такого адміністративного оскарження в умовах воєнного стану, а також питання виключення конфлікту інтересів при такому оскарженні.

Переконаний в тому, що адміністративний орган не може бути наділений властивими йому повноваженнями, що перетворює його на альтернативу суду.

Враховуючи викладене, вважаю що положення Закону України «Про адміністративну процедуру», що надають адміністративному органу, невластиві функції, які фактично підмінюють та дублюють повноваження суду, мають бути виключенні шляхом внесення відповідних змін до Закону.

2.2. Принцип правової визначеності при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень.

Існує цікава позиція, висловлена Л.Л. Богачовою, про те, що європейський принцип правової визначеності походить від німецького принципу *Rechtssicherheit* (дослівно – правова безпека), метою якого є забезпечення чіткості змісту законодавства та який переважно застосовується у справах щодо ретроактивної дії законодавства; принцип захисту законних очікувань походить від німецького *Vertrauensschutz* (дослівно – захист довіри), метою якого є забезпечення того, щоб кожен, хто має довіру до легальності рішень і дій публічної адміністрації, підлягав захисту²⁰.

Фактично мова йде про те, що рішення суб'єктів владних повноважень мають викликати довіру у широкого кола осіб, як наслідок, це призводить до належного виконання та сприйняття широким колом суб'єктів таких рішень. Унаслідок прийнятих рішень, люди, як суб'єкти, на яких спрямовані такі рішення, мають бути впевнені в тому, що рішення є зрозумілими, чіткими та не потребують додатково роз'яснення.

На думку О. Радишевської, добра (належна) адміністрація є ознакою способу здійснення, а точніше – якості публічного адміністрування – діяльності уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що виконують надані або делеговані державою адміністративні функції і спрямовані на задоволення публічного інтересу, інтересів приватних (фізичних та юридичних) осіб²¹.

Як стверджує П.Д. Гуйван, «принцип правової визначеності як невід'ємна складова частина принципу верховенства права найбільше проявляється у вимогах до визначеності норм права, як на етапі їх створення, так і застосування»²².

Так, центральними елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає

²⁰ Богачова Л.Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). С. 1-13 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://core.ac.uk/download/pdf/230566483.pdf>

²¹ О.Радишевська Концепція доброї (належної) адміністрації – від soft law Ради Європи до адміністративного права України. *Studia Prawnoustrojowe* 48. 2020. С. 179-194 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://czasopisma.uwm.edu.pl/>

²² Гуйван П.Д. Правова визначеність, як складова частина принципу верховенства права. Альманах міжнародного права. Вип. 17. С. 11-21 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://inlawalmanac.mgu.od.ua/v17/4.pdf>

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року №5-рп/2005)²³.

В іншому своєму рішенні Конституційний Суд України, зауважив, що принцип правової визначеності означає, що «обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлених такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки» (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010)²⁴.

Також у рішенні в справі «The Sunday Times v. United Kingdom» Європейський суд зазначив, що закон повинен бути досить доступним, він повинен служити для громадянина відповідним орієнтиром, достатнім у контексті, в якому застосовуються певні правові норми у відповідній справі; норма не може вважатися законом, якщо вона не сформульована з достатньою чіткістю, яка дає можливість громадянину регулювати свою поведінку)²⁵.

Питання правової визначеності та сталості органів місцевого самоврядування було предметом дослідження Конституційного Суду України у 2009 році.

Так, Конституційний Суд України у рішенні від 16.04.2009 р. №7-рп/2009 у справі №1-9/2009 за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини тринадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування, дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, Кабінету Міністрів України)²⁶.

Тобто, Конституційний Суд України констатував право органу місцевого самоврядування з власної ініціативи чи з ініціативи інших заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийнятий ним правовий акт. Водночас, він прийшов до

²³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками): Рішення від 22.09.2005 № 5-рп/2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>

²⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію»: Рішення від 29.06.2010 № 17-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10#Text>

²⁵ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «The Sunday Times v. United Kingdom» (Заява №6538/74) від 26.04.1979 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-57584%22%7D>

²⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування): Рішення від 16.04.2009 № 7-рп/2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

висновку, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами, оскільки породжує у громадян впевненість у тому, що їхнє становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього іншого рішення.

Так, Закон України «Про адміністративну процедуру» закладає певні механізми, що гарантують стабільність норм (сталість суспільних відносин).

Як приклад, за приписами ст. 15 Закону України «Про адміністративну процедуру», презумпція правомірності дій та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності.

Утім, вважаю, що зазначена норма права має бути вдосконалена в такий спосіб:

№	Чинна редакція	Пропонована редакція
	<p>Стаття 15 Презумпція правомірності дій та вимог особи</p>	<p>Стаття 15 Презумпція правомірності дій та вимог особи</p>
	<p>Ч.2 ст.15 Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності.</p>	<p>Ч.2 ст.15 Якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків особи або Адміністративного органу, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь особи то Адміністративний орган зобов'язаний прийняти рішення на користь особи.</p>

На мій погляд, детальний аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» вказує на те, що існують певні ризики для зловживання правом з боку адміністративних органів.

Так, у ст. 76 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначено, що адміністративний акт діє від часу набрання ним чинності до часу втрати ним чинності. Адміністративний акт втрачає чинність внаслідок: 1) його виконання; 2)

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

закінчення строку його дії; 3) відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв (статті 86-88 цього Закону); 4) визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв (статті 86, 87, 89 цього Закону); 5) його скасування в порядку адміністративного оскарження або судом; 6) з інших причин, визначених законом.

Вважаю, що положення ст. 76 Закону України «Про адміністративну процедуру» варто доопрацювати, убезпечивши осіб від неправомірного втручання з боку держави, а саме:

№	Чинна редакція	Пропонована редакція
	<p>Стаття 76. Чинність адміністративного акту</p>	<p>Стаття 76. Чинність адміністративного акту</p>
	<p>Ч.3 ст.76 (Відсутня)</p>	<p>Ч.3 ст.76 Адміністративний орган не може позбавити особу права власності.</p> <p>Ч.4 ст. 76 Адміністративний акт на підставі якого виникає право власності чи право користування може бути визнаний протиправним виключно у судовому порядку.</p> <p><i>(Коментар.</i> Конституція України допускає конфіскацію майна як обмеження права власності, зокрема, що може застосовуватися виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.</p> <p>Утім, детальний аналіз положень статті 76 де є підстави вважати, що адміністративний орган може здійснювати неправомірне втручання у право власності особи без рішення компетентного суду).</p>

ВИСНОВКИ.

1. Поняття «дискреційні повноваження» і «адміністративний розсуд» взаємопов'язані та є нерозривним об'єктивно-суб'єктивним опосередкуванням одного явища – дискреції, що належить органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам. Дискреційні повноваження є складовою частиною повноважень та обов'язковим структурним елементом компетенції адміністративного органу (посадової особи) щодо застосування адміністративного розсуду.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

2. Спосіб реалізації дискреційних повноважень, визначений Законом України «Про адміністративну процедуру», є зовнішньо вираженою діяльністю адміністративного органу, що здійснена в рамках його компетенції. Реалізація дискреційних повноважень обумовлена правовим характером їх застосування, тобто здійснюється за наявності належних підстав та відповідних процедур з дотриманням умов, визначених ч. 3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру», а саме:

- дискреційне повноваження передбачено законом;
- дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;
- правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним Законом України «Про адміністративну процедуру»;
- вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

3. До основних правових форм реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) відноситься: прийняття нормативних та індивідуальних правових актів, вчинення інших юридично значущих дій (конклюдентні акти-дії, бездіяльність), укладання адміністративних договорів.

4. Досліджено адміністративне провадження в рамках Закону України «Про адміністративну процедуру», та запропоновано внести зміни до Закону з метою недопущення покладання на адміністративний орган невластивих йому повноважень (повноважень, що притаманні виключно суду).

5. Запропоновано внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про адміністративну процедуру», в яких уніфікувати застосування термінів «суб'єкт владних повноважень», «адміністративний орган», «адміністративний акт».

6. Запропоновано законодавчі зміни до Закону України «Про адміністративну процедуру» в частині посилення гарантій прав власності фізичних та юридичних осіб.

Література:

1. Рекомендація № R(80)2 Комітету Міністрів стосовно здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень (Прийнята Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року на 316-му засіданні Заступників Міністрів) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rada_yevropy_rekomendaciya_r_80_2_3.pdf.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади): Рішення від 16.05.2007 № 1-рп/2007 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-07#Text>.

Муниципальная реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

3. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

5. Постанова Верховного Суду від 15 грудня 2021 р., судова справа № 1840/2970/18, адміністративне провадження № К/9901/2762/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>.

6. Постанова Верховного Суду від 18 жовтня 2018 р., судова справа №806/1316/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77248263>.

7. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Волохи проти України» (Заява № 23543/02): Рішення, Справа від 02.11.2006 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_138#Text.

9. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 26 червня 2024 р., судова справа №520/10369/24. *Єдиний державний реєстр судових рішень* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120000254>.

10. Про адміністративну процедуру: Закон України № 2073-ІХ від 17.02.2022 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

11. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-ІV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

12. Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. Нац. універ. внутр. справ. Харків, 2011. 19 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/15fd1c49-c9ee-4cc8-ab49-e7d62d70b4d6/content>.

13. Постанова Верховного Суду від 25 червня 2024 р., судова справа № 420/7138/19 (адміністративне провадження № К/990/38181/23) *Єдиний державний реєстр судових рішень* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119971883>.

14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04): Рішення, Справа від 20.10.2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text.

15. Богачова Л.Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). С. 1-13 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://core.ac.uk/download/pdf/230566483.pdf>.

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

16. Гуйван П.Д. Правова визначеність, як складова частина принципу верховенства права. Альманах міжнародного права. Вип. 17. С. 11-21 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://inlawalmanac.mgu.od.ua/v17/4.pdf>.

17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками): Рішення від 22.09.2005 № 5-рп/2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>.

18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію»: Рішення від 29.06.2010 № 17-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10#Text>.

19. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «The Sunday Times v. United Kingdom» (Заява №6538/74) від 26.04.1979 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%5D%2C%22001-57584%22%7D>.

20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування): Рішення від 16.04.2009 № 7-рп/2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>.

21. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про адміністративну процедуру» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ips.ligazakon.net/document/view/xh7ao00a?an=3&ed=201>

22. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» №10161 від 18.10.2023 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43026>

23. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини): Конвенція, Міжнародний документ, Протокол від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

24. Справа «Круслен проти Франції» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=432>

25. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху): Рішення від 22.12.2010 № 23-

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#Text>

26. Бойко І. Як вплине Закон України «Про адміністративну процедуру на місцеве самоврядування. Ірина Бойко: публікація [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://par.in.ua/information/publications/276>

27. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. — Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. — 544 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/09457ae7-1b7e-435b-ba3a-d4d505e33db7/content>

28. Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» – Київ, 2023 – 545 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74413.pdf>

29. Уряд схвалив законопроект, який уніфікує 122 адміністративні процедури згідно з європейськими стандартами від 13.10.2023. *Новини Міністерства* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://minjust.gov.ua/news/ministry/uryad-shvaliv-zakonoprojekt-yakiy-unifikue-122-administrativni-protseduri-zgidno-z-evropeyskimi-standartami?fbclid=IwAR1q4ziE1yHMhoXzTUDk6y6KU5m2jApRq_3ushs1gBQzN4Xw2zxSufjGATA%CA%BC

30. Колесник В.А. Дискреційні повноваження органів державної влади як предмет розгляду публічно-правових спорів. *Інвестиції: практика та досвід*. Вип. № 5—6/2020. С. 141-146. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.5—6.141 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/5-6_2020/24.pdf

31. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Серія ПРАВО. Вип. 69. С. 229-236 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/254762/251900>

32. Бандурка О.М. Б. Адміністративний процес України: монографія / О.М. Бандурка. — Харків: ХНУВС, Майдан, 2019. — 422 с. ISBN 978-966-372-696-0 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/56fb692b-0382-4f2b-bdba-ab9d937860f5/content>

33. Крупнова Л.В. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування. *Наукові записки: Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 14. С. 303-308 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://pravo.cusu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/312/317>

34. Україна ввійшла до сім'ї європейських держав із загальною адміністративною процедурою від 28.11.2022. *Пресцентр Верховного Суду: Новини та Події* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1351258/>

35. Тимощук В., Бойко І., Школик А., Школьний Є. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

громадянами й бізнесом: посібник для публічних службовців. Київ: Реформа державного управління, 2022. 75 с.

36. Радишевська О. Концепція доброї (належної) адміністрації – від soft law Ради Європи до адміністративного права України. *Studia Prawnoustrojowe* 48. 2020. С. 179-194 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=http://czasopisma.uwm.edu.pl/index.php/sp/article/download/5528/5969/20169&ved=2ahUKEwjt4si2qqSIAxU7IRAIHRZJCbsQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw0DiSKgDBtPSxksjUuJuZoX>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

ЧЕРНОБАЙ С.

Начальник юридичного відділу управління комунальної власності департаменту економічного розвитку Львівської міської ради

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗМІЩЕННЯ ТИМЧАСОВИХ СПОРУД ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (ТЕМАТИЧНИЙ НАПРЯМОК ДОСЛІДЖЕННЯ: ВІДСУТНІСТЬ ЧІТКОГО МЕХАНІЗМУ ПЕРЕДАЧІ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА В ОРЕНДУ)

З поширенням в українському суспільстві ідей та досягнень урбаністики, розвитком класу людей, для яких важливе комфортне та збалансоване міське середовище, збільшенням впливу громадянського суспільства на рішення органів влади все більшої уваги привертає проблема розміщення в межах населених пунктів тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності.

Проблема полягає в тому, що в багатьох містах такі тимчасові споруди розміщуються хаотично та мають неестетичний вигляд. З іншого боку порядок їх встановлення часто непрозорий, корупційний та монополізований, а подекуди і неконтрольований з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Аналіз проблеми доцільно розпочати з опису існуючого стану речей.

На сьогоднішній день в Україні механізм розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності визначений Порядком розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, який затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.10.2011 № 244 (надалі - наказ Мінрегіону № 244), що узгоджується з положенням частини 4 статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності здійснюється в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування).

Цей Порядок передбачає заявницький, безконкурентний та безоплатний механізм розміщення тимчасових споруд. Так, встановлено, що підставою для розміщення тимчасової споруди є паспорт прив'язки, який надається органом з питань містобудування та архітектури місцевої ради. Затверджено вичерпний перелік документів, який надається замовником для оформлення паспорта прив'язки тимчасової споруди. Системний аналіз положень Порядку (зокрема пункту 2.5) свідчить, що єдиною підставою відмови в оформленні паспорта прив'язки є невідповідність намірів замовника щодо місця розташування тимчасової споруди містобудівній документації, будівельним нормам.

Порядок не передбачає платності розміщення тимчасових споруд, а також конкурсних засад при виборі особи, якій надається право на розміщення

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

тимчасової споруди, як не передбачає і відведення й формування земельної ділянки для відповідних цілей.

Фактично існування наказу Мінрегіону № 244 робить юридично сумнівними всі намагання органів місцевого самоврядування надавати дозволи на розміщення тимчасових споруд на конкурсних засадах, а також укладати (за результатами конкурсів (аукціонів) або без таких) господарські оплатні договори щодо встановлення тимчасових споруд.

Однак аналіз особливостей регулювання відповідних правовідносин на місцевому рівні показує, що фактичне кожне велике місто в Україні має місцевий нормативно-правовий акт, який регулює порядок розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності на території відповідної територіальної громади.

Наприклад, в Одеській міській територіальній громаді діють Правила розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в м. Одесі, затверджені рішенням Одеської міської ради від 09.10.2013 № 3961-VI. Ці Правила передбачають укладення із власником тимчасової споруди відплатного договору на право користування місцями для розташування елементів вуличної торгівлі. Для визначення плати запроваджено зонування міста і відповідні ставки залежно від розташування тимчасової споруди [1].

У Львівській міській територіальній громаді діє Положення про оренду окремих конструктивних елементів благоустрою комунальної власності для розміщення об'єктів соціально-культурного, торговельного та іншого призначення, затверджене ухвалою Львівської міської ради від 01.12.2016 № 1273. Для встановлення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності на комунальних землях передбачений механізм використання елементів благоустрою, для чого підприємець, який бажає встановити тимчасову споруду, укладає із виконавчим органом міської ради відплатний договір оренди окремих конструктивних елементів благоустрою. Лише для розміщення певних видів тимчасових споруд, як от для тимчасових, сезонних або святкових ярмарків, передбачено визначення орендаря за результатами аукціонів. Крім того, існує мораторій терміном до 31.12.2024 на встановлення стаціонарних тимчасових споруд [2].

У Дніпровській міській територіальній громаді діє Порядок передачі об'єктів (елементів) благоустрою м. Дніпра в тимчасове використання не за функціональним призначенням для здійснення господарської діяльності у сфері споживчого ринку та послуг, затверджений рішенням Дніпровської міської ради від 19.09.2018 № 96/35. Відповідно до положень цього Порядку влаштування сезонних майданчиків, об'єктів дрібно-роздрібної торгівлі, ресторанного бізнесу тощо здійснюється на підставі договору про використання об'єктів благоустрою міста не за функціональним призначенням. Договір є відплатним. Рішенням виконавчого комітету Дніпровської міської ради затверджено містобудівну документацію – Комплексну схему розміщення тимчасових споруд, яка, однак, потребує суттєвої деталізації та не використовується для регулювання розміщення тимчасових споруд [3].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

У Вінницькій міській територіальній громаді існує практика встановлення відплатних земельних сервітутів для розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності. Розмір плати та типовий договір затверджені рішенням Вінницької міської ради від 27.12.2011 № 612 «Про встановлення в м. Вінниці розмірів орендної плати та плати за встановлення земельних сервітутів за земельні ділянки, які перебувають в комунальній власності» [4].

Нарешті Київською міською радою 13.06.2024 ухвалено рішення «Про затвердження Положення про тимчасове користування окремими елементами благоустрою комунальної власності для розміщення тимчасових споруд торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення, та внесення змін до деяких рішень Київської міської ради», яким передбачається виключно конкурсний спосіб отримання права на розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності та укладення за результатами аукціону відплатного договору оренди конструктивних елементів благоустрою.

Деякі громади застосовують механізм пайової участі в утриманні об'єкта благоустрою для власників тимчасових споруд, спираючись на положення статті 15 Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

Таким чином, можна стверджувати, що на сьогоднішній день в українських громадах запроваджено абсолютно різні способи та правила регулювання розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності (оренда конструктивних елементів благоустрою, пайова участь, користування місцями, земельний сервітут тощо) і жоден з них не є юридично бездоганим.

Більше того, на цей рахунок існують позиції Державної регуляторної служби України (див. <https://www.drs.gov.ua/press-room/mistsevi-rady-ne-mozhut-zobov-yazuvaty-vlasnykiv-tymchasovyh-sporud-braty-pajovu-uchast-v-utrymanni-ob-yekta-blagoustroyu/>) та Антимонопольного комітету України (див. <https://amcu.gov.ua/news/provazhennia-pidpriemnytskoi-dialnosti-v-tymchasovykh-sporudakh-amku-nadav-roziasnennia-orhanam-mistsevoho-samovriaduvannia>), згідно з якими вимагання подання суб'єктами господарювання не передбачених наказом Мінрегіону № 244 документів для можливості розміщення тимчасових споруд та оформлення паспорта прив'язки тимчасових споруд; визначення окремої процедури подання, розгляду та отримання документів для розміщення тимчасових споруд; встановлення не передбачених Порядком умов призупинення та анулювання дії паспорта прив'язки тимчасових споруд; встановлення вимог у частині відповідності намірів щодо місця розташування тимчасових споруд комплексній схемі розміщення тимчасових споруд; встановлення обов'язку укладати оплатні договори щодо розміщення тимчасових споруд є практикою, яка суперечить чинному законодавству.

Втім результат регулювання різними органами місцевого самоврядування розміщення тимчасових споруд у більшості громад подібний – безконтрольне розміщення таких об'єктів на шкоду міському середовищу.

Відповідно до частини 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Тому надзвичайно важливим є затвердження на державному рівні єдиних уніфікованих, виконаних на високому рівні нормотворчої техніки правил розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності.

Одною із таких спроб є, наприклад, проект Закону № 10308 від 01.12.2023 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності та майданчиків для паркування транспортних засобів (далі – Проект Закону), ініціатором прийняття якого виступають члени парламентського комітету з питань економічного розвитку [5].

Проект Закону спрямований на налагодження прозорої процедури встановлення тимчасових споруд, надання органам місцевого самоврядування дієвих інструментів регулювання та впорядкування відповідного процесу.

В цьому контексті слід зазначити, що не так багато реформ в Україні справді змінили «правила гри» у певній сфері, якісно покращивши стан справ. Втім, такі успішні приклади є.

Так, запровадження в свій час зовнішнього незалежного оцінювання, незважаючи на супротив, мінімізувало корупцію при вступі до вищих навчальних закладів. Або реформа реєстрації речових прав на нерухоме майно, яка незважаючи на всі недоліки, ліквідувала абсолютно корупційний механізм реєстрації прав обласними БТІ. Якісно новий рівень прозорості та ринкових механізмів досягнутий завдяки реформі приватизації і оренди державного та комунального майна.

Не буде перебільшенням сказати, що якщо вдасться на законодавчому рівні запровадити обов'язковість проведення електронних аукціонів з продажу права розміщувати тимчасові споруди для здійснення підприємницької діяльності, це стане історичним кроком, співставним за своїм значенням з вищезгаданими реформами.

Втім, запропонований Проектом Закону механізм розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності з огляду на практичний досвід у даній сфері видається нам не позбавленим певних недоліків.

Про ці недоліки, а також бачення автора стосовно порядку розміщення тимчасових споруд йтиметься нижче.

Обов'язковим першим кроком реформування системи розміщення тимчасових споруд на державному рівні має бути скасування наказу Мінрегіону № 244, натомість ухвалення не тільки Закону України, але і постанови Кабінету Міністрів України, які врегулюють означене питання в новий спосіб.

На нашу думку, за основу слід взяти механізм передачі в оренду державного та комунального майна, визначений Законом України “Про оренду державного та комунального майна” та Порядком передачі в оренду державного та комунального майна, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.06.2020 № 483, визначивши, що об'єктом оренди будуть окремі елементи благоустрою населених пунктів для розміщення тимчасової споруди. Необхідною передумовою надання елементу благоустрою в оренду для розміщення тимчасової споруди має бути

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

наявність місця елементу благоустрою для її встановлення у відповідному Переліку, який затверджуватиметься органом місцевого самоврядування. При цьому зрозуміло, що процедура матиме свої відмінності.

Наприклад, недоцільно вводити поняття балансоутримувача елементів благоустрою комунальної власності, які передаватимуться в оренду для розміщення тимчасових споруд за аналогією балансоутримувачів нерухомого майна. Також недоцільно визначати перелік осіб, які матимуть право розміщувати тимчасові споруди без проведення аукціону (за аналогією з переліком, запровадженим статтею 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна»), зважаючи на виключно комерційну мету розміщення таких споруд. Обґрунтованим видається надання органам місцевого самоврядування права відмовляти у продовженні договорів оренди у зв'язку із недоцільністю перебування тимчасової споруди у визначеному місці (в такому випадку відмова, по суті, буде пов'язана із необхідністю покращення благоустрою населеного пункту). Спрощеною порівняно з іншими об'єктами містобудування, можливо і в позасудовому порядку, має бути процедура демонтажу тимчасових споруд після закінчення строку договорів або якщо тимчасова споруда самовільно встановлена тощо.

Вбачається, Законом необхідно врегулювати основні правила та принципи розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності. Постановою Кабінету Міністрів України – процедурні питання (зокрема, щодо оголошення та проведення аукціонів, укладення договорів, порядку погодження розміщення споруд з іншими органами тощо). А органам місцевого самоврядування доцільно надати право встановлювати місцеві правила розміщення тимчасових споруд, які повинні відповідати принципам та основним положенням, визначеним Законом.

На нашу думку, Законом обов'язково необхідно врегулювати такі питання:

- Договірний характер правовідносин, пов'язаних з розміщенням тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності – шляхом укладення договору оренди окремих елементів благоустрою для розміщення тимчасових споруд (повторюємо, що на сьогоднішній момент законодавство не передбачає укладення договорів для встановлення тимчасових споруд). Запровадження такого типу договору дозволить врегулювати означене питання на платній основі без втручання у земельні правовідносини (як пропонує проект Закону). Необхідно визначити, що орендодавцем та організатором аукціону у правовідносинах щодо встановлення тимчасових споруд у межах населених пунктів є орган місцевого самоврядування або визначені ним особи; окреслити коло можливих орендарів. При цьому, новий Закон, на нашу думку, має врегулювати процедуру розміщення тимчасових споруд на землях загального користування. Органам місцевого самоврядування доцільно надати право затвердити примірний договір оренди.

- Обов'язковість визначення права розміщення тимчасових споруд за результатами електронних аукціонів.

При цьому органам місцевого самоврядування доцільно надати право визначати щодо деяких типів споруд носіїв переважного права на укладення

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

договору оренди (наприклад, щодо відкритих літніх майданчиків для харчування – таке переважне право доцільно надати закладам харчування, які обслуговують відповідні літні майданчики за умови, що заклад і майданчик розташовані один від одного не далі ніж певна відстань тощо). Необхідно також визначити можливість короткострокової оренди (не більше доби) без проведення аукціону.

- Загальні вимоги до тимчасових споруд та вимоги до їх встановлення.

В науковій літературі висловлювалась думка про відсутність в чинному законодавстві адекватного визначення поняття тимчасової споруди для здійснення підприємництва, що робить проблемним розмежування такого типу споруд та будівель. Покатаєвим П.С. запропоновано розмежовувати ці два типи об'єктів за допомогою наявності чи відсутності фундаменту, що дозволить однозначно відносити тимчасові споруди до некапітального типу об'єктів та поширювати на тимчасові споруди режим рухомої речі згідно з Цивільним кодексом України [6]. Доцільним вдається унормувати на основі цього критерію поняття тимчасової споруди. Можливо взяти за основу або переглянути існуючі вимоги до тимчасових споруд, які встановлені діючими нормативно-правовими актами та обов'язково уніфікувати їх. Наприклад, у згаданому наказі Мінрегіону № 244 визначено, що площа стаціонарної тимчасової споруди по зовнішньому контуру не повинна перевищувати 30 кв.м. (тут треба врахувати, що є тимчасові споруди, площа яких за визначенням має бути більшою, наприклад, відкриті ковзанки або атракціонні конструкції та і літні майданчики). Вимоги щодо розміщення малих архітектурних форм та тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності у межах смуги відведення автомобільних доріг та “червоних ліній” вулиць і доріг населених пунктів також містяться в Єдиних правилах ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правила користування ними та охорони, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1994 № 198 (зі змінами). Відповідно до пункту 27 цих Правил малі архітектурні форми, тимчасові споруди для провадження підприємницької діяльності не повинні мати заглиблені в ґрунт фундаменти і не перевищувати за висотою 4 метрів. У населених пунктах малі архітектурні форми (крім кіосків для продажу проїзних квитків на зупинках громадського транспорту) розміщуються за межею тротуару, пішохідних доріжок, алей на відстані не менше ніж 1 метр, але не ближче ніж 5 метрів до проїзної частини доріг і вулиць. Відповідно до пункту 35 Правил забороняється розміщувати малі архітектурні форми та тимчасові споруди для провадження підприємницької діяльності:

без дотримання вимог ДБН В.2.3-4:2015 “Автомобільні дороги. Частина I. Проектування. Частина II. Будівництво”, ДБН В.2.3-5:2018 “Вулиці та дороги населених пунктів” у частині забезпечення видимості;

ближче ніж за 20 метрів до перехресть;

на штучних спорудах (крім випадків, коли розміщення цих споруд передбачено проектом будівництва або реконструкції, погодженим та затвердженим в установленому порядку);

ближче ніж за 100 метрів до залізничних переїздів.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Під час розміщення малих архітектурних форм не допускається пошкодження або знищення зелених насаджень тощо.

Відповідно до п. 1.14 розділу III Загальні вимоги пожежної безпеки до утримання територій, будинків, приміщень, споруд, евакуаційних шляхів і виходів Правил пожежної безпеки в Україні, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 30.12.2014 № 1417, тимчасові споруди торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності, крім тих, що розміщуються на території ринків, відповідно до затвердженого плану-схеми повинні розміщуватися на відстані не менше 10 м від інших будівель та споруд, крім випадків, коли згідно з будівельними нормами потрібна більша протипожежна відстань або коли їх можна встановлювати біля зовнішніх стін без отворів, які відповідають вимогам будівельних норм до протипожежних стін.

Будівлі мобільні (інвентарні) допускається розміщувати групами, але не більше 10 у групі і загальною площею не більше 800 м². Відстань між групами цих будівель повинна становити не менше 15 м.

Доцільно визначити й інші правила, критерії та обмеження щодо встановлення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності.

- Види тимчасових споруд.

Необхідно визначити базовий вид тимчасової споруди, щодо якого встановлюються загальні правила. Це тимчасова споруда торгового призначення площею до 30 кв.м. А також інші види споруд, щодо яких доцільно встановити окремі вимоги та особливості порядку розміщення. Це насамперед літні майданчики для харчування (тимчасові споруди торгового призначення до 30 кв.м (як правило у формі кіоску, відкритої торгової точки) та літні майданчики складають понад 90% встановлених тимчасових споруд). Також, можливо доцільно визначити інші види ТС зі своїми особливостями, наприклад, відкриті ковзанки, атракціонні конструкції, платіжні пристрої, автомати для продажу товарів, поштомати тощо.

- Ціна оренди.

Законом доцільно визначити базовий принцип визначення стартової орендної плати. Наприклад, стартова орендна плата складається з вартості оренди 1 кв.м. поверхні елементу благоустрою, встановленої органом місцевого самоврядування, але не менше 0,05 прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на 01 січня року, в якому проводиться аукціон, помножена на площу елементу благоустрою, що надається в оренду. Відповідно, органам місцевого самоврядування необхідно надати право затвердити вартість оренди 1 кв.м. поверхні елементу благоустрою для розміщення тимчасових споруд.

- Строк оренди.

На нашу думку необхідно визначити, що строк договору оренди конструктивних елементів благоустрою для розміщення тимчасових споруд не може становити більше трьох років, крім окремих видів тимчасових споруд, визначених органом місцевого самоврядування.

- Формування переліку місць (окремих елементів благоустрою) для розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Дане питання є одночасно найважливішим і найскладнішим для регулювання. Адже рішення про розміщення ТС у певному населеному пункті має прийматися у встановленому порядку, з урахуванням принципів відповідальної містобудівної політики, політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, зокрема збалансованості інтересів держави, суспільних інтересів (територіальної громади) та інтересів суб'єктів господарювання, передбачуваності. Це можна забезпечити лише при наявності певної документації, яка визначатиме місця, де можливо встановлення тимчасової споруди, а де - ні. В іншому випадку процес розміщення тимчасових споруд матиме ознаки свавільних дій з боку органів місцевого самоврядування, а підприємцям надасть можливості для зловживань.

Як зазначалось вище, згідно з наказом Мінрегіону № 244 підставою відмови в оформленні паспорту прив'язки є невідповідність намірів замовника щодо місця розташування ТС містобудівній документації, будівельним нормам. Тобто діючим законодавством передбачається наявність певної містобудівної документації, проте вимог до такої документації законодавство не містить. Раніше наказ Мінрегіону № 244 передбачав затвердження органами місцевого самоврядування такого виду документації в сфері містобудування як Комплексна схема розміщення тимчасових споруд, проте на виконання рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 15.07.2019 у справі № 640/1857/19 пункти наказу Мінрегіону № 244, в яких згадувалось про Комплексну схему, 23.11.2020 було скасовано.

Проектом Закону пропонується відновити поняття «Комплексна схема розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності». Пропонується, що розробляти цей вид містобудівної документації буде суб'єкт господарювання, який має у своєму складі архітектора, що має відповідний кваліфікаційний сертифікат (сертифікат) виконавця окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, або архітектор, який має відповідний кваліфікаційний сертифікат (сертифікат) виконавця окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, на замовлення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради. А затверджувати – місцеві ради після процедури громадського обговорення.

Також Проектом Закону окрім Комплексної схеми пропонується запровадити обов'язковість розроблення окремих схем розміщення для кожної тимчасової споруди з обов'язковим внесенням їх до містобудівного кадастру на державному рівні. Пропонується, що розробляти їх також зможе лише сертифікований архітектор.

Фактично Проектом Закону пропонується зберегти у видозміненій формі діючий дозвільний принцип розміщення тимчасових споруд на підставі паспорту прив'язки, передбачений наказом Мінрегіону № 244, який (паспорт) якраз містить схему розміщення ТС в масштабі 1:500 (по суті, схема розміщення ТС і є змістом паспорту прив'язки). Тільки якщо паспорт прив'язки як підстава для розміщення ТС оформлюється органом з питань містобудування та архітектури протягом десяти робочих днів з дня подання заяви претендента на встановлення ТС, то проект Закону пропонує сумнівні положення щодо розробки схем розміщення ТС сертифікованим архітектором, реєстрації права на розміщення тимчасової

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

споруди в Державному реєстрі, електронної інформаційної взаємодії між містобудівним кадастром на державному рівні, Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва, єдиним державним реєстром судових рішень оформлення земельних сервітутів тощо.

На нашу думку, з огляду на тимчасовість розміщення об'єктів регулювання, обмежені строки оренди, спрощену процедуру демонтажу (яку необхідно передбачити), необхідність укладення договору оренди елементів благоустрою, який буде підставою розміщення тимчасової споруди та міститиме опис й ідентифікацію місця орендованого елементу благоустрою, недоцільним вбачається розроблення окремого виду містобудівної документації щодо тимчасових споруд (особливо щодо кожної окремої тимчасової споруди).

Натомість формування орендодавцем за поданням відповідного уповноваженого органу містобудування та архітектури сільської, селищної, міської ради переліку місць (окремих елементів благоустрою) для розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності з подальшим його затвердженням представницьким органом місцевого самоврядування виглядає найбільш вдалим варіантом формалізації відповідного процесу.

При цьому Законом необхідно якісно врегулювати склад відомостей, які обов'язково має містити Перелік. На нашу думку такими відомостями мають бути:

- опис окремого елементу благоустрою, який надається в оренду;
- адреса місця розміщення конструктивного елементу благоустрою;
- координати окремого елементу благоустрою або його графічне зображення (наприклад, М 1:500);

- площа окремого елементу благоустрою, кв.м.;
- тип тимчасової споруди, який можливо розмістити на окремому елементі благоустрою;

- Архітектурно-художній тип тимчасової споруди, який можливо розмістити на окремому елементі благоустрою (у випадку затвердження місцевою радою архітектурних типів). В цьому контексті з метою уніфікації та покращення місцевої містобудівної політики та політики благоустрою і просторового розвитку доцільно надати місцевим радам право затверджувати типові проекти тимчасових споруд, які можуть розміщуватись на території відповідної громади (адже тимчасові споруди для здійснення підприємницької діяльності це не той тип архітектурних об'єктів, який має бути полем для самовираження).

- Умови та обмеження щодо розміщення тимчасової споруди на окремому елементі благоустрою.

Приклад, як може виглядати Перелік місць (окремих елементів благоустрою) для розміщення тимчасових споруд на території територіальної громади:

№	Конструктивний елемент благоустрою	Адреса місця розміщення	Координати або графічне зображення (М 1:500)	Площа елементу благоустрою, кв.м.	Тип тимчасової споруди	Архітектурно-художній тип	Умови, обмеження
1	Замощення	вул. Шевченка, 1		22	Торгова ТС	№ 1	Строк оренди 3 роки, для торгівлі

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

							продовольчими товарами
2	Замощення	пл. Франка, 1		400	Відкрит а ковзанка	Не застосовується	Строк оренди 3 роки, без права передачі в суборенду
3	Частина підземного переходу	вул. Лесі Українки, 1		30	Торгова ТС	№ 3	Строк оренди 2 роки, для торгівлі книгами
4	Замощення	вул. Гоголя, 1		45	Відкритий літній майданчик	№ 2	Строк оренди 3 роки (з 01.04 по 31.10 кожного року)
	Замощення	вул. Котляревського, 1		3	Поштомат	Не застосовується	Строк оренди 3 роки
	Замощення	Вул. Стефаніка, 1		2	Майданчик для електро самокатів	Не застосовується	Строк оренди 3 роки

Законом необхідно також визначити порядок включення об'єктів до Переліку (зокрема щодо надання висновку уповноваженим органом містобудування та архітектури сільської, селищної, міської ради), хто може ініціювати включення, підстави для відмови у включенні об'єкта до Переліку, обов'язковість оприлюднення Переліку в електронній торговій системі та (за наявності) на офіційних вебсайтах орендодавців тощо.

Якщо згідно з проектом Закону буде збережена необхідність погодження органами поліції розміщення тимчасових споруд в межах червоних ліній вулиць, постановою Кабінету Міністрів України необхідно затвердити порядок такого погодження, без якого включити місце до Переліку буде неможливо і який визначить чіткі строки, критерії необхідні документи. При цьому, на нашу думку, доцільно розглянути пропозицію скасувати необхідність такого погодження органами поліції (скасувати дискрецію і можливу корупційну складову), визначивши натомість формальні обмеження для встановлення тимчасових споруд (наприклад, не ближче певної кількості метрів від проїзної частини вулиці, перехрестя; якщо вулиця пішохідна – то встановлення тимчасових споруд не повинно заважати проїзду (критерій ширини), встановити мінімальну відстань між тимчасовими спорудами тощо).

Також в цьому контексті слід звернути увагу та виправити наявну суперечливість у законодавстві. Так, відповідно до статті 52-3 Закону України «Про дорожній рух» до повноважень Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху належать погодження відповідно до вимог цього Закону, інших законодавчих актів проектів на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг. А відповідно до статті 18 Закону України «Про автомобільні дороги» розташування будь-яких об'єктів, будівель, споруд або їх частин у межах "червоних ліній" вулиці не допускається.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Наявність місця (окремого елемента благоустрою) в Переліку і перемога в аукціоні будуть підставами укласти договір оренди окремого елемента благоустрою і розмістити тимчасову споруду для здійснення підприємницької діяльності.

- Підготовка до передачі об'єкта оренди на аукціоні.

Доцільно врегулювати за аналогією з процедурою, передбаченою для оренди державного та комунального майна.

- Організація та проведення аукціону в електронній торговій системі, визначення переможця.

Доцільно врегулювати за аналогією з процедурою, передбаченою для оренди державного та комунального майна.

- Порядок продовження договорів окремих елементів благоустрою для розміщення тимчасових споруд.

Серед підстав має бути «визначена органом містобудування та архітектури сільської, селищної, міської ради або представницьким органом недоцільність розміщення тимчасової споруди» (фактично – це обґрунтована потреба у необхідності покращення благоустрою населеного пункту, чому заважає існування тимчасової споруди в певному місці).

- Суборенда.

Доцільно за загальним правилом надати можливість орендарям окремих елементів благоустрою, які отримали право оренди на аукціоні, передавати їх в суборенду.

- Перехідні положення.

Необхідно передбачити, що дозвільні документи на розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності, видані до вступу в дію цього Закону, зберігають свою чинність до закінчення їхнього строку (але не довше 5 років) тощо.

Статтю 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» для синхронізації її положень із положеннями майбутнього Закону доцільно викласти у такій редакції:

«Тимчасові споруди для провадження підприємницької діяльності

1. На землях загального користування населених пунктів можуть розміщуватися тимчасові споруди торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності.

2. Тимчасова споруда торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності - одноповерхова споруда, що виготовляється з полегшених конструкцій з урахуванням основних вимог до споруд, визначених технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд, і встановлюється тимчасово, без улаштування фундаменту.

Тимчасова споруда для здійснення підприємницької діяльності може мати закрите приміщення для тимчасового перебування людей (павільйон площею не більше 30 квадратних метрів по зовнішньому контуру) або не мати такого приміщення. Законом можуть бути визначені

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

3. Розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності здійснюється на конкурсній, платній та договірній основі особами, визначеними за результатами електронного аукціону в порядку, встановленому Законом».

Після прийняття Закону України, який визначить основні правила та принципи розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності, необхідним є прийняття Кабінетом Міністрів України постанови, яка затвердить порядок надання в оренду окремих елементів благоустрою для розміщення тимчасових споруд, конкретизує та доповнить положення Закону (за аналогією з для здійснення підприємницької діяльності Порядком передачі в оренду державного та комунального майна, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.06.2020 № 483).

Органам місцевого самоврядування необхідно надати право затверджувати місцеві правила розміщення тимчасових споруд, які повинні відповідати принципам та основним положенням, визначеним Законом та постановою Кабінету Міністрів України. Органам місцевого самоврядування доцільно надати право:

- визначити орендодавця (орендодавців) окремих елементів благоустрою для розміщення тимчасових споруд на території громади;
- визначити додаткові критерії та вимоги для включення об'єктів до Переліку місць (окремих елементів благоустрою) для розміщення тимчасових споруд;
- затвердити вартість оренди 1 кв.м. поверхні елементу благоустрою для розміщення тимчасових споруд;
- встановити розподіл орендної плати між бюджетом і орендодавцем;
- затвердити архітектурно-художні типи тимчасових споруд, інші вимоги для їх розміщення;
- затвердити порядок визначення додаткових умов оренди (зокрема строку, цільового призначення, інвестиційних зобов'язань тощо);
- визначити зони, в яких розміщення тимчасових споруд заборонено;
- затвердити примірний договір оренди тощо.

Територіальні громади зацікавлені в напрацюванні оптимального механізму розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності, який сприятиме прозорості та розвитку ринкових механізмів, допоможе радам громад боротися із засиллям кіосків на вулицях міст, селищ і сіл, забезпечить досягнення справедливого балансу між суспільним і приватним інтересом у даній сфері. Необхідним і першочерговим кроком для цього має стати ухвалення збалансованого Закону про врегулювання відповідних правовідносин.

Література:

1. Рішення Одеської міської ради від 09.10.2013 № 3961-VI.
2. Ухвала Львівської міської ради від 01.12.2016 № 1273.
3. Рішення Дніпровської міської ради від 19.09.2018 № 96/35.
4. Рішення Вінницької міської ради від 27.12.2011 № 612
5. Проект Закону № 10308 від 01.12.2023 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розміщення тимчасових споруд для здійснення

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

підприємницької діяльності та майданчиків для паркування транспортних засобів.
<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43312>.

6. Покатаєв П.С. Адміністративно-правове регулювання розміщення малих архітектурних форм як елементу благоустрою населених пунктів. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 4. 2018.
http://apnl.dnu.in.ua/4_2018/4_2018.pdf#page=125

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

НОВІКОВ Д.

Аспірант кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені
Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ВИДАТКІВ НА ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК У МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТАХ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ВСТУП. Територіальні громади України та їх мешканці, органи місцевої та регіональної влади продовжують невпинно працювати над розв'язанням безпрецедентних викликів, що виникли у зв'язку зі збройною агресією РФ, демонструючи історичну стійкість та волю до перемоги. Сучасні умови потребують негайного реагування на невідкладні проблеми та водночас поступової адаптації до нової соціально-економічної реальності, формування якої пов'язано з невпинним рухом України до набуття статусу повноправного члена Європейського Союзу (далі – ЄС). Україна зобов'язана не тільки відражати агресію ворога, але й приводити своє законодавство у відповідність до вимог ЄС з метою подальшої євроінтеграції, яка є незворотним курсом держави відповідно до преамбули Конституції України [1]. Зазначені процеси, протікаючи паралельно, суттєво впливають як на державотворчі реформи, так і на повноваження органів місцевого самоврядування (далі – органи МС), особливо у сферах відновлення та розвитку територіальних громад.

В умовах, коли кожен день може принести непередбачувані виклики, керівництво громад вимушене шукати баланс між невідкладними потребами відновлення та стратегічними прагненнями до сталого розвитку. Крім того, органи МС повинні враховувати інтереси усіх зацікавлених сторін у громаді, адже поняття місцевого самоврядування, його органів та територіальної громади є нерозривно пов'язаними – діяльність місцевої влади має бути спрямована на реалізацію та задоволення спільного територіального (публічного) інтересу відповідної громади. Така ідея була закладена у Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, і вона не втратила своєї актуальності дотепер.

Усе це спонукає до переосмислення пріоритетів фінансування, стимулює до пошуку актуальних рішень щодо грошового забезпечення програм та проєктів у громаді, які мають узгоджуватись із чинною нормативно-правовою базою, загальним геополітичним курсом держави та інтересами населення у громадах.

Водночас нормативна база з приводу діяльності органів МС у фінансово-правовій сфері наразі потребує не тільки ґрунтовного аналізу та роз'яснення, але й оновлення та адаптації з урахуванням необхідності ефективного реагування на безпекові та економічні виклики, що тривають. Зокрема, нормативно-правові акти щодо відновлення територіальних громад, критичної інфраструктури, реконструкції та капітального ремонту комунальних об'єктів, реалізації програм

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

розвитку та благоустрою повинні взаємоузгоджуватись і бути гнучкими настільки, щоб місцева влада мала можливість в їх рамках оперативно працювати із видатками місцевого бюджету у відповідь на швидкозмінні обставини та потреби.

Таким чином, вибір цієї теми дослідження зумовлено її актуальністю та необхідністю розробки теоретичних та практичних рекомендацій для підвищення ефективності розподілу бюджетних витрат в умовах воєнного стану та євроінтеграції.

Вивченням питань бюджетного процесу на місцевому рівні, дослідженням місцевих бюджетів займались багато науковців та дослідників, зокрема М.Я. Сидорович, М.О. Юнацький, В.А. Довженко, Л.О. Першко, Ю.Ю. Сус, А.С. Овчаренко, С.В. Архипенко, О.О. Дмитрик, В.І. Кравченко, Л.А. Буркова, О.Р. Балабан, Ю.Д. Радіонов, К.В. Павлюк, Н.М. Сивульська, Є.І. Волковський, П.В. Мельник, Л.П. Гладченко, Б.С. Малиняк, Л.Я. Беновська, Н.В. Осадчук, А.Р. Стадник, О.М. Грубляк, Т.І. Коробчук, У.З. Ватаманюк-Зелінська, А.О. Шебанова, І.І. Фурик, С.А. Буковинський, О.Д. Василик та інші.

Разом з тим, ґрунтовному розгляду проблеми співвідношення різноманітних видів видатків в умовах воєнного стану не було приділено достатньої уваги, що вимагає подальших наукових досліджень у цьому напрямку.

Метою цієї роботи є аналіз правової основи діяльності органів МС, зокрема у сфері виконання місцевих бюджетів, виявлення проблем співвідношення видатків на відновлення та розвиток в умовах воєнного стану, пошук дієвих механізмів оптимізації фінансового навантаження на місцеві бюджети для забезпечення балансу між фінансуванням пріоритетних сфер, відновленням критично важливих об'єктів та довгостроковими ініціативами по розвитку громад, а також у результаті розробка пропозицій щодо покращення відповідного законодавства.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання:

дослідити загальнотеоретичні основи діяльності органів МС щодо формування та виконання місцевих бюджетів в Україні, актуальну нормативно-правову базу;

провести категоризацію територіальних громад України з урахуванням впливів військових дій (території відновлення, території активних бойових дій, території сталого розвитку тощо);

проаналізувати статистичні дані щодо формування та виконання місцевих бюджетів в територіальних громадах за 2023-2024 рр.;

оглянути значення стратегічних та планувальних документів для досягнення цілей відновлення та розвитку;

виявити актуальні проблеми та виклики, із якими наразі стикаються територіальні громади України при здійсненні видатків з бюджетів;

провести аналіз кращих практик і закордонного досвіду щодо формування та виконання бюджетів та визначити перспективи їх можливого застосування в Україні;

розробити рекомендації щодо удосконалення правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні та процесів відновлення і розвитку громад.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Об'єктом дослідження є суспільні відносини з приводу формування, розподілу та використання публічних фондів коштів у територіальних громадах України.

Предметом дослідження є фінансово-правові відносини щодо розподілу та використання коштів місцевих бюджетів задля відновлення та розвитку територіальних громад України, а також проблеми й виклики, що виникають у зв'язку з цим в умовах воєнного стану.

Методологічну основу дослідження складають емпіричні методи – спостереження, описання, порівняння, кейс-стаді; загальнологічні методи – діалектики, аналізу та синтезу, конкретизації та узагальнення, формалізації, моделювання; спеціально-правові методи – контент-аналізу, статистичний, порівняльно-правовий, формально-юридичний (нормативно-догматичний), логіко-юридичний, метод альтернатив.

Емпіричну базу дослідження становлять наукові, публіцистичні, методичні, довідкові, енциклопедичні, монографічні та інші видання, а також узагальнення практичної діяльності суб'єктів, уповноважених на реалізацію функцій місцевого самоврядування. Дослідження спирається на аналіз актуальних нормативно-правових актів, офіційних документів, звітів та інших джерел, які відображають сучасні тенденції та проблеми за темою дослідження.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів. Сформульовані у цій роботі положення, висновки та рекомендації можуть мати вплив у кількох ключових напрямках:

у науково-дослідній сфері: одержані результати можуть стати основою для подальших наукових досліджень у галузі фінансового, бюджетного та муніципального права;

у правозастосовчій сфері: уповноважені суб'єкти, посадові особи органів МС, враховуючи наведені у праці тлумачення й рекомендації, зможуть ефективніше здійснювати практичну діяльність та впевненіше застосовувати чинне законодавство;

у нормотворчій сфері: у ході дослідження будуть виявлені недосконалості й прогалини чинного законодавства, надані аргументовані пропозиції щодо їх розв'язання, що може стати корисним для суб'єктів законодавчої ініціативи;

у просвітницьких та навчальних цілях: наукова робота має потенціал стати дороговказом для усіх зацікавлених осіб, полегшуючи розуміння складних аспектів правового регулювання розподілу й використання бюджетних коштів на місцях в умовах воєнного стану; результати роботи можуть слугувати допоміжним джерелом для освітнього процесу, підкріплюючи навчальні матеріали у дисциплінах «Муниципальне право», «Фінансове право», «Бюджетне право», «Місцеві фінанси».

РОЗДІЛ 1. ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

В умовах воєнного стану передусім неможливо залишити поза увагою низку особливостей, від яких залежить ефективне виконання місцевих бюджетів за видатками. Одним із ключових аспектів є встановлення черговості або ж

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

пріоритетності здійснення видатків, що набуває вирішального значення для передбачуваного та своєчасного спрямування коштів.

Порядком, затвердженим Постановою КМУ від 09.06.2021 р. № 590 (далі – Постанова № 590), встановлюється особливий режим казначейського обслуговування місцевих бюджетів у період воєнного стану [2]. Здійснення платежів за дорученнями клієнтів відбувається в порядку черговості.

Перша черга – видатки розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів, залучених до вирішення завдань, пов'язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану. План запровадження та забезпечення заходів здійснення воєнного стану в Україні затверджено Розпорядженням КМУ від 24.02.2022 р. № 181-р, де визначено пріоритетні завдання та відповідальні за їх виконання органи державної влади та місцевого самоврядування.

Друга черга – оплата праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; соціальне забезпечення; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; придбання води питної (зокрема бутильованої); забезпечення продуктами харчування; оплати комунальних послуг та енергоносіїв; поточні трансферти місцевим бюджетам; підготовку об'єктів до опалювального сезону та заходи з енергозбереження; інші захищені видатки (визначені ст. 55 БК України) та багато інших видатків щодо придбання/оплати критично важливих товарів та послуг.

Третя черга – інші видатки та надання кредитів.

Видатки першої та другої черги визнано найважливішими в умовах воєнного часу. У той час як здійснення платежів за видатками третьої черги відбувається лише після того, як забезпечені видатки попередніх двох черг.

Важливо зазначити, що в умовах дії воєнного стану не застосовується ст. 55 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) щодо проведення захищених видатків. Про це свідчить абз. 12 п.п. 1 п. 22 розд. VI «Прикінцеві та перехідні положення» БК України [3]. Натомість органи МС вимушені керуватись черговістю, що задана у Постанові № 590. Однак, у цій же постанові видатками другої черги позначені “інші захищені видатки” [2], що породжує деяку неузгодженість та свідчить про недосконалість законодавчої техніки.

Попри всі обмеження, вказані у Постанові № 590, мова йде лише про впорядкування видатків за черговістю. Заборонених видатків як таких не існує – є лише розподіл на першу, другу та третю черги. Органи МС мають можливість фінансувати будь-які заходи, які не заборонені законом, адже обмежень, що конкретно забороняють певні видатки, у відповідній постанові немає.

РОЗДІЛ 2. ВИДАТКИ НА ВІДНОВЛЕННЯ: ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

2.1. Проблеми визначення територій відновлення, стратегічного планування у сфері відновлення та середньострокового бюджетного плану.

Територіальні громади України характеризуються значною диференціацією, особливо в умовах безпекових викликів, що тривають. Так Законом України «Про засади державної регіональної політики» виділено чотири ключові функціональні

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

типи територій: території відновлення, регіональні полюси зростання, території з особливими умовами для розвитку та території сталого розвитку [4].

Особливої уваги в контексті цього розділу заслуговують території відновлення, особливості яких встановлено Порядком визначення територій відновлення, затвердженого Постановою КМУ від 18.07.2023 р. № 731 (далі Постанова № 731) [5].

Відновленням регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, відповідно до зазначеної Постанови № 731 вважається комплекс першочергових організаційних, фінансових та інших заходів, що спрямовуються на прискорене відновлення об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового та громадського призначення до стану, що дозволяє забезпечити повернення в регіон внутрішньо переміщених осіб та біженців, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання [5].

Задля здійснення заходів з відновлення відповідною Радою міністрів АР Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими державними (військовими) адміністраціями розробляється, погоджується з Мініфраструктури та затверджується Кабінетом Міністрів України План відновлення та розвитку регіонів, а органи МС зі свого боку паралельно розробляють План відновлення та розвитку територіальної громади, що погоджується з обласними державними (військовими) адміністраціями, Радою міністрів АР Крим [5]. Ці Плани мають узгоджуватись між собою. Попри те, що зазначені документи за своєю суттю є стратегічними, мають переважно декларативний характер, а джерела фінансування проєктів у них можуть виходити за рамки бюджетних коштів, врахування пріоритетних напрямків, що в них зазначені, наразі є важливим для складання та виконання місцевих бюджетів.

Разом з тим, у поточній системі стратегічних та планувальних документів присутнє надмірне нашарування нормативно-правових актів у сфері відновлення, що мають занадто загальний характер. Це аргументується тим, що окрім Постанови № 731 щодо Планів відновлення регіонів та територіальних громад, наявна ще одна Постанова КМУ від 14.10.2022 р. № 1159, яка врегульовує питання розроблення Програм комплексного відновлення областей, територій територіальних громад (їх частин) [6].

Плани відновлення та розвитку регіонів повинні узгоджуватися з Програмою комплексного відновлення області, проте лише у разі затвердження такої Програми (п. 10 Постанови № 731). З цього випливає, що затвердження Програми не вважається обов'язком, а є скоріше опцією. Слід зазначити, що встановлення в Україні тривірневої системи планувальних документів за структурою “держава – регіон – громада” вперше було запроваджено у Законі України “Про засади державної регіональної політики” у 2022 році, і було однією з реформ, рекомендованих до впровадження ЄС [4]. Водночас наявність двох документів на одному й тому самому, регіональному рівні, що містять положення, які по факту дублюються, на наш погляд є необґрунтованим.

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Загалом же вплив стратегічних та планувальних документів на відновлення та розвиток громад можна вважати позитивним. Однак, в Україні й досі є проблема відсутності середньострокового бюджетного планування (3 роки). Європейська комісія неодноразово наголошувала на необхідності впровадження середньострокового бюджетного плану, адже це сприяє підвищенню рівня стабільності і передбачуваності економічної ситуації в країні, а також вважається поширеною практикою більшості розвинутих держав. Зокрема, у Великобританії, Канаді, Нідерландах, Швеції, Франції, Новій Зеландії та інших середньостроковий бюджет розробляється, вноситься і коригується одночасно із щорічним бюджетом [7]. В США горизонт бюджетного планування становить 5 років, а в ЄС – до 7 років [8, с. 30]. Деякі науковці наголошують на необхідності впровадження середньострокового бюджетного планування з огляду на те, що реалізація проектів, часовий горизонт яких виходить за рамки одного року, наразі є неефективним – кошти, які не були використані за результатами року, просто забирають [8, с. 30]. З цього випливає, що рух у напрямку більш довгострокового планування бюджетів на місцевому рівні задля відновлення і розвитку територіальних громад можна вважати одним із пріоритетів для подальшого напрацювання нормативно-правової бази, зокрема у галузі бюджетного права. Це важливо як для відновлення, так і для розвитку громад.

Попри все робота із планувальними документами може бути корисною для визначення ключових пріоритетів для громад, що потім будуть використані в середньостроковому бюджетному прогнозуванні та плануванні, або при залученні міжнародної фінансової допомоги. Однак, слід навести у цьому контексті визначення бюджету місцевого самоврядування (місцевого бюджету) – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [9]. У даному визначенні “гроші слідує за повноваженнями”. У той час як планувальні документи породжують безліч проектів та заходів, що не підкріплені жодним конкретним обсягом фінансових ресурсів.

Про важливість поновлення середньострокового бюджетного планування в Україні зазначається в Меморандумі з МВФ [10], а також у Плані для України “Ukraine Facility” [11, с. 35]. Фактично впровадження такої системи управління бюджетними коштами є умовою для отримання подальшої фінансової допомоги від ЄС. Виходячи з цього, можна впевнено казати про необхідність законодавчого оновлення у цій сфері, перш за все шляхом внесення змін до БК України.

Повертаючись до територій відновлення слід звернути увагу на недосконалість механізму визначення таких територій. Наразі задля присвоєння їм цього функціонального типу вони повинні відповідати принаймні одному з таких критеріїв [5]:

- на території територіальної громади велися бойові дії;
- територія територіальної громади або її частина була тимчасово окупована;
- на території територіальної громади наявні руйнування об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій та/або обстрілів;

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

на території територіальної громади відбувається різке зниження рівня соціально-економічного розвитку та значне переміщення населення до інших регіонів та/або іноземних держав з такими показниками:

кількість осіб, що вибули з територіальної громади та зареєструвалися як внутрішньо переміщені особи, становить понад 10 відсотків загальної чисельності її населення станом на 1 січня 2022 р.

зменшення обсягу надходжень від сплати податків та зборів до загального фонду місцевого бюджету за попередній рік порівняно з 2021 роком (без урахування міжбюджетних трансфертів та податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, що сплачується податковими агентами до місцевих бюджетів) становить не менш як 30 відсотків.

Якщо при аналізі перших двох критеріїв питань не виникає, то 3 та 4 пункти вимагають доопрацювання. Перш за все, з огляду на те, що внаслідок ракетних ударів та ударів безпілотними літальними апаратами РФ можуть зазнавати руйнувань об'єкти, що перебувають далеко в тилу України. Проте це не означає, що зазначені території після цього повинні ставати територіями відновлення. По-друге, зниження рівня соціально-економічного розвитку є поняттям досить загальним та розмитим, зокрема з огляду на відсутність механізмів збору достовірних статистичних даних по громадах. По-третє, формулювання "відповідають хоча б одному з таких критеріїв" є недостатньо жорстким, адже територіальна громада як мінімум мала б бути географічно наближеною до областей, де ведуться (велись) бойові дії.

Проаналізувавши актуальний перелік територій відновлення [12], затвердженого Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України, можна дійти висновку про те, що майже половину територіальних громад в Україні можна віднести до цієї категорії. Так приблизно 620 територіальних громад відповідно до зазначеного переліку визначено як території відновлення. У той час як в Україні загалом наразі налічується 1439 громад. Це означає, що 43% територіальних громад в Україні потребують комплексу першочергових організаційних, фінансових та інших заходів, що спрямовуються на прискорене відновлення об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового та громадського призначення до стану, що дозволяє забезпечити повернення в регіон внутрішньо переміщених осіб та біженців, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання [5].

Не применшуючи трагічності наслідків збройної агресії РФ, ракетних та інших ударів по об'єктах критичної, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового, громадського та іншого призначення, віднесення окремих громад Західних регіонів України до територій відновлення вважається невиправданим, з огляду на їх географічну віддаленість від зони бойових дій, умовну безпечність та незначну кількість або відсутність руйнувань у порівнянні з територіями, на яких ведуться (велися) бойові дії, територіями, що перебувають (перебували) під тимчасовою окупацією РФ, територіями можливих бойових дій та сусідніх з ними територій. Це

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

є особливо недоречним з огляду на те, що існує ще 3 функціональні типи територій, передбачених законодавством – регіональні полюси зростання, території з особливими умовами розвитку, а також території сталого розвитку [4]. Більш доречно, до прикладу, на територіях сталого розвитку або у регіональних полюсах зростання працювати над розробкою та реалізацією стратегій розвитку, ніж над стратегією відновлення. Серед іншого, це могло б підвищити інвестиційну привабливість та імідж таких регіонів і громад в очах інвесторів. Заходи з відновлення на таких територіях доцільно було б організувати у рамках окремих спеціальних бюджетних програм, проєктів або заходів.

Небезпека ототожнення процесів відновлення та розвитку є реальною. Уже зараз існують прецеденти затримання деяких народних депутатів України, посадовців та представників бізнесу за корупційні правопорушення у сфері відновлення [13]. Згідно зі слідчими даними Національного Антикорупційного Бюро України вказані особи намагались отримати якомога більші кошти для реконструкції або будівництва шляхом пропонування неправомірної вигоди. Це демонструє, що неясність правового поля у цій сфері підбурює недобросовісних осіб до залучення коштів у підконтрольні їм об'єкти інфраструктури та підприємства під егідою відновлення.

У результаті, можна зробити висновок, що неабияк важливо розмежовувати поняття відновлення та розвитку, адже вони не є тотожними. Розмиті між цими процесами межі породжують неясність у стратегічних цілях, дають простір для спекуляцій та створюють корупційні ризики і загрози нецільового використання коштів, у тому числі наданих міжнародними партнерами. Водночас наявний масив нормативно-правових актів є недостатньо деталізованим і не містить єдиного уніфікованого визначення ані відновлення, ані розвитку.

Крім того, на сьогодні залишається проблема, що перешкоджає органам МС працювати над реальним досягненням середньострокових цілей з відновлення, визначених у стратегічних документах. Ця проблема – короткий горизонт бюджетного планування. У зв'язку з цим постає питання про необхідність роботи над законопроєктом щодо впровадження середньострокових бюджетних планів на місцевому рівні.

2.2. Фінансування заходів з відновлення територіальних громад із місцевих бюджетів – актуальні механізми та виклики.

Згідно з цьогорічним опитуванням представників органів МС 67,5% респондентів визначають панівну роль місцевих бюджетів у фінансуванні проєктів відновлення та модернізації [14, с. 15]. Серед інших значущих джерел фінансування відзначають підтримку міжнародних партнерів, про використання якої відзначили 50,5% громад, а також кошти Державного бюджету (48,5%). Такі результати підкреслюють, що коректне й ефективне застосування механізмів бюджетного процесу на місцевому рівні й досі є важливим задля відновлення територіальних громад.

Однією з ключових проблем для місцевих бюджетів за період дії воєнного стану стали так звані видатки третьої черги, визначені такими відповідно до Постанови № 590. Туди увійшов досить широкий перелік типових для мирного часу

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

видатків, тому їх виконання дещо ускладнилось. Зокрема, коштом місцевих бюджетів продовжують здійснюватися незначні поточні ремонти, тоді як можливості для реалізації великих інфраструктурних проєктів суттєво обмежені, адже для виконання таких програм кошти Казначейством або його органами будуть виділені в останню чергу, що може мати катастрофічні наслідки для ходу реалізації проєкту. Більшість капітальних видатків, пов'язаних з розвитком інфраструктури, громади не включають до планів своїх бюджетів, оскільки вони не належать до видатків першої та другої черги, визначених Постановою № 590.

Розподіл місцевого бюджету на загальний, спеціальний та резервний фонди у цьому контексті є важливим для досягнення термінових цілей з відновлення.

Резервний фонд, зокрема, дозволяє здійснювати витрати, які не були передбачені на початку бюджетного періоду, що особливо актуально в період дії воєнного стану. Використання резервного фонду наразі регулюється Порядком використання коштів резервного фонду бюджету, затвердженого Постановою КМУ від 29 березня 2002 р. № 415 (далі – Постанова № 415). Згідно з цією Постановою кошти резервного фонду бюджету можуть використовуватися на здійснення заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального та воєнного характеру. Крім того, в умовах воєнного стану обсяг резервного фонду може перевищувати 1% обсягу видатків загального фонду бюджету [15].

Наприклад, Львівська міська територіальна громада у бюджеті на 2024 рік запланувала з урахуванням уточнень 299 909 200 грн в резервному фонді бюджету. З цих коштів місцева влада за результатами I півріччя здійснила ряд видатків, спрямованих на ліквідацію наслідків ракетних ударів та ударів безпілотними літальними апаратами РФ, проведення невідкладних аварійно-відновлювальних робіт житлового фонду та виплату матеріальних допомог постраждалим особам [16]. Зокрема, у звітності було вказано програмний код КПКВК 0818751 “Допомога населенню, що постраждало внаслідок надзвичайної ситуації або стихійного лиха за рахунок коштів резервного фонду місцевого бюджету“, а кошти були спрямовані для подальшого розподілу Управлінню соціального захисту департаменту гуманітарної політики.

Згідно з Порядком № 590 здійснення платежів на виконання заходів за рахунок коштів резервного фонду бюджету належать до другої черги, йдучи у списку одразу за “іншими захищеними видатками” [2]. З цього випливає, що здійснення видатків з резервного фонду бюджету – один із дієвих механізмів, який може бути використаний громадами для проведення невідкладних заходів з відновлення. Однак, слід зважати на те, що здійснення капітальних видатків із такого фонду є неможливим з огляду на вимоги Постанови № 415 [15].

Яким же чином фінансувати з місцевого бюджету капітальні інфраструктурні проєкти відновлення, які не є критичними, проте мають значення для нормального функціонування громади? Наприклад, необхідно прокласти нову дорогу для поліпшення перевантаженої логістичної розв'язки. Або як провести реконструкцію та капітальний ремонт комунальних об'єктів? Адже якщо не приділяти увагу видаткам на їх модернізацію, то рано чи пізно не уникнути ситуацій, коли ці об'єкти

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

досягнуть аварійного стану, що призведе до значно більших витрат на їх екстрене відновлення.

Для фінансування таких проєктів можна використовувати кошти спеціального фонду, який призначений саме для цього – досягнення конкретно-визначених цілей та завдань, що мають важливе значення для громади.

Заможніші громади, що мають більший обсяг власних доходів спеціального фонду, здатні реалізовувати такі проєкти без проблем. Однак, менші громади не можуть у повній мірі профінансувати капітальний ремонт або реконструкцію власним коштом. В такому разі необхідно очікувати субвенцій або шукати шляхи збільшення доходів спеціального фонду.

Доходами спеціального фонду можуть бути: 1) надходження місцевих бюджетів у вигляді повернення кредитів до місцевих бюджетів, кошти від місцевих запозичень, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу або пред'явлення цінних паперів; 2) доходи місцевих бюджетів: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти. [17, с. 44]

Практика демонструє, що багато громад не приділяють належної уваги бюджетним установам, надходження яких складають найбільшу частку в доходах спеціального фонду місцевих бюджетів, а також понад 80% усіх неподаткових надходжень. [17, с. 44] Діяльність бюджетних установ має ряд переваг: по-перше, вона фінансується із загального фонду місцевого бюджету, а по-друге, крім основної діяльності такі установи можуть здійснювати господарську діяльність, надавати платні послуги, здавати майно, що перебуває у них на балансі, в оренду, одержувати надходження від реалізації майна тощо. Доходи від такої діяльності отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду.

До прикладу, Харківська міська територіальна громада у 2023 році отримала 162 871 144 грн коштів неподаткових надходжень у рамках власних надходжень бюджетних установ, що є найбільшим показником доходів у спеціальному фонді після офіційних трансфертів [18].

Субвенція з державного бюджету на реалізацію проєктів (об'єктів, заходів), спрямованих на ліквідацію наслідків збройної агресії, також є одним з механізмів роботи над відновленням громад. Зазначена допомога надається з Фонду ліквідації наслідків збройної агресії.

Порядком, що затверджений Постановою КМУ від 10.02.2023 р. № 118, визначено особливості отримання такої допомоги. Так перелік отримувачів затверджується Кабінетом Міністрів щорічно, а виділення коштів здійснюється з урахуванням таких умов [19]:

створення, приріст, оновлення (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт), придбання основних фондів комунальної або державної власності (крім підпунктів 7-9 пункту 2 цього Порядку (за винятком об'єктів громадського призначення, передбачених підпунктом 8 пункту 2 цього Порядку);

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

регіони та територіальні громади, яким виділяються кошти фонду, віднесено до території відновлення як одного з функціональних типів територій відповідно до Закону України “Про засади державної регіональної політики” (крім підпункту 7 пункту 2 цього Порядку);

проекти (об'єкти, заходи), на які виділяються кошти фонду за напрямами, передбаченими цим Порядком, включено до регіонального плану відновлення та розвитку, затвердженого у встановленому порядку;

спроможність суб'єктів, на фінансування об'єктів яких залучаються кошти фонду, забезпечувати подальше власне фінансування та їх утримання (крім підпунктів 7-9 пункту 2 цього Порядку (за винятком об'єктів громадського призначення, передбачених підпунктом 8 пункту 2 цього Порядку);

проекти (об'єкти, заходи), на які виділяються кошти фонду за напрямами, передбаченими цим Порядком, розташовані на території України крім територій активних бойових дій, територій активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси, або тимчасово окупованих Російською Федерацією територій України... (крім напряму, передбаченого підпунктом 7 пункту 2 цього Порядку);

у разі наявності затвердженої програми комплексного відновлення області, програми комплексного відновлення території територіальної громади (її частини)... (крім підпункту 7 пункту 2 цього Порядку);

проекти (об'єкти, заходи), на які виділяються кошти фонду за напрямами, передбаченими цим Порядком, включено до плану виконання програми комплексного відновлення області та/або програми комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) у разі її затвердження в установленому порядку (крім підпункту 7 пункту 2 цього Порядку);

надана за рахунок коштів фонду компенсація за пошкоджений об'єкт житлового призначення (у тому числі будинки дачні та садові), передбачена підпунктом 7 пункту 2 цього Порядку, спрямовується на придбання будівельної продукції з метою виконання поточного чи капітального ремонту самостійно отримувачем компенсації або шляхом замовлення виконання відповідних послуг та робіт.

Принаймні декілька пунктів вказаних вимог породжують більше запитань, ніж відповідей. По-перше, як уже було зазначено, порядок визначення територій відновлення є недосконалим. Наразі це виглядає як додаткова перепона для отримання фінансової допомоги постраждалим громадам, з огляду на те, що не всі території можуть отримати такий статус, і в принципі не повинні, якщо у них траплялось лише 1-2 випадки пошкодження чи знищення об'єктів. Географія руйнувань, заподіяних ударами РФ, є занадто широкою для встановлення такої вимоги. По-друге, вимога щодо обов'язковості включення запланованих заходів до регіональних планів і комплексних програм відновлення та розвитку не дозволяє оперативно реагувати на потреби, а також може навести на думку про недовіру до органів МС у визначенні пріоритетів відновлення. Такі побоювання можна зрозуміти, адже наразі в країні відсутній контроль за рішеннями органів МС, як з

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

огляду на воєнний стан, так і через незавершеність реформи децентралізації (в частині реформування державних адміністрацій в органи префектурного типу).

Загалом, у сучасних складних умовах можливості органів МС досі є обмеженими, навіть попри триваючу реформу децентралізації. Задля успішної реалізації проектів відновлення необхідно співпрацювати та домовлятися з державною владою на багатьох етапах. Альтернативним варіантом залишається використання власного потенціалу громади, ефективна робота з наявними ресурсами задля наповнення бюджету доходами та здійснення необхідних видатків коштом спеціального та резервного фондів.

2.3. Шляхи законодавчого вирішення окреслених у розділі проблем та викликів.

Зважаючи на виявлені у ході дослідження проблеми у сфері відновлення, можна запропонувати декілька можливих кроків для їх подолання:

Закріпити єдине чітке поняття “відновлення” на рівні закону, наприклад в Законі України “Про засади державної регіональної політики”, виклавши у наступній редакції:

“Відновлення – заходи, спрямовані на подолання негативних наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного чи воєнного характеру, завданням яких є повернення об’єктів, що постраждали, до попереднього чи покращеного стану, а в разі відсутності такої можливості – створення нових.”

Оновити критерії, за якими території визнаються територіями відновлення, зокрема, пункт 4 Порядку визначення територій відновлення, затвердженого Постановою № 731 викласти в такій редакції (жирним курсивом виділені нововведення):

“До територій відновлення належать територіальні громади, які відповідають хоча б одному з таких критеріїв:

на території територіальної громади велися бойові дії;

територія територіальної громади або її частина була тимчасово окупована;

територія територіальної громади знаходиться на відстані не більше 150 км від території активних бойових дій, або не більше 100 км від території можливих бойових дій;

А також принаймні одному з наступних критеріїв:

на території територіальної громади наявні руйнування об’єктів критичної та соціальної інфраструктури, об’єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій та/або обстрілів;

на території територіальної громади відбувається різке зниження рівня соціально-економічного розвитку та значне переміщення населення до інших регіонів та/або іноземних держав з такими показниками:

кількість осіб, що вибули з територіальної громади та зареєструвалися як внутрішньо переміщені особи, становить понад 10 відсотків загальної чисельності її населення станом на 1 січня 2022 р.

зменшення обсягу надходжень від сплати податків та зборів до загального фонду місцевого бюджету за попередній рік порівняно з 2021 роком (без урахування міжбюджетних трансфертів та податку на доходи фізичних осіб з

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, що сплачується податковими агентами до місцевих бюджетів) становить не менш як 30 відсотків.”

Чітко визначити, що програми комплексного відновлення необхідно складати виключно в областях, у складі яких наявні території відновлення.

Спростити процедуру отримання субвенції з державного бюджету на реалізацію проєктів (об'єктів, заходів), спрямованих на відновлення та ліквідацію наслідків збройної агресії. Для цього:

виключити пункти 2, 3, 6 та 7 Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії, затвердженого Постановою КМУ від 10.02.2023 р. № 118;

додати пункт 9, який викласти у наступній редакції:

“проєкти (об'єкти, заходи), на які виділяються кошти фонду за напрямками, передбаченими цим Порядком, потребують відновлення у зв'язку зі збройною агресією.”

Прийняти зміни до Бюджетного кодексу України Законом України “Про запровадження середньострокового планування місцевих бюджетів”.

РОЗДІЛ 3. ВИДАТКИ РОЗВИТКУ: ПРАВОВІ ПЕРЕПОНИ ТА ПРОБЛЕМИ ДОЦІЛЬНОСТІ

3.1. Визначення мети та стратегії розвитку в умовах воєнного стану.

Безпековий чинник, як уже зазначалося, і надалі залишатиметься вирішальним для диференціації громад в Україні та визначення стратегій їх розвитку. Так Законом України “Про засади державної регіональної політики” встановлено, що документи державної регіональної політики розробляються з використанням територіально-орієнтованого та безпекового підходів, що також передбачає визначення функціональних типів територій. [4]

Наразі відсутня процедура визначення усіх функціональних типів територій, крім територій відновлення. Отже, розробка чітких і прозорих критеріїв для їх розмежування, закріплення по одному функціональному типу для кожної території є однією з законодавчих перспектив у сфері державної регіональної політики на найближчий час.

Іншим викликом стає визначення поняття розвитку та його завдань. Цілі відновлення, як правило, визначити не так складно, адже уряд напрацьовує певні нормативно-правові акти у цій сфері. У той самий час встановлення мети розвитку, а також розуміння того, що таке взагалі розвиток, це більш комплексне завдання.

Законом України “Про засади державної регіональної політики” наведено визначення регіонального розвитку як процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах [4].

У методичних рекомендаціях затверджених Наказом Міністерства розвитку громад та територій від 21.12.2022 р. № 265 надано поняття стратегії розвитку територіальної громади – документу стратегічного планування державної регіональної політики, що визначає стратегічні, оперативні цілі та завдання для сталого розвитку територіальної громади, розробляється на період реалізації

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Державної стратегії регіонального розвитку та відповідної регіональної стратегії розвитку з урахуванням положень Закону України «Про засади державної регіональної політики». [20, с. 5]

Попри відсутність більш глибокого ступеня деталізації поняття розвитку в законодавстві, в інших джерелах можна знайти детальний розбір цього терміну, зокрема у контексті місцевого розвитку. Так аналізуючи тлумачення Світового банку, наукових установ та інших авторів зазначається, що місцевий розвиток у високорозвинених країнах світу має пряме відношення до «місцевого економічного розвитку». [21, с. 11]. Виходячи з цього основними ознаками місцевого розвитку є те, що: 1) це процес; 2) це спільна діяльність громади; 3) це партнерство місцевої влади та бізнесу; 4) двигуном розвитку є економіка; 5) показником розвитку є підвищення рівня життя населення.

Доповнити вказане можна лише декількома важливими ознаками, що актуальні для України у контексті безпекових викликів та курсу на набуття членства в ЄС, зокрема це: 1) стійкість та стабільність; 2) покращення економічних, демографічних та інших показників; 3) інноваційність; 4) безпека; 5) відповідність кращим практикам, зокрема передбачених ЄС.

Отже, попри відсутність в Україні законодавчого тлумачення розвитку поза рамками розвитку регіонального, деталізація цієї дефініції шляхом її нормативного закріплення могла б бути корисною принаймні для розмежування відновлення та розвитку, які нині часто ототожнюються.

Можна зробити загальний висновок, що в широкому розумінні розвиток – це індивідуальний цілеспрямований процес кожної окремої громади, який охоплює інноваційні рішення щодо покращення у соціальній, економічній, безпековій, демографічній, освітній та інших сферах, що прямо відображається на покращенні умов та рівня життя населення як у короткостроковій, так і довгостроковій перспективі.

3.2. Механізми фінансування розвитку територіальних громад із місцевих бюджетів – поточний стан та проблемні аспекти.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів відповідно до ч. 4 ст. 71 БК України [3]

Бюджет розвитку місцевого бюджету у його економічному розумінні це план формування і витрачання коштів на реалізацію проєктів соціально-економічного розвитку громади, району, регіону, пов'язаних з інвестиційною та інноваційною діяльністю. [17, с. 48]

За бюджетом розвитку закріплений перелік власних доходів та видатків.

Визначено, що капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних проєктів; будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; оновлення матеріально-технічної бази комунальних закладів охорони здоров'я, комп'ютеризацію та інформатизацію закладів загальної середньої освіти і комунальних закладів охорони здоров'я; природоохоронні заходи; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням [3].

Актуальним питанням на сьогодні залишається реальна можливість щодо реалізації інвестиційної та інноваційної діяльності громадами, виконання програм розвитку та благоустрою територіальних громад, особливо у контексті нестабільності доходів місцевих бюджетів. Повсякчас спеціальний фонд місцевого бюджету, а тим паче бюджет розвитку складають лише незначну частку в структурі місцевого бюджету.

Важливо окремо зупинитись на питанні благоустрою. Відповідно до Закону України "Про благоустрій населених пунктів" благоустрій населених пунктів - комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля. [22]

Інакше кажучи, благоустрій громад – це невіддільний компонент розвитку, який покликаний забезпечити належні умови для комфортного життя людей як на конкретно визначеній території, так і в усій громаді загалом.

Дослідивши структуру місцевих бюджетів декількох територіальних громад України за 2023 рік, можна говорити про наступні методи фінансування напрямку організації благоустрою населених пунктів (КЕКВ 6020, КФК 0620).

У бюджеті Дніпровської міської територіальної громади видатки за цим напрямом за результатами року склали 1 397 675 611 (6,28% від загальної суми видатків). З цих коштів лише 6 017 846 грн склали кошти спеціального фонду, решта – видатки із загального фонду бюджету. [23]

Приблизно та ж ситуація з розподілом видатків за фондами і в Полтавській міській територіальній громаді, у якій витратили 251 187 473 грн (4,79% від загальної суми видатків) на організацію благоустрою населених пунктів у 2023 році, при чому частка коштів загального фонду складала переважну частину – 234 263 302 грн. [24]

Зазначена тенденція простежується у багатьох міських територіальних громадах, хоча якщо звернути увагу на менші громади, можна помітити, що є відхилення – там іноді досягається відсоткове співвідношення 50 на 50 (загальний та спеціальний фонди відповідно). Масштаби населеного пункту, кількість об'єктів, що потребують поточних видатків на благоустрій, та заплановані заходи щодо облаштування нових об'єктів можуть відігравати у цьому питанні важливу роль.

Дискусії щодо доцільності направлення бюджетних коштів на благоустрій населених пунктів в умовах війни точаться постійно. Дехто наголошує на необхідності максимізації видатків, спрямованих на підтримку Сил безпеки та оборони України. Інші – відстоюють позицію збалансування видатків, у тому числі

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

задля створення умов нормального життя людей та розвитку економіки населених пунктів навіть в умовах війни. У цьому питанні немає однозначної відповіді.

Позиція державної влади у цьому аспекті є досить конкретною: першочергові витрати на оборону, а лише потім – на інші потреби. Окремі посадові особи з огляду на нинішні обставини наголошують на важливості відкладання видатків, які не є критично необхідними на цей момент. Вони підкреслюють, що ухвалення рішень має базуватися на принципах здорового глузду та розумінні пріоритетів. Кожне рішення повинно бути оцінене з точки зору його впливу на наближення перемоги або вирішення життєво важливих питань. Якщо рішення не сприяє цим цілям, його радять відкласти на повоєнний час або шукати альтернативні джерела фінансування для його реалізації. [25].

Альтернативними джерелами фінансування розвиткових проєктів у громаді можуть бути не лише кошти від міжнародних партнерів. Це можуть бути й кошти ініціативних приватних осіб.

У Стародавньому Римі поширеним було явище евергетизму (euergetism), коли заможні громадяни фінансували інфраструктурні та інші проєкти. Наприклад, Марк Віпсаній Агриппа, відомий полководець і державний діяч I століття до н.е., власним коштом провів ремонт деяких доріг в Римі. В Аквілеї жінка з однієї з найвпливовіших родин профінансувала реконструкцію вулиці біля форуму. Такі дії часто зустрічались в часи Римської імперії та мали не лише інфраструктурне, а й політичне значення, адже сприяли формуванню особливого зв'язку між заможними громадянами та їхнім містом. Це дозволяло амбітним особам, навіть без видатного походження, здобути доступ до муніципальних магистратур або інших владних структур. Мотивація для таких ініціатив походила як від бажання підняти власний соціальний статус, так і від прагнення зміцнити свій вплив у громаді [26, с. 45].

У сучасних умовах подібні ініціативи складно реалізовувати одноосібно, тому найчастіше використовують інструменти публічно-приватного партнерства. Місцева влада зі свого боку має йти назустріч ініціативним громадянам та підприємцям, не забуваючи закладати достатній обсяг видатків на сприяння розвитку малого та середнього підприємництва. Однак, попри всі переваги такого партнерства, про які багато хто відзначає, він має ряд недоліків та ризиків, особливо у контексті масштабних проєктів. Зокрема, приватні партнери не завжди можуть гарантувати успішне та передбачуване завершення важливих проєктів з огляду на власну специфіку діяльності.

Проте зазначене не повинно бути перепорою для розвитку публічно-приватного партнерства в Україні взагалі. Адже цей інструмент широко використовується передовими країнами. Так у документі з огляду інфраструктурного фінансування, виданого Казначейством Великої Британії у березні 2019 року, зазначалося, що із запланованих 600 мільярдів фунтів стерлінгів на інвестиції в інфраструктуру протягом наступних 10 років половина очікується від приватного сектору. Приватний капітал дедалі частіше розглядається як реальне джерело фінансування для певних типів проєктів [27].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Наразі в Україні існує лише Закон України “Про державно-приватне партнерство”, однак він здебільшого фокусується на співпраці приватного сектору із державою, а не з органами місцевого самоврядування. Це вказує на необхідність прийняття нового нормативно-правового акту, що матиме значно ширшу сферу впливу, або створення спеціального акту щодо муніципально-приватного партнерства.

Варто тепер звернути увагу на інші інструменти, які дозволяють органам МС займати лідерську роль у процесі розробки, затвердження, контролю та реалізації проєктів розвитку.

Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до повноваження виконавчих органів МС належать, серед іншого, підготовка та реалізація цільових програм [9].

Місцеву цільову програму визначають як сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за цілями, строками, ресурсним забезпеченням, задіяними виконавцями, результатами, індикаторами. Сукупність завдань і заходів направлена на реалізацію стратегічних та операційних цілей, присвячена розв'язанню найбільш актуальних проблем розвитку територіальної громади (або окремих сфер її соціально-економічного життя), реалізація яких здійснюється за рахунок джерел, передбачених законодавством України [28, с. 7].

Фінансування місцевої цільової програми може мати комбіновані джерела – це можуть бути як кошти місцевих бюджетів, так і кошти приватних інвесторів, кошти, що надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги і грантів ЄС, урядів міжнародних організацій, донорських установ та інші джерела, що не заборонені законодавством.

Наявне законодавство натомість не містить навіть типової форми місцевої цільової програми, як і взагалі спеціалізованого закону. Проте існує Закон України “Про Державні цільові програми”, на який часто орієнтуються при створенні місцевих цільових програм.

З огляду на відсутність середньострокового бюджетного планування в Україні місцеві цільові програми можуть бути перспективним механізмом реалізації важливих середньострокових проєктів. Однак, зважаючи на відсутність повноти законодавчого регулювання у цій сфері, використання місцевих цільових програм і досі сприймається громадами скептично.

3.3. Пропозиції щодо законодавчого розв'язання згаданих у розділі проблем.

Визначити на рівні підзаконного акту критерії та порядок розмежування усіх функціональних типів територій з урахуванням того, що за територією може бути закріплено виключно 1 функціональний тип. Затвердити перелік територій по кожному функціональному типу.

Закріпити на рівні закону єдине універсальне поняття “розвитку”, що може використовуватись як в рамках регіональної політики розвитку, так і для стратегії розвитку територіальних громад. Можливим є включення нового поняття в Закон України “Про засади державної регіональної політики” у наступній редакції:

“Розвиток – комплекс цілеспрямованих заходів щодо покращень у соціальній, економічній, безпековій, демографічній, освітній та інших сферах, результатом

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

чого є підвищення умов та рівня життя людей на визначеній території або створення нових об'єктів”.

Розробити й прийняти Закон України “Про місцеві цільові програми”, а також Типову форму місцевої цільової програми.

Розробити й прийняти: або Закон України “Про публічно-приватне партнерство”, або Закон України “Про муніципально-приватне партнерство”.

ВИСНОВКИ. У результаті проведеного дослідження було встановлено, що перш ніж здійснювати будь-яке використання публічних коштів, необхідно чітко окреслити мету, на досягнення якої вони спрямовуються. Актуальним кроком у цьому контексті є законодавче розмежування понять відновлення та розвитку, їх деталізація. Необхідно, крім того, закріпити за кожним регіоном в Україні функціональний тип, напередодні нормативно визначивши чіткі критерії та порядок такого закріплення.

Встановлено, що бюджетний процес на місцевому рівні – це основний механізм, який сприяє втіленню в життя стратегій та планів у громадах. У цій сфері потрібно здійснити ряд законодавчих реформ: запровадити середньострокове бюджетне планування та спростити порядок отримання фінансової допомоги для ліквідації наслідків збройної агресії.

Окремо розглянуто можливість використання альтернативних механізмів фінансування проєктів місцевого значення. Тут було наголошено на актуальності законодавчого регулювання муніципально-приватного партнерства та місцевих цільових програм.

Пропозиції, розроблені в рамках цього дослідження, можуть сприяти підвищенню ефективності бюджетного процесу на місцях, забезпеченню балансу між терміновими видатками та довгостроковими ініціативами, а також розширенню механізмів фінансування відновлення та розвитку територіальних громад в Україні.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР (у ред. від 01.01.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 29.08.2024 р.)
2. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 р. № 590 (у ред. від 08.08.2024 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 29.08.2024 р.)
3. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (у ред. від 01.08.2024 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 29.08.2024 р.)
4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII (у ред. від 27.06.2024 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 29.08.2024 р.)
5. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 р. №

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

731 (у ред. від 30.07.2024 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 29.08.2024 р.)

6. Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них: Постанова КМУ від 14.10.2022 р. № 1159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 29.08.2024 р.)

7. Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід): Інформаційна довідка, підготовлена Європейським дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf> (дата звернення: 29.08.2024 р.)

8. Юнацький М.О. Місцеві фінанси: конспект лекцій з дисципліни. Кривий Ріг: [ДонНУЕТ], 2019. 134 с. URL: http://elibrary.donnuet.edu.ua/1663/1/2019_KL_Yunackiy_Miscevy_finansy.pdf (дата звернення: 29.08.2024 р.)

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (у ред. від 10.08.2024 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 29.08.2024 р.)

10. Лист про наміри та Меморандум про економічну і фінансову політику від 17.06.2024 р. URL: https://mof.gov.ua/uk/memorandum_of_economic__financial_policies-677 (дата звернення 29.08.2024 р.)

11. Ukraine Facility: План для України на 2024-2027 рр. (схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р. № 244-р.) 380 с. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf> (дата звернення 29.08.2024 р.)

12. Перелік територіальних громад, що віднесені до територій відновлення за рішенням Комісії для оцінки і віднесення територій до функціональних типів. URL: <https://mtu.gov.ua/files/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%BA%20%D0%A2%D0%93.docx> (дата звернення 29.08.2024 р.)

13. Національне антикорупційне бюро України: Корупція у сфері відновлення: підозрюються чинні нардепи, бізнесмен, керівники компаній. URL: <https://nabu.gov.ua/news/koruptc-ia-u-sfer-v-dnovlennia-p-dozriuiut-sia-chinn-nardepi-b-znesmen-ker-vniki-kompan-i/> (дата звернення 29.08.2024 р.)

14. Відновлення України: Звіт про результати опитування громад. 48 с. URL: <https://drive.google.com/file/d/1ufy2P0VWFSvhp2slzfZ-I6MQNBg9bSjC/view> (дата звернення 29.08.2024 р.)

15. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету: Постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р. № 415 (у ред. від 10.07.2024 р.) <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 29.08.2024 р.)

16. Інформація про виконання бюджету ЛМТГ за I півріччя 2024 року (резервний фонд). URL: <https://city-adm.lviv.ua/public->

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

information/budget/lviv/biudzheth-lvivskoi-miskoi-terytorialnoi-hromady-na-2024-rik
(дата звернення 29.08.2024 р.)

17. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М. та ін. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. Київ, 2017. 119 с. URL: <https://hromady.org/> (дата звернення 29.08.2024 р.)

18. Інформація про бюджет Харківської міської територіальної громади. Державний веб-портал бюджету OpenBudget. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/2055400000/local-incomes> (дата звернення 29.08.2024 р.)

19. Про затвердження Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.02.2023 р. № 118 (у ред. від 27.02.2024 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 29.08.2024 р.)

20. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад: Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 21.12.2022 № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 29.08.2024 р.)

21. Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко. Планування розвитку територіальних громад: навч. посіб. Київ, 2015. 256 с. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/1plangrweb.pdf> (дата звернення 29.08.2024 р.)

22. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV (у ред. 09.07.2023 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 29.08.2024 р.)

23. Інформація про бюджет Дніпровської міської територіальної громади. Державний веб-портал бюджету OpenBudget. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/0457600000/local-expenses?class=program> (дата звернення 29.08.2024 р.)

24. Інформація про бюджет Полтавської міської територіальної громади. Державний веб-портал бюджету OpenBudget. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/1657010000/local-expenses?class=program> (дата звернення 29.08.2024 р.)

25. Інтерфакс: Шмигаль закликав керівників місцевої влади відкласти видатки, які не спрямовані на наближення перемоги та вирішення критичних питань. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/924225.html> (дата звернення 29.08.2024 р.)

26. Giuseppe De Luca (2016). Infrastructure Financing in Medieval Europe: On and beyond 'Roman Ways'. Infrastructure finance in Europe: insights into the history of water, transport, and telecommunications. Oxford University Press. 39-60. URL: https://www.academia.edu/25460121/Infrastructure_Financing_in_Medieval_Europe_On_and_beyond_Roman_Ways (дата звернення 29.08.2024 р.)

27. Attracting investment for local infrastructure. A guide for councils. (2019). Local Government Association. URL: https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/5.54_Supporting_Councils_14.pdf (дата звернення 29.08.2024 р.)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

28. Методика формування місцевих цільових програм, в т.ч. система індикаторів результату для місцевих цільових програм. НУО "Сучасний Формат". Житомир. 2024. 68 с. URL: https://www.sformat.org/wp-content/uploads/2024/02/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%9C%D0%A6%D0%9F_USAID-Hoverla_c.pdf (дата звернення 29.08.2024 р.)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.).

Друковане наукове видання

**МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ
УКРАЇНИ: ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, НАУКОВЦІВ, ПРОФСПІЛОК ТА
ГРОМАДСЬКОСТІ**

Збірник тез доповідей
Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції
(м. Київ, 06 вересня 2024 р.)

Відповідальні за випуск: *Я.В.Журавель*

Комп'ютерне верстання: *Я.В.Журавель*

Формат 60x84/16.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи КВ № 21787-11687ПР від
21.12.2015 р.

Видавець і виготовлювач –
Академія праці, соціальних відносин і туризму,
м. Київ, Кільцева дорога, 3-А, Київ-187.
МСП, 03187, Україна, тел./факс (044) 526-15-45; e-mail:
edit@socosvita.kiev.ua