



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**СЬОМА ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ**

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

(м. Київ, 25 серпня 2023 р.)

Збірник тез доповідей

м. Київ, 2023 р.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

**УДК 342 (477)
М 90**

Цю публікацію було створено Академією праці, соціальних відносин і туризму в рамках грантового проєкту «Залучення молодих юристів та дослідників муніципального права до аналізу прогалін 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 Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.). – К.: АПСВТ, 2023 – 304 с.

ISBN 978-966-654-708-1

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.

© Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2023

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

З М І С Т

Лист голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О.....	8
I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	
Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. ПАРАДИГМА МУНІЦИПАЛІЗМУ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВНОСТІ.....	9
Батанов О.В. ЕКОЛОГІЧНИЙ ВИМІР МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ.....	22
Барвіненко В.Д. СТАТУТНА НОРМОТВОРЧІСТЬ: ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	30
Гедульянов В.Е. СУБСИДАРНІСТЬ – ПРИНЦИП ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ.....	34
Мішина Н.В. КОЛИ СУБСИДАРНІСТЬ «ЗУСТРІЧАЄТЬСЯ» З СУБСИДАРНІСТЮ... ..	38
II. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ. ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	
Бедрій Р.Б. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ У КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....	40
Лахижа М.І. ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ БОЛГАРІЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	43
Качан Я.В., Сухомлин В.Б. ВПЛИВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА МУНІЦИПАЛЬНУ РЕФОРМУ В УКРАЇНІ.....	47
Ліпкан В.А. ІНДОКТРИНАЦІЯ ГЕОСТРАТЕГІЧНОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ.....	52

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Діордіца І.В., Зінорук М. М. ДЕРЖАВНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ КРИЗЬ ПРИЗМУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ.....	56
Меленко О.С., Крінціленко В.С. МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА: РОЛЬ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ І ПРИНЦИПІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ.....	60
Рудницький Д.М. УНІТАРНИЙ МІЛІТАРИЗМ ЯК ЗАСАДА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ.....	64
Теремецький В.І., Аврамова О.Є. СТРАТЕГІЧНЕ РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ В УМОВАХ ВІЙНИ З УРАХУВАННЯМ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ.....	68
Бауман Ю.Т. РОЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПОВОЄННОМУ ВІДНОВЛЕННІ УКРАЇНИ: МЕХАНІЗМИ ЗАЛУЧЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ).....	72
Циганчук Н.А. ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ.....	77
Іванова Р.Ю. ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНОВЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	82
Домбровська О.В. НОВА РЕДАКЦІЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО» – НОВІ МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ГРОМАД.....	85
Настюк А. А., Семенець О.В. СТРАТЕГІЯ ВЗАЄМОДІЇ КИЇВСЬКОГО ВІЧЕ З КНЯЗІВСЬКОЮ ВЛАДОЮ НА РАННІХ ЕТАПАХ СТАНОВЛЕННЯ КИЇВСЬКОЇ РУСІ.....	89
Шевченко С.М. ВІТЕРАНСЬКІ ЦЕНТРИ – ЗАПОРУКА ПОВЕРНЕННЯ ГРОМАДИ ДО МИРНОГО ЖИТТЯ.....	95
Шевчук В.Л. ОСОБЛИВОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ТЕНДЕНЦІЙ.....	97
Радомська Д.І. ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	101

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Посторонко І.Г.

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА ТА МУНІЦИПАЛІЗМ В УКРАЇНІ: ДО ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ 105

Кравченко В.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НЕПОВНОЛІТНІХ В УКРАЇНІ..... 117

Лопата О.В., Мишко О.В.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРІВ ГРОМАДЯН..... 121

Мосієнко Б.Ю.

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ НАДАННЯ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ..... 124

III. МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ. ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ ПІСЛЯ ЇХ ДЕОКУПАЦІЇ

Стойко О.М.

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕОКУПАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... 130

Потапенко С.А.

РЕАЛІЇ ВРЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ РФ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ..... 134

Медведєв І.А.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-БЕЗПЕКОВІ ІСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ (НА ПРИКЛАДІ ТРОСТЯНЕЦЬКОЇ ОТГ СУМСЬКОЇ ОСЛАСТІ)..... 142

Єсімов С.С.

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ У КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ..... 146

Лебідь Т.І.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПОСТВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ..... 150

Зленко А.В.

ПРИЙНЯТТЯ ВЛАДНИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ 156

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Баймуратов М.М.

ФЕНОМЕНОЛОГІЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ.....161

Мельник О.Я.

ЩОДО НАДАННЯ ДОПОМОГИ ГРОМАДЯНАМ УКРАЇНИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА У ЗВ'ЯЗКУ З ВОЄННИМ СТАНОМ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ.....170

Марченко Д.І.

ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК СКЛАДОВА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН.....176

Боков І.Д.

ПРИНЦИПИ ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ.....179

Тетерук М.М.

АНАЛІЗ ВПРОВАДЖЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ184

IV. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ)

Добровольська Г.О.

ОСОБЛИВОСТІ СПІВПРАЦІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....187

Бобровник Д.О.

ЛЮДИНА ЯК ЧЛЕН ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ІДЕНТИФІКАЦІЯ В СВІТЛІ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ.....189

Басенко С.В.

УЧАСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕДУРІ ПЕРЕТИНУ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ.....201

Козуб Б.Ю.

ПОЗАСУДОВІ СПОСОБИ ЗАХИСТУ ДІЛОВОЇ РЕПУТАЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ.....204

Грищенко А.І.

ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИКЛАДАННЯ КОРПОРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ208

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Нагорний О.М.

УДОСКОНАЛЕННЯ КОНКУРЕНЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ ЯК НЕОБХІДНА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ.....213

Чухрій О.С.

ПОСАДОВІ ОСОБИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ НОТАРІАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВОВІДНОШЕННЯ.....216

Раковський Д.В.

ПРАКТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ЛОКАЛЬНОГО ЦИФРОВОГО МАРКЕТИНГУ У ФІНАНСОВИХ УСТАНОВАХ.....220

Тарканій В.П.

ФОРМИ ЗАЛУЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДО ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....222

V. НАУКОВІ РОБОТИ ПЕРЕМОЖЦІВ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ «КРАЩА НАУКОВА ПРАЦЯ З ПРОБЛЕМАТИКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА»

Самбор М.А.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВИХ КОНСТРУКЦІЙ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД).....226

Науменко А.В.

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗДІЙСНЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ.....262

Чубарь С.С.

ШЛЯХИ ДОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ ДО МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....278

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ



*Організаторам та учасникам Сьомої
Всеукраїнської науково-практичної конференції
«Муніципальна реформа в контексті
євроінтеграції України: позиція влади,
науковців, профспілок та громадськості»*

Щиро вітаю організаторів та учасників конференції!

Важливо відзначити, що цей захід приурочується до Дня Незалежності України, адже на всіх етапах становлення новітньої Української державності саме місцеве самоврядування відіграло визначальну роль в утвердженні демократичних ідеалів нашого суспільства.

З початком повномасштабної військової агресії російської федерації проти України наші мужні воїни у лавах Збройних Сил України, інших сил сектору безпеки та оборони стоять на захисті Батьківщини, відстоюючи незалежність і територіальну цілісність України, а представники державної та місцевої влади тримають свій фронт – реалізують покладені на них завдання щодо життєзабезпечення регіонів, створення належних умов для життя наших співвітчизників, задоволення їхніх потреб.

Саме тому ця конференція має особливу вагу, оскільки дає змогу обговорити нагальні питання функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, розробити наукові пропозиції щодо вдосконалення законодавства про організацію місцевої влади, його адаптації до викликів сьогодення, пов'язаних із необхідністю захисту нашої держави від рашистських загарбників.

Упевнений, що напрацювання конференції сприятимуть подальшому впровадженню муніципальної реформи, у тому числі завдяки плідному діалогу між науковцями, представниками влади всіх рівнів та громадянського суспільства, а також дадуть змогу розробити законодавчі пропозиції, необхідні для розв'язання актуальних для місцевого самоврядування проблем.

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

Руслан СТЕФАНЧУК

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Баймуратов М.О.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри політичних наук і права
Південноукраїнського національного
педагогічного університету ім. К.Д. Ушинського,
заслужений діяч науки і техніки України

Кофман Б.Я.,

доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри права
Університет імені А. Нобеля,
Заслужений юрист України

ПАРАДИГМА МУНІЦИПАЛІЗМУ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

В умовах становлення, розвитку та вдосконалення феноменології демократичної правової державності виникають і посилюються перманентні парадемократичні, метадемократичні процеси тактичної та стратегічної властивості, а також формуються суто демократичні тенденції, що детерміновані цими процесами, які перманентно стимулюють профільну феноменологію, підкреслюючи її потенційні і перспективні можливості, а також нові форми комунікативної взаємодії та досить продуктивного співробітництва акторів (повноправних суб'єктів права). Разом з тим, необхідно наголосити на тому, що наведені процеси стимулюються не тільки на рівні внутрішньодержавних відносин: а) держава, б) її органи публічної влади, включаючи й органи місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), в) громадяни, що одночасно виступають жителями певних територій держави, тобто жителями-членами відповідних територіальних громад (далі – ТГ); г) інші фізичні особи, що володіють різним правовим станом (іноземці, апатриди, біженці тощо), які законно знаходяться на теренах конкретної держави і постійно проживаючи в її межах, також являються жителями-членами відповідних ТГ, – що знаходяться у субординаційному, координаційному і реординаційному підпорядкуванні між собою в межах національного конституційного, адміністративного і муніципального права у розумінні системи комунікації суб'єктів публічної влади. Вони досить яскраво та чуттєво проявляються й на рівні акторів міжнародно-правових відносин: а) суверенні держави; б) міжнародні міждержавні та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

міжурядові організації, – що вступають на засадах суверенітету і рівності їх патримоніальних та інших держав у складну та багатофакторну міжсуб'єкту взаємодію в межах міждержавних структур на засадах основоположних принципів і норм загального міжнародного права.

Отже, саме так, – у комунікаційній взаємодії людини і створених нею управлінсько-владних структур, й виникає нова й могутня, системна й комплексна тенденція глобальної властивості, – інтернаціоналізація конституційного правопорядку держав та конституціоналізація нормативного масиву загального міжнародного права [1, с. 12-13], що характеризується: а) стійкістю та функціонально-методологічною перспективою свого розвитку та вдосконалення; б) причому, остання проявляється у органічному симбіозі міжнародного публічного права та міжнародного приватного права, а також в) високим рівнем реалізації, завдяки міжнародній договірній основі (нормопроектній та нормотворчій) формування і виникнення такої тенденції. Саме ця системно-комплексна тенденція потенційно і реально спроможна до формування і виклику до життя низки феноменологічних явищ, що фактично: по-перше, розширюють кордони і можливості взаємодії різних державних правових систем, що існують та співпрацюють на міжнародній арені (*тенденція інтеграційної взаємодії правових систем.* – авт.); по-друге, детермінують глибоку взаємодію національного, насамперед конституційного, і загального міжнародного права (*тенденція взаємодії національного конституційного та міжнародного права.* – авт.); по-третє, формують якісно нові парадигми міждержавної взаємодії та співробітництва у вигляді їх конкретних організаційних та організаційно-правових форм, суттєво розширюючи коло об'єктів міжнародно-правового регулювання (*тенденція виникнення нових форм міждержавної взаємодії в умовах появи нових об'єктів міжнародно-правового регулювання.* – авт.).

До таких феноменологічних явищ, безумовно, відноситься місцеве самоврядування (далі – МСВ), як ведуча форма самоорганізації людини в межах існуючої людської цивілізації на локальному рівні функціонування соціуму, та створений цим найважливішим політико-правовим інститутом правовий простір локальної демократії [2], що в умовах глобалізації набуває важливого універсального значення. Останнє детермінується тим, що саме в межах МСВ, по-перше, виникає і формується *муніципалізм* – локальна політика, ідеологія, концепт, теорія, управлінська парадигма, практика самоорганізації, образ життя людини, її груп та асоціацій, що заснована на відповідних нормативних засадах і створює відповідний життєвий простір; по-друге, сама людина

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

реалізує всі свої життєві устремління, потреби та інтереси, що трансформуються в права людини; по-третє, в цьому процесі життєдіяльності вона може самостійно, виходячи зі своїх власних індивідуальних, групових і колективних інтересів, моделювати свою поведінку, обираючи різні атитюди (поведінкові настанови) та габітуси (форми життєдіяльності), включаючи й їх правові форми; по-четверте, муніципалізм виступає стратегічним трансформуючим і модифікуючим фактором феноменології самої державності, скеровуючи її на досягнення гуманістичних і гуманітарних імперативів у вигляді подальшої легалізації системи прав і свобод людини, що перманентно оновлюється (розширення кола «поколінь прав людини»), з наступною їх позитивною легітимізацією самим населенням, тобто жителями-членами ТГ.

Найважливіше значення МСВ в цій сфері полягає в тому, що саме в умовах МСВ вирішується «стратегічний квінтет» муніципалізму:

1) в його умовах людина здійснює свій життєвий цикл (*екзистенційна основа муніципалізму – авт.*);

2) в його умовах здійснюється процес соціалізації людини, в тому числі й правової соціалізації (*соціологічна основа муніципалізму – авт.*);

3) в його умовах практично реалізується конституційно-правовий статус людини і громадянина (*конституційно-правова основа муніципалізму – авт.*);

4) в його умовах фертильне населення – члени відповідної ТГ, реалізує свою репродуктивну функцію з продовження людського роду та подальшого існування людської цивілізації (*репродуктивно-цивілізаційна основа муніципалізму – авт.*);

5) в його умовах формується і реалізується, а також вдосконалюється управлінська парадигма «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина», як стратегічний і базовий напрям у формуванні та функціонуванні демократичної правової державності (*парадигмально- управлінська основа муніципалізму – авт.*).

Треба наголосити на тому, що конституційно-правова регламентація, регулювання та легалізація інституту локальної демократії у вигляді МСВ, тобто самоорганізації сукупності людей-жителів відповідних територій держави, що була вперше в історії сучасного вітчизняного конституціоналізму реалізована Конституцією України 1996 року [3], – об'єктивно і цілеспрямовано сприяли:

а) здійсненню та усвідомленню, об'єктивізації, суттєвій соціальній актуалізації та функціонально-діяльнісній контекстуалізації проблематики формування, значення і ролі

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

МСВ та правового простору локальної демократії, що ним формується (*просторово-самоврядний чинник* – авт.);

б) більш поглибленим і фундаментальним дослідженням функціонування, нормативно-правового регулювання МСВ та простору локальної демократії, що ним формується (*доктринально-регулятивний чинник* – авт.);

в) побудові парадигми його подальшого розвитку, модифікації та вдосконалення інституту МСВ та простору локальної демократії, що ним формується (*управлінсько-релятивістський чинник* – авт.);

г) актуалізації науково-доктринального забезпечення як самого процесу розвитку локальної демократії держави в умовах посиленої та системної демократизації суспільного і державного життя, так й контекстуалізації проблематики формування правового простору в якому існують, діють, вдосконалюють своє функціонування ОМСВ, особливо в контексті підвищення супроводження і забезпечення діяльності ТГ, як первинних суб'єктів МСВ (див. ст. 140 Конституції України) та на основі і у розвиток конституційних правоположень (*доктринально-супроводжуючий чинник* – авт.);

г') розумінню ролі і значення локальної демократії у формі МСВ, як могутньої демократичної тенденції оновлення та інтенсивного позитивного розвитку осередків людської цивілізації у вигляді ТГ, причому як на території конкретних держав, так й в їх сукупності – на рівні міжнародного співтовариства держав та всієї людської цивілізації (*національно-цивілізаційний і універсально-цивілізаційний чинники* – авт.);

д) формуванню «людинорозмірного» розуміння та оцінювання МСВ як самостійно-автономного рівня публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади в рамках побудови, сприйняття і реалізації концепції публічної влади [4] та, одночасно, правового простору формування, прояву, інституціоналізації і реалізації прав, свобод, а також обов'язків людини [5], а також інституційної основи локальної системи захисту прав людини [6, с. 98-99] (*гуманістично-охоронний чинник* – авт.);

е) розумінню ролі і значення МСВ та ТГ як соціального простору та основоположного суб'єкта в процесі соціалізації людини, в тому числі й правової, що сприяють формуванню атитюдів, в тому числі й правових та вибору габітусів, в тому числі й правових (*соціально-нормативний чинник* – авт.) [7];

є) побудові якісно нової системи координат відносин публічної влади і людини, при якій її права детермінуються, виникають, формуються, усвідомлюються, розуміються, реалізуються, охороняються, захищаються, гарантуються саме на локальному рівні

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

соціуму в межах ТГ та в умовах МСВ при сприянні публічної влади в частині їх легалізації, гарантування, супроводження і забезпечення (локально-реалізаційний чинник – авт.);

ж) формуванню системного комплексу рольових позицій людини в системі МСВ (статус в родині – чоловік, дружина, член родини, голова родини; професійний статус – робітник, інженер, бізнесмен, військовослужбовець; соціальний статус – дитина, жінка, студент, пенсіонер; суспільний статус – член суспільного об'єднання, член політичної партії, депутат місцевої ради тощо), а також таких рольових позицій, що проєктуються на феноменологію державності, але переважно реалізуються на локальному рівні соціуму (громадянин, іноземець, військовозобов'язаний, платник податків, споживач комунально-побутових послуг тощо) (*соціально-рольовий чинник – авт.*);

з) стимулюванню процесів становлення та розвитку інституцій громадянського суспільства в межах ТГ на рівні МСВ, за допомогою яких людина реалізує широкий спектр своїх індивідуальних, групових і колективних інтересів (*соціально-біхевіористичний чинник – авт.*).

Наведені вище настанови, що базуються на можливостях людини в межах ТГ, що функціонує в умовах локальної демократії, – формувати, проявляти, реалізувати свої інтереси контекстуалізують права людини як єдину та універсальну засаду демократичної правової державності, об'єктивно вибудовуючи на її основі стратегічну управлінську парадигму муніципалізму «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина», що має стратегічний гуманістично-самоврядний характер, володіє суттєвим перспективним потенціалом щодо свого формування і реалізації в повсякденному житті людини в державно організованому соціумі, який на локальному рівні обмежується саме простором МСВ, який: а) заснований на нормативних засадах, як системно-комплексний масив моделей повсякденної поведінки та практичної діяльності людини, що б) здійснює свій життєвий цикл в умовах людської спільноти з її колективістськими властивостями і особливостями.

Отже, можна виокремити умови соціально-нормативного буття людини у відповідній територіальній спільноті, що сприяють формуванню згаданої вище управлінської гуманістично-самоврядної парадигми. На наш погляд, до неї можна віднести наступні детермінаційні фактори (чинники), а саме:

А) фактор самоорганізації жителів-членів ТГ, що виступає основоположним у виникненні, інституціоналізації МСВ та в розумінні його правової природи (*комунікативний чинник – авт.*);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Б) фактор інституціоналізації прав і свобод людини саме в межах ТГ та в умовах МСВ, а також у філософському стані повсякденності (*гуманістично-інституційний чинник – авт.*);

В) фактор формуванні і реалізації конституційно-правового статусу людини саме в межах ТГ та в умовах МСВ, а також в умовах ординарного та екстраординарного функціонування держави (*конституційно-інваріантний чинник – авт.*);

Г) наявність власної компетенції ОМСВ та суттєвого комплексу їх делегованих повноважень органів виконавчої влади, що дає їм змогу діяти від імені та в інтересах ТГ, реалізуючи наведені повноваження (*управлінсько-телеологічний чинник – авт.*);

Г') наявність повноважень інших суб'єктів та органів МСВ у межах території функціонування ТГ, що дає їм можливість більш чітко виявляти інтереси жителів-членів ТГ та задовольняти їх в процесі комунікативної взаємодії між ними (*локально-територіальний чинник – авт.*);

Д) функціонування ТГ як людської спільноти, що історично склалася в умовах МСВ на відповідній території (*темпорально-територіальний чинник – авт.*);

Е) функціонування ТГ в умовах правової глобалізації, коли права і свободи людини, а також інститут МСВ набувають рівня об'єктів міжнародно-правового регламентації та регулювання в контексті розвитку міжнародного договірної права (Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року [8], Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 року [9], Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті 2003 року [10], проект Всесвітньої хартії місцевого самоврядування ООН [11] тощо), відповідно до якого держави беруть на себе міжнародно-правові зобов'язання універсально-облігаторного характеру і значення в контексті їх перспективної міжнародної підзвітності та контролю (*глобалізаційно-облігаторний чинник – авт.*);

Є) формування у жителів-членів ТГ в умовах МСВ рис ментальності, що характеризують особливості становлення, розвитку і вдосконалення їх індивідуальної, групової і колективної свідомості, включаючи й муніципальну свідомість (як образ і прообраз мислення людини), муніципальну ідеологію (як образ і прообраз формування ціннісних орієнтирів людини), муніципальну психологію (як образ і прообраз поведінково-діяльнісної сфери людини) (*ментально-психологічний чинник – авт.*);

Ж) формування у жителів-членів ТГ рис ідентичності – у вигляді ідентичності особистості, яка як природно, так і соціально є обумовленою категорією, оскільки поєднує

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

у собі природні задатки, потреби і здібності людини, її груп і асоціацій, і навіть значні ідентифікації і постійні, стійкі соціальні ролі (*ідентично-особистісний, ідентично-груповий та ідентично-колективний чинник* – авт.);

З) формуванням системи міжнародного співробітництва ТГ та ОМСВ, що діють від їх імені та в їх інтересах, з муніципальними органами зарубіжних держав, їх національними та міжнародними об'єднаннями (асоціаціями) та іншими суб'єктами політичної, економічної, соціальної та культурологічної спрямованості в контексті запозичення позитивного досвіду з метою розвитку та вдосконалення ТГ (*міжнародно-комунікаційний чинник* – авт.).

Отже, наведені чинники свідчать про наявність у профільної управлінської парадигми ідентифікаційних ознак: А) суб'єктно-об'єктного складу, Б) структурної організації, В) національного та міжнародного нормативно-правового супроводження і забезпечення, що, своєю чергою, наділяє її:

а) *теоретичним базисом* – в контексті розуміння і визначення основоположного значення природних прав людини, пріоритету прав і свобод людини над правами держави, а також конкретного місця (простору) реалізації конституційно-правового статусу людини і громадянина;

б) *доктринальним обґрунтуванням* – відносно розуміння необхідності наукового супроводження і забезпечення концепції публічної влади та її рівнів – публічного державного та публічного самоврядного (муніципального), їх відносної самостійності та автономії в межах власних компетенційних повноважень;

в) *праксеологічною реалізованістю* – в контексті практичної реалізації конституційно-правових настанов відносно того, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України);

г) *ціннісно-методологічною орієнтацією* – у розумінні формування дидактично-технологічних засобів пізнання державно-правової та муніципально-правової реальності через призму конституційних і муніципальних цінностей;

г') *екзистенційною сутністю та об'єктивно-екзистенційним потенціалом* – у розумінні того, що МСВ та ТГ не є інституційними суб'єктами права, що потребують безумовної та спеціальної глорифікації, але є соціально-правовими інституціями, які об'єктивно, на пряму і органічно пов'язані з життєдіяльністю кожної людини-члена територіальної людської спільноти, її груп і асоціацій, більш того, фактично формують

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

сферу такої життєдіяльності людини за допомогою соціально-нормативних атитюдів і поведінково-діяльнісних габітусів;

д) *нормативним визначенням* – відносно існування системи конституційно-правових та муніципально-правових норм, що супроводжують та забезпечують легалізацію, визнання, використання, охорону, захист, реалізацію, гарантування прав і свобод людини державою на конституційному рівні і визнання МСВ як оптимальної правової сфери для формування, прояву і реалізації конституційно-правового статусу людини;

е) *констатацією існування управлінських імпульсів* – наведена вище діяльність в її організаційних і організаційно-правових формах об'єктивує необхідність управлінської діяльності в зазначеній сфері функціонування публічної влади та її суб'єктно-об'єктного складу, включаючи й фізичних осіб, що знаходяться під юрисдикцією конкретної держави;

є) *об'єктивізацією управлінських дій* – отже, наявність управлінських імпульсів детермінує реалізацію необхідних управлінських дій в профільній сфері щодо дотримання і захисту прав людини в державі, через їх реалізацію на рівні МСВ в межах ТГ;

ж) *конотаційним наповненням* – розумінням того, що здійснення людиною свого життєвого циклу в умовах МСВ в межах ТГ є основоположним фактором, що надає не тільки особливого значення локальній демократії, як сфери пріоритетів людських інтересів, але й додаткове значення, акценти, відтінки, які накладаються на основоположну феноменологію «права людини»;

з) *комунікативною системою координат* – розумінням того, що саме комунікаційна взаємодія між жителями-членами ТГ, ними та ОМСВ, ними та іншими суб'єктами системи МСВ, ними та органами публічної державної влади, – виступає основоположною функціонально-статусною константою, що обумовлює виникнення, формування та реалізацію екзистенційних інтересів людини, що в умовах локальної демократії трансформуються в конституційні права, свободи і обов'язки людини;

і) *стратегічним наративним змістом* – відносно формування сукупності пов'язаних між собою реальних чи вигаданих подій, фактів, думок або вражень, які складають розуміння і оцінку МСВ, його ролі у виникненні, формуванні, функціонуванні і розвитку ТГ, в т. ч. й найважливішої ролі і значення прав людини в становленні, реалізації і розвитку локальної демократії та взагалі демократичної правової державності.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Системний аналіз складових елементів управлінської парадигми «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина» дає змогу визначити органічний зв'язок між ними завдяки наявності і визначенню їх споріднених характерологічних рис.

Отже, основоположні права людини, що на думку академіка права П.М. Рабіновича, є певними можливостями людини, котрі необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені обов'язками інших суб'єктів [12, с. 13], виступають фундаментальним концептом розуміння цієї гуманістично-теоретичної феноменології, що визначає її аксіологічний (ціннісний) рівень, має визнання її універсально-державного значення, при суто локальному характері реалізації (тобто в межах ТГ, в умовах МСВ, в стані повсякденності), то муніципальні права людини [13, с. 52–56] – є феноменологією, що є похідною і вторинною від першої, та визначає праксеологічно-функціональний рівень прав людини в межах локального соціуму, створеного на засадах їх реалізації.

Підтвердженням такого підходу виступає доктринальна позиція Б. Я. Кофмана, що під муніципальними правами людини розуміє сукупність суб'єктивних можливостей людини, що виникають в рамках ТГ в умовах МСВ і функціонування публічної самоврядної (муніципальної) влади та скеровані на задоволення устремлінь, потреб, інтересів її членів відповідно до їх екзистенційних настанов, що здійснюються протягом життєвого циклу людини та реалізуються через використання її конституційного статусу, шляхом локальної інтерпретації конституційних прав, свобод і обов'язків, а також шляхом формування на основі їх тлумачення самостійного блоку прав, свобод і обов'язків, які пов'язані з існуванням, функціонування та діяльністю людини в умовах локальної демократії [14, с. 70].

Досліджуючи феноменологію муніципальних прав людини в контексті їхньої появи, розвитку й розуміння, М. О. Баймуратов та Б. Я. Кофман визначають її як нову константу національного муніципального та конституційного права, що має, по-перше, свої доктринальні підходи щодо тлумачення їхнього змісту, видів, принципів і форм реалізації; по-друге, за своєю суттю вона технологічно, телеологічно, нормативно, нарративно моделює і трансформує засади сучасного державо- і правотворення [15, с. 66].

Обґрунтовуючи концептуальні підходи до розуміння особливостей реалізації прав людини, – як у контексті організації та діяльності МСВ та ТГ, так і загальних процесів функціонування громадянського суспільства та правової державності, осмислюючи чинники, фактори і закономірності їхнього розвитку у контексті формування ТГ, аналізу

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

процесів виокремлення муніципальних прав людини у системі муніципального права, наведені автори стверджують, що перепонами на шляху виокремлення та визнання наведених прав є термінологічна плутанина, відсутність єдиних методологічних підходів до визначення реальної і належної правосуб'єктності ТГ, її суб'єктного складу, а також нерішучість і відсутність реальних кроків у застосуванні нових науково-доктринальних напрацювань, що існують у сучасній доктрині муніципального права. Більш того, наведені автори зазначають, що маючи закріпленій у Конституції України індивідуальний, груповий, колективний правовий статус (людина-житель, людина-громадянин, людина-іноземець тощо, а також відповідні їм рольові позиції у ТГ), людина суттєво доповнює його своїм муніципально-правовим статусом, що фактично веде до появи феноменології муніципальної людини [15, с.79].

У системно-комплексному розумінні феноменологія муніципальної людини виступає не тільки своєрідною квінтесенцією державно-правової і муніципально-правової гуманістично-гуманітарної концепції, що втілюється у ст. ст. 3, 5, 7, 92, розд. XI «Місцеве самоврядування» Конституції України та яка об'єднує сукупність легально-легітимістичних механізмів визнання, інституціоналізації, реалізації, охорони, захисту, гарантування основоположних прав людини через феноменологію муніципальних прав, а й виступає як своєрідний фінальний результат формування і функціонування управлінської парадигми з її телеологічними домінантами, суб'єктно-об'єктним складом, а також перспективними результатами-досягненнями у вигляді формування нових позитивних для людини і соціуму тенденцій в державно-правовій і муніципально-правовій реальності.

Визначаючи феномен «муніципальної людини», вітчизняний дослідник О.О. Боярський пропонує розуміти під останньою а) фізичну особу, що б) володіє різним правовим станом (громадянство, іноземство, апатризм, біженство тощо), але, незважаючи на нього, в) свідомо та ініціативно здійснює свій життєвий цикл в умовах повсякденності, г) на території відповідної держави в межах територіальної спільноти людей (ТГ), об'єднаних загальними географічними, історичними і сучасними екзистенційними інтересами, цінностями та потребами, що г') можуть бути реалізовані тільки в умовах МСВ, д) завдяки спільній синергетичній діяльності людини в межах ТГ та громадянського суспільства, е) завдяки діяльності органів та інших суб'єктів МСВ, які входять до його системи, що є) здійснюється на принципах самоорганізації, самодіяльності, самокерованості та самоврядування, ж) з метою створення належних умов для супроводження і забезпечення існування та функціонування людського

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

осередку, що має телеологічну домінують відносно продовження існування та подальшого розвитку людської цивілізації в умовах державно організованого соціуму [16, с. 116].

Системний аналіз наведених ознак-властивостей муніципальної людини дає можливість стверджувати, що саме нормативна конструкція «права людини – муніципальні права людини» виступає не тільки як «запускаючи» елемент цієї складної поліоб'єктної, полісуб'єктної, багаторівневої і багатофакторної системи, що базується на екзистенційних засадах, а й як основоположний концепт, навколо якого «обертається» муніципальне буття людини, функціонування публічної влади, а у підсумку й існування та функціонування демократичної правової державності, що супроводжується активними процесами інституціоналізації та конституювання, розвитку і вдосконалення суспільних і державно-правових структур, основною метою діяльності яких й є забезпечення охорони, захисту, реалізації і гарантування прав і свобод людини.

Резюмуючи, можна зазначити наступне:

- муніципалізм, що формується саме в межах МСВ, виникає і формується як локальна політика, ідеологія, концепт, теорія, управлінська парадигма, практика самоорганізації, образ життя людини, її груп та асоціацій, що заснована на відповідних нормативних засадах і створює відповідний життєвий простір, – виступає стратегічним трансформуючим і модифікуючим фактором феноменології самої державності, скеровуючи її на досягнення гуманістичних і гуманітарних імперативів у вигляді подальшої легалізації системи прав і свобод людини, що перманентно оновлюється (розширення кола «поколінь прав людини»), з наступною їх позитивною легітимізацією самим населенням, тобто жителями-членами ТГ;

- причинами виникнення гуманістично-самоврядної парадигми муніципалізму, що володіє управлінською властивістю, та може бути відображена у вигляді системи координат «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина» – як стратегічно-базового напрямку у формуванні та функціонуванні демократичної правової державності є те, що саме в межах МСВ людина: а) здійснює свій життєвий цикл; б) реалізує всі свої життєві устремління, потреби та інтереси, що трансформуються в права людини; в) в сфері МСВ реалізується конституційно-правовий статус людини і громадянина;

- парадигма «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина» носить чіткий та зрозумілий управлінський характер, володіє низкою ідентифікаційних ознак: А) суб'єктно-об'єктного складу, Б) структурної організації, В) національного та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

міжнародного нормативно-правового супроводження і забезпечення, що, своєю чергою, наділяє її: а) теоретичним базисом; б) доктринальним обґрунтуванням; в) праксеологічною реалізованістю; г) ціннісно-методологічною орієнтацією; г') екзистенційною сутністю та об'єктивно-екзистенційним потенціалом; д) нормативним визначенням; е) констатацією існування управлінських імпульсів; е) об'єктивізацією управлінських дій; ж) конотаційним наповненням; з) комунікативною системою координат; і) стратегічним нарративним змістом;

- складові елементи управлінської парадигми «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина» знаходяться у органічному зв'язку між собою завдяки наявності і визначенню їх споріднених характерологічних рис;

- системний аналіз наведених ознак-властивостей муніципальної людини дає можливість стверджувати, що саме нормативна конструкція «права людини – муніципальні права людини» виступає не тільки як основоположний «запускаючий» елемент цієї складної поліоб'єктної, полісуб'єктної, багаторівневої і багатофакторної системи, що базується на екзистенційних засадах, а й як основоположний концепт, навколо якого «обертається» муніципальне буття людини, функціонування публічної влади, а у підсумку й існування та функціонування демократичної правової державності, що супроводжується активними процесами інституціоналізації та конституювання, розвитку і вдосконалення суспільних і державно-правових структур, основною метою діяльності яких й є забезпечення охорони, захисту, реалізації і гарантування прав і свобод людини;

- дослідження управлінської парадигми «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина» володіє великим і суттєвим теоретичним, доктринальним, методологічним та праксеологічним потенціалом, що актуалізує і контекстуалізує її подальші дослідження не тільки у галузях конституційного, муніципального, адміністративного права, а також й у інших галузях національної системи права і системи законодавства.

Література:

1. Львова Є.О. Глобальний конституціоналізм: теоретичні підходи та правові виклики до формування: автореферат дисертації д-ра юрид. наук. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 2020. 32 с.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

2. Баймуратов, М., Кофман, Б. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування України: параметральні ознаки та роль у становленні локальної демократії. Scientific Collection «InterConf». 2022. № 128. Рр. 115–124. Retrieved from <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/article/view/1448>

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

4. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність: 12.00.13 – політичні питання правових процесів. Одеса, 2002. 18 с.

5. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні /Антоненко В. О., Баймуратов М. О., Батанов О. В. та ін.; За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова: кол. монографія. Київ: Атіка, 2007. 864 с.

6. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. Юридична освіта і правова держава: зб. наук. праць. Одеса, 1997. С. 96–101.

7. Боярський О.О. Індивідуальний габітус людини в умовах місцевого самоврядування: роль індивідуальної соціалізації і індивідуальної правової соціалізації у його становленні й розвитку. Часопис Київського університету права. 2021. № 1. С. 86–96.

8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року: ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 3. Ст. 249.

9. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Страсбург, 5 лютого 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text

10. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті 2003 року. URL: <https://rm.coe.int/168071b58f>

11. Рекомендація 98 (2001) Конференції Організації Об'єднаних Націй по населеним пунктам (Хабитат II) о состоянии обсуждения проекта Всемирной хартии о местном самоуправлении. URL: <https://rm.coe.int/-98-2001-1-/16807186fb>

12. Рабінович П.М. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістова класифікація. Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 2 (73). С. 10–13.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

13. Баймуратов М.А. Феноменологія муніципальних прав людини. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні: науково-практичний журнал. Київ: «Інтерконтиненталь – Україна». 2013. № 1. Січень-березень. С. 52–56.

14. Кофман Б. Я. Муніципальні права людини (особистості) як фактор вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина. Часопис Київського університету права. 2019. № 2. С. 64–71.

15. Баймуратов М., Кофман Б. Муніципальні права людини як нова константа національного муніципального та конституційного права. Право України. 2020. № 10. С. 63–80.

16. Боярський О. Становлення феноменології муніципальної людини в межах громадянського суспільства і держави. Часопис Київського університету права. 2020. № 2. С. 110–118.

Батанов О.В.,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
провідний науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ЕКОЛОГІЧНИЙ ВИМІР МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ

Метою реформи у сфері децентралізації влади, яка розпочалася зі схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. [1], є 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.

Серед усіх реформ, які ініціювалися та відбувалися в сучасній Україні, саме реформі у сфері децентралізації влади завжди відводилась особлива роль. Реалізація більшості з вітчизняних реформ безпосередньо залежала, залежить та завжди буде від стану організації та ефективності функціонування місцевого самоврядування, яке, будучи

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

організаційно відокремленим та функціонально незалежним від державної влади, є найбільш наближеним до людини рівнем публічної влади, функціонально-телеологічно спрямованим в першу чергу на реалізацію і захист практично усіх інтересів та запитів населення, що забезпечується за допомогою нормативно-правового закріплення гарантій реалізації прав людини і відповідальності публічної влади.

Останніми роками ми спостерігаємо колосальний науковий інтерес до питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зростає кількість оригінальних та інноваційних досліджень з проблематики децентралізації, її сутності, змісту, принципів та функцій, тенденцій її розвитку, рецепції позитивних зарубіжних муніципальних практик та міжнародних стандартів місцевого самоврядування [2–3].

У цьому контексті особливого значення набуває проблематика екологічної орієнтованості реформи у сфері децентралізації, охорони довкілля у територіальних громадах, зародження екологічного конституціоналізму [4] й екологічного муніципалізму [5], становлення урбоекологічного права [6] та здійснення муніципальної екологічної політики, власне, реалізація екологічних прав людини та формування спеціалізованих механізмів їх захисту. Екологічні проблеми сучасності обумовлюють «проникнення» у матерію муніципального законодавства великого масиву природоохоронних норм, що свідчить про перманентну тенденцію екологізації муніципального права, у свою чергу породжуючи нові виклики перед процесами децентралізації в Україні.

Нові екологічні виклики не лише для України й європейського континенту, а і Світу в цілому, виникли в умовах російсько-української війни. Основною екологічною проблемою, яку може спричинити війна, є радіаційне зараження та можливість радіаційної аварії через обстріли АЕС. Серед інших наслідків війни для стану довкілля в Україні можна назвали значне забруднення повітря, мінування сільськогосподарських земель та лісових насаджень, поширення отруйних речовин внаслідок обстрілів нафтобаз, газових сховищ та об'єктів хімічної промисловості, забруднення річок, ставків та акваторії морів через затоплення кораблів, розповсюдження нафтопродуктів та вибухових речовин; знищення заповідних територій, руйнування екосистем, загибель тварин та птахів, лісові пожежі, руйнування очисних споруд, дамб, мереж водопостачання, засмічення територій уламками зруйнованих будівель, розбитими авто, залишками побутових речей і техніки тощо. Ці проблеми, у першу чергу стосуючись життєдіяльності конкретних територіальних громад, мають загальнонаціональний та глобальний характер.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Так, з точки зору глобалізаційних процесів в екологічному вимірі, про важливість місцевого самоврядування та муніципального права свідчать положення Екологічної Угоди Міст від 5 червня 2005 р. [7]. Розглядаючи даний документ як «синергетичне продовження зусиль по сприянню стабільності розвитку, посиленню нестійких економік, підвищенню суспільної активності, і захисту природних систем планети», сторони – мери багатьох великих міст світу, які підписали його, виходили, у першу чергу, з того, що «більшість населення планети зараз живе в містах і що безперервна урбанізація приведе до того, що один мільйон людей буде переміщуватись до міст кожного тижня, створюючи тим самим нову низку екологічних проблем і можливостей». Вказуючи на те, що мери міст зі всього світу мають «унікальну можливість керувати розвитком належним чином підтримуваних міських центрів, в основі чого лежатимуть відповідні культурні і економічні місцеві заходи», сторони, які підписали цей документ, «зібралися разом для того, щоб вписати новий розділ в історію всесвітньої кооперації» та взяли на себе «зобов'язання підвищити рівень партнерських стосунків і побудувати екологічно стабільне, економічно динамічне, і соціально справедливе майбутнє для наших міських жителів».

На важливу роль у формуванні екологічної складової сучасних децентралізаційних процесів та формуванні стратегічних пріоритетів муніципальної реформи вказує Вашингтонська хартія про охорону історичних міст 1987 року [8], один з принципів якої визначає умову дієвості охорони історичних міст і кварталів, а саме – вона має стати невід'ємною частиною єдиної політики економічного та соціального розвитку та братися до уваги в територіальних і містобудівних планах на всіх рівнях. Серед цінностей, що підлягають охороні згідно з цілями Хартії, це – зв'язки міста з навколишнім середовищем, природним і створеним людиною.

Також у 2016 р. Генеральною Асамблеєю ООН був схвалений Габітат III (Хабітат III) на Конференції ООН з питань житла та сталого міського розвитку у м. Кіто (Еквадор) [9]. У Новій програмі розвитку міст [10] було викладено ідеологічну основу, сформовану навколо кількох ключових ідей – демократичний розвиток і повага до прав людини; зв'язок між довкіллям та урбанізацією; безпека для всіх, хто живе у містах, будь-якого гендеру та віку; зменшення ризиків і міська стійкість; створення глобального механізму моніторингу для відстеження всіх цих питань і проблем тощо. Крім того, в програмі визнаються тренди в урбанізації, що полягають у перетворенні міст в мегарегіони, міські коридори та міста-регіони, при одночасному визнанні, що міста і метрополії, переважно столичні, є основними драйверами національних економік.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

У 2021 р. на Глобальній платформі для обміну прогресом, діями та знаннями щодо впровадження Нового міського порядку денного для досягнення сталого розвитку міст було заявлено, що протягом наступного десятиліття Світ продовжить процес урбанізації, і до 2030 р., ймовірно, 60 % його населення перебуватиме в містах. Так, у ході 11-го Всесвітнього форуму міст 2022 р. (м. Катовіце, Республіка Польща) [12] підкреслювалося, що перед світовою спільнотою постає питання про те, які міста нам потрібні, щоб мати можливість протистояти майбутнім пандеміям та низці інших потрясінь. Констатовалося, що існує нагальна потреба переосмислити та трансформувати міста, щоб реагувати на реальність COVID-19 та інших потенційних пандемій, а також мати можливість краще відновлюватися, будуючи більш стійкі, інклюзивні та сталі міста. Вказувалося, що майбутнє міст є «множинним», і ми повинні розглядати ці відмінності як потенційні сильні сторони, розкривати регіональні відмінності, вчитися разом і відповідно адаптувати міські моделі.

Програма ООН з населених пунктів ООН-Хабітат (UN-Habitat, UN-habitat for a better Urban Future) є агентством ООН з населених пунктів. Генеральна Асамблея ООН доручила йому координацію розвитку соціально та екологічно стійких міст з метою забезпечення належного притулку для всіх. ООН-Хабітат працює у понад 90 країнах, щоб сприяти трансформаційним змінам у містах і населених пунктах за допомогою знань, політичних порад, технічної допомоги та спільних дій. Так, у стратегічному плані ООН-Хабітат на 2020-2023 рр. використовується більш сталий та комплексний підхід до вирішення проблем і можливостей міст XXI століття та інших населених пунктів. Крім того, ООН-Хабітат координує ще одну важливу урбаністичну платформу – Всесвітню кампанію міст (Всесвітня міська кампанія, World Urban Campaign, WUC), яка позиціонується як глобальна партнерська, пропагандистська та адвокаційна платформа для підвищення обізнаності про позитивні зміни в містах, сприяння діалогу, обміну інформацією та навчанням щодо покращення міського майбутнього. WUC керує широким спектром партнерів, включаючи організації громадянського суспільства, місцеві органи влади, приватний сектор, науково-дослідні установи, професіоналів, науковців, парламентарів, профспілки, молодіжні групи та ЗМІ. Кампанія допомагає партнерам ділитися найкращими практиками та інноваційними ідеями, разом працювати над кращим майбутнім міста, співпрацює з національними урядами, щоб заохочувати національні міські кампанії, за допомогою яких уряди можуть розробляти, обговорювати та формулювати свої цілі та національні стратегії щодо сталого розвитку міст [13].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Важливим інструментом реалізації стратегічних напрямів розвитку системи екологічної безпеки міста також є Звіт про міста світу. Так, Звіт про міста світу за 2020 р. «Цінність сталої урбанізації» [14] показує, що внутрішню цінність сталої урбанізації можна і потрібно використовувати для благополуччя всіх. Звіт містить докази та аналіз політики цінності урбанізації з економічної, соціальної та екологічної точки зору, включаючи невимірну цінність, яка надає містам їх унікальний характер, а також досліджує роль інновацій і технологій, органів місцевого самоврядування, цільових інвестицій та ефективного впровадження Нового порядку денного у сфері підвищення цінності сталої урбанізації.

Звіт про міста світу за 2022 «Передбачення майбутнього міст» [15] мав на меті надати більшу ясність та зрозуміти майбутнє міст на основі існуючих тенденцій, проблем і можливостей, а також руйнівних умов, включаючи цінні уроки пандемії COVID-19. У ньому було запропоновано шляхи, за допомогою яких міста можуть бути краще підготовлені до подолання широкого кола потрясінь і переходу до сталого міського майбутнього. Звіт пропонує стан усвідомленої готовності, який дає нам можливість передбачити зміни, скоригувати курс дій і стати більш обізнаними щодо різних сценаріїв або можливостей, які пропонує майбутнє міст.

З точки зору формування екологічного муніципалізму та реалізації еколого чутливої муніципальної політики необхідно згадати глобальні цілі сталого розвитку до 2030 р., проголошені у резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 р. [16], а саме забезпечення інклюзивності, відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів; запровадження раціональних моделей споживання та виробництва; вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі змінами клімату та його наслідками; захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення процесу деградації земель та зупинка втрат біорізноманіття тощо. Щодо України, то на усебічній підтримці цих та інших цілей сталого розвитку наголошено в Указі Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р. [17].

Ці та інші чинники та проблеми переконливо свідчать, що кожна людина стикається з природою та довкіллям у процесі своєї життєдіяльності, виступаючи при цьому в різних іпостасях – як житель міста або іншого поселення, як працівник або посадова особа, як громадянин держави або член всього світового співтовариства. Дослідження Всесвітньої

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

організації охорони здоров'я свідчать, що стан здоров'я людей на 80% залежить від довкілля. Тому діяльність не лише держави, а усіх суб'єктів публічної влади, у тому числі й територіальних громад, щодо його охорони, забезпечення екологічної безпеки набуває в умовах викликів сьогодення пріоритетного значення.

Забезпечення екологічної безпеки як право на здорове довкілля вже отримало відображення в сучасній системі прав людини. Дослідження свідчать, що нові глобальні процеси вимагають іншого рівня «екологізації прав» та їх зв'язку з ноосферною, коеволюційною і еколого-гуманістичною інтерпретацією «спільної людської домівки». У зв'язку з цим людина не повинна забувати про межі своєї «екологічної домівки», незворотні згубні наслідки того, якщо обмежені непоновлювальні ресурси будуть вичерпані і зруйнується процес самовідтворення біосфери.

Користуючись своїми правами і різноманітними інститутами, у тому числі й на рівні муніципально-правового регулювання, для задоволення різноманітних та зростаючих потреб, людина і людство в цілому повинні враховувати екологічні імперативи, співвідносити свою свободу з природно-екологічними обмеженнями. Саме тому у муніципальному праві має відобразитися гармонія розвитку людини і навколишнього середовища. У цьому зацікавлена в першу чергу сама людина, стурбована своїм майбутнім, та її асоціації за рівнем проживання – територіальні громади. Тому муніципальне право, усі права людини і найважливіше її право – право на життя – вже нині мають бути відображені у муніципальних та регіональних програмах та стратегіях захисту довкілля, збереження природних систем, муніципальних екосистем тощо [18, с. 25–26].

Сукупність цих та інших факторів мають не тільки науково-теоретичне значення, а й насамперед практичну значущість: з точки зору розвитку міжнародних екологічних стандартів, рецепції зарубіжного природоохоронного досвіду, удосконалення національного екологічного законодавства, реформи у сфері децентралізації, вирішення конкретних стратегічних та поточних питань формування реального місцевого самоврядування на принципах сталого розвитку, основою якого є екологічні інтереси суспільства, становлення екологічного муніципалізму та екологічного конституціоналізму в цілому, утворення ефективних механізмів забезпечення та захисту екологічних прав людини, у тому числі в умовах викликів сьогодення.

Втім будь-яка реструктуризація, децентралізація та деконцентрація влади, забезпечення планування управління екологічними процесами на всіх рівнях, навіть

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

передача цілої системи природоохоронних повноважень органам місцевої влади не можуть забезпечити досягнення цілей муніципальної реформи без активної зацікавленості самої територіальної громади в управлінні природоохоронними процесами. Муніципальні природоохоронні організації та заінтересовані представники територіальної громади є рушійною силою досягнення цілей децентралізації. Однією із її визначальних переваг є саме допущення до прийняття екологічно важливих рішень представників територіальної громади, які зацікавлені в охороні навколишнього середовища, а також мають відповідні знання та досвід задля її забезпечення.

Звідси, муніципальна реформа, проведена за вимогами міжнародних міжурядових організацій, підтримкою міжнародних неурядових організацій та ініціативою державної влади без активного залучення представників територіальної громади на підставі їх власних переконань, не зможе дати жодних позитивних результатів. Тому поряд з політичними, адміністративними та фінансовими чинниками успішного проведення муніципальної реформи у всіх її напрямках та формах, у тому числі й екологічному вимірі, має враховуватися й фактор громадянської участі.

Література:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

2. Децентралізація публічної влади в Україні у контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів: монографія / за наук. ред. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. Львів: СПОЛОМ, 2021. 388 с.

3. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні: монографія / за ред. О. В. Батанова. Київ: Талком, 2021. 498 с.

4. Потапчук Г. В. Екологічний конституціоналізм: до питання про методологію пізнання (розуміння, визначення та дослідження). Публічне право. 2022. № 4 (48). С. 38–53.

5. Bookchin M. Thoughts on Libertarian Municipalism. Institute for Social Ecology. URL: <https://social-ecology.org/wp/1999/08/thoughts-on-libertarian-municipalism/>; Biehl J. The Politics of Social Ecology: Libertarian Municipalism. Institute for Social Ecology. URL: <https://social-ecology.org/1999/01/the-politics-of-social-ecology-libertarian-municipalism/>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

6. Кірін Р. С. Актуальні проблеми урбоекологічного права: монографія. Київ, Дніпро: Журфонд, 2023. 351 с.

7. Екологічна Угода Міст. Підписана з нагоди Всесвітнього Дня Довкілля проведеного в рамках Екологічної програми Організації Об'єднаних Націй 5 червня 2005 року у Сан-Франциско, Каліфорнія. Офіційний інтернет-сайт Київської міської ради. URL: <http://kmr.gov.ua/divinfo.asp?Id=241>

8. Charter on the Conservation of Historic Towns and Urban Areas (Washington Charter 1987). Adopted by International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) General Assembly in Washington, DC, October 1987. URL: https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/towns_e.pdf

9. UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development: Habitat III 17-20 October 2016, Quito, Ecuador. URL: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/quito2016>

10. New Urban Agenda. A/RES/71/256. URL: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

12. 11 World Urban Forum, WUF. 26–30 June 2022. Poland, Katowice. URL: <https://wuf.unhabitat.org/wuf11>

13. World Urban Campaign. URL: <https://unhabitat.org/world-urban-campaign>

14. World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization. URL: <https://unhabitat.org/world-cities-report-2020-the-value-of-sustainable-urbanization>

15. World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf

16. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>

17. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р. № 722/2019. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>

18. Батанов О. В. Людський вимір децентралізації в умовах викликів російсько-української війни. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (12 травня 2023 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. Київ; Львів; Щецин: ЛНУ імені Івана Франка, 2023. С. 18–29.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Барвіненко В.Д.,
кандидат наук з державного управління

СТАТУТНА НОРМОТВОРЧИСТЬ: ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Метою тез є аналіз того, як у статутах територіальних громад України регламентуються аксіологічні питання.

Відповідно до Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності та інших. Перелік цих принципів не є вичерпним, також, принципи місцевого самоврядування містять і деякі інші закони України.

Варто зазначити, що принципи місцевого самоврядування в Україні містяться не лише у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законах. Такі підзаконні акти, як статuti територіальних громад, інколи також містять переліки принципів місцевого самоврядування.

На підставі дослідження статутів українських територіальних громад, було зроблено висновок про те, що по відношенню до закріплення у них принципів місцевого самоврядування, вони поділяються на дві групи.

До першої групи належать ті статuti територіальних громад, у яких немає згадки про принципи місцевого самоврядування.

Так, Статут Черкаської селищної територіальної громади від 28 лютого 2023 року містить відповідну відсылку на норму. Стаття 32 «Черкаська селищна рада» у частині другій встановлює, що «діяльність Ради здійснюється на принципах, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»» [1]. Слід зауважити, що ці принципи, на які розміщено посилання, розповсюджуються на місцеве самоврядування у цілому, а не лише на діяльність місцевих рад.

Статут територіальної громади міста Березани, сіл Лісники та Рай від 9 листопада 2006 року містить згадку про принципи у Преамбулі. Там зазначено, що «Бережанська міська рада від імені територіальної громади міста Березани, ... втілюючи принципи демократичного устрою держави та місцевого самоврядування, що забезпечують реалізацію конституційного права громадян брати участь в управлінні справами держави і громади» [2] (частина четверта Преамбули). Тут є відсылка на норму, за своїм змістом

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

більш широка, ніж у попередньому прикладі. Адже йдеться і про принципи місцевого самоврядування, і про принципи демократичного державного режиму.

Крім того, частина п'ята преамбули також містить згадку про принципи, а саме: «підтримуючи традиції місцевого самоврядування, що розпочалися в місті Бережани з 1530 року, коли король Сигізмунд I подарував Бережанську волость Миколі Сенявському з умовою перетворення Бережан на місто, яке розвиватиметься за принципами Магдебурзького права» [2]. Таке нагадування про багатий історичний досвід слід всіляко вітати.

Статуту територіальної громади міста Дніпра від 20 травня 2020 року не згадує про принципи місцевого самоврядування, але передбачає в Розділі VIII «Стратегія та основні напрями розвитку міста», що «Сталий розвиток ґрунтується на принципах:

- вирівнювання якості та стандартів життя жителів усіх районів у місті;
- стабілізації і поліпшення економічної, соціальної, екологічної ситуації на території міста;
- розробки та запровадження механізмів пом'якшення впливу економічної кон'юнктури на розвиток територіальної громади;
- оперативного реагування на виникнення елементів соціальної кризи» [3].

За назвою розділу, ці принципи не є принципами місцевого самоврядування. Однак, навряд чи здійснення місцевого самоврядування є можливим за умови повного ігнорування цих принципів.

Слід зазначити, що такий підхід – не закріплювати у статуті територіальної громади перелік принципів місцевого самоврядування, що містяться у законах України – заслуговує на підтримку. Адже статuti територіальних громад є місцевими підзаконними актами, а наявність принципів місцевого самоврядування у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законах гарантує, що ці принципи будуть реалізовуватися незалежно від того, чи вони закріплені у статуті територіальної громади, чи ні. А ось у випадку внесення змін та доповнень до такого переліку принципів на державному рівні, змін та доповнень потребуватиме і статут територіальної громади.

До другої групи належать ті статuti територіальних громад, у яких перераховані принципи місцевого самоврядування.

В межах цієї групи є дві підгрупи.

Перша підгрупа – це ті статuti територіальних громад, у яких повністю відтворено перелік принципів місцевого самоврядування, закріплений у Законі України «Про місцеве

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

самоврядування в Україні» та інших законах. До цієї підгрупи, наприклад, належать статuti наступних територіальних громад.

Статут територіальної громади міста Одеси від 25 серпня 2011 року у статті 3 «Принципи міського самоврядування» практично дословно відтворює Статтю 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» – перелік принципів наведено такий самий, але речення дещо перефразовано (дивись [4]).

Статут територіальної громади міста Чернігова від 11 жовтня 2007 року у частині другій Статті 8 «Здійснення засад місцевого самоврядування в місті Чернігові відтворює Статтю 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» – перелік принципів починається з фрази, що «міське самоврядування в місті Чернігові здійснюється на принципах» [5], а потім наведено перелік із Закону.

Крім того, частина п'ята статті 9 «Система міського самоврядування в місті Чернігові» також містить інформацію щодо принципу – принципу розподілу повноважень. Зазначено, що «Чернігівська міська рада, Чернігівський міський голова, виконавчі органи міського самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законами України» [5]. Посилання на цей принцип є методологічно вірним.

Можна навести і інші приклади, коли у статутах територіальних громад повністю відтворено перелік принципів місцевого самоврядування, закріплений у Статті 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Друга підгрупа – це ті статuti територіальних громад, у яких проголошено такі принципи місцевого самоврядування, які не закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законах. До цієї підгрупи, наприклад, належить Статут Вишевицької територіальної громади від 4 грудня 2015 року.

Стаття 2.1.2. Статуту передбачає у частині першій, що «Система місцевого самоврядування Територіальної громади організується та функціонує на принципах, передбачених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6]. Таким чином, є посилання на ті акти, які на загальнодержавному рівні встановлюють принципи місцевого самоврядування.

Висновок. Враховуючи, що статuti територіальних громад є місцевими підзаконними актами, можна зробити два висновки. По-перше, у цих територіальних громадах будуть реалізовуватися як принципи місцевого самоврядування, закріплені в законах України, так і принципи місцевого самоврядування, закріплені в їхньому статуті.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

По-друге, принципи місцевого самоврядування, ініціативно закріплені у статуті територіальної громади, роблять цей статут таким, що відображає особливості конкретної громади. Адже відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста».

Література:

1. Статут Черкаської селищної територіальної громади від 28 лютого 2023 року. URL: <https://cherkaska-gromada.gov.ua/statut-cherkaskoi-selischnoi-teritorialnoi-gromadi-09-54-41-28-02-2023/>
2. Статут територіальної громади міста Березани, сіл Лісники та Рай: затверджено рішенням IV сесії міської ради V скликання від 9 листопада 2006 р №155. URL: <https://studfile.net/preview/9020128/>
3. Рішення міської ради від 20.05.2020 № 63/57 «Про затвердження Статуту територіальної громади м. Дніпра». URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista>
4. Статут територіальної громади міста Одеси затверджено рішенням Одеської міської ради №1240-VI від 25.08.2011р. URL: <https://omr.gov.ua/ua/open-city/statute/>
5. Статут територіальної громади міста Чернігова: Рішення Чернігівської міської ради 11 жовтня 2007 року. URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/statut-gromady/>
6. Статут Вишевицької територіальної громади: затверджено Рішенням №18 першої сесії I скликання Вишевицької територіальної громади від 4 грудня 2015 року. URL: <https://vyshevyska-gromada.gov.ua/statut-gromadi-10-08-06-02-08-2017/>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Гедульянов В.Е.
кандидат юридичних наук

СУБСИДІАРНІСТЬ – ПРИНЦИП ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Метою тез є аргументація того, що принцип субсидіарності є одним з принципів інституту представницької демократії в Україні.

Основний текст. У цілому, якщо узагальнити сучасні погляди на сутність принципу субсидіарності, незалежно від рівня його застосування, – загальнодержавного чи міжнародного, «субсидіарність прямо передбачає втручання – влада більш високого рівня не лише має право, але й повинна втручатися у сферу влади більш низького рівня. В той же час це втручання передбачає не підміну, а певний тип допомоги, яка заохочує владу низових рівнів та наділяє їх повноваженнями» [1, с. 33].

На сучасному етапі розвитку українського конституційного права принцип субсидіарності слід уважати одним з принципів інституту представницької демократії. Така пропозиція висловлюється вперше в українській юридичній літературі, а тому доцільно пояснити та аргументувати її.

Питання взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі представницькими органами, на монографічному рівні досліджувала відомий фахівець з конституційного права професор А.Р. Крусян. В її дослідженні є два важливих положення.

Перше положення стосується того, що вона вважає важливим «розмежування і законодавче закріплення самостійних предметів відання двох центрів публічної влади» [2, с. 12]. Ця думка відомого вченого є важливою для того, щоб запропонувати уважати принцип субсидіарності одним з принципів інституту представницької демократії. Адже сутність та зміст цього принципу дослідники описують, не оминаючи увагою поняття «повноваження», «компетенція» та подібні.

Наприклад, Я. С. Богів вважає, що «положення щодо необхідності забезпечення принципу субсидіарності місцевого самоврядування в процесі децентралізації через: 1) чіткі конституційні формулювання в питаннях місцевого значення; 2) розподіл компетенції різних рівнів місцевого самоврядування безпосередньо в тексті Основного закону; 3) фіксацію функцій та повноважень територіальної громади, які забезпечують фінансову і майнову автономію місцевого самоврядування» [3, с. 7].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Отже, Я.С. Богів, характеризуючи принцип субсидіарності, застосовує поняття «питання місцевого значення», «компетенція», «функції» і «повноваження». Це цілком підтверджує сформульовану вище тезу щодо «компетенційного навантаження» принципу субсидіарності.

Друге положення з дослідження професора А.Р. Крусян, яке є важливим для інституту представницької демократії, стосується її авторської концепції характеру (видів) взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, викладеного у підрозділі 2.2. аналізованого монографічного дослідження. Пропозиції А.Р. Крусян можна застосувати до взаємодії між представницькими органами державної влади та місцевого самоврядування.

У її роботі «наводиться науково-теоретичний аналіз координаційної, субординаційної і реординаційної взаємодії» [2, с. 13-14]. Таким чином, на думку А.Р. Крусян, взаємодія між державними органами та органами місцевого самоврядування (у т.ч. представницькими) відбувається з застосуванням:

- координації;
- субординації;
- реординації.

Професор Крусян ставить на перше місце координаційну взаємодію. Коли йдеться про взаємовідносини між представницькими органами державної влади (Главою держави, Парламентом) та представницькими органами місцевого самоврядування (Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами, сільськими, селищними, міськими головами), доцільніше вказати ці способи взаємодії в іншому порядку. Така пропозиція висувається вперше в українській юридичній літературі.

На першому місці за ступенем поширеності слід розмістити субординаційну взаємодію. На думку А.Р. Крусян, така взаємодія «характеризується тим, що здійснюється між органами, які знаходяться в субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують на принципі "вертикалізації"» [2, с. 14]. Приклади такої взаємодії охоплюють питання законотворчості зокрема та нормотворчості у цілому, а також виконання законів та інших нормативно-правових актів. Крім того, прикладом субординаційної взаємодії між представницькими органами є призначення Верховною Радою України місцевих виборів. Сутність субординаційної взаємодії не входить у протиріччя з принципом субсидіарності.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Так, С. А. Квітка характеризує принцип субсидіарності так: «основна ідея цього принципу полягає в тому, що центральна та регіональна влада повинна втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування лише в тій мірі і в тих межах, за якими територіальна громада не може задовольнити свої різнобічні потреби» [1, с. 33]. Це як раз приклад прояву субсидіарності в межах субординації. При цьому, варто зазначити, що таке втручання є можливим лише у випадках, передбачених законом, у межах, передбачених законом та у спосіб, передбачений законом.

Дослідники зауважують, що «принцип субсидіарності – це принцип децентралізації, згідно з яким соціальні проблеми мають вирішуватися на найнижчому і віддаленому від центра рівні. Причому центральна влада має грати субсидіарну (допоміжну), а не субординативну (підпорядковуючу) роль. Тобто принцип субсидіарності – це принцип децентралізації з позиції центральної влади. Послідовно впроваджений, цей принцип може доволі ефективно працювати» [4, с. 45-46]. Це твердження містить недолік, який полягає у тому, що навряд чи «центральна влада» по відношенню до місцевого самоврядування може мати лише «субсидіарну (допоміжну)» роль. Адже саме органи державної влади, у тому числі представницькі органи, створюють законодавчі положення, на підставі яких функціонують органи місцевого самоврядування. Саме органи державної влади здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, у т.ч. представницьких органів. І це лише два приклади з багатьох.

У наведеній вище цитаті справедливо стверджується, що «центральна влада» по відношенню до місцевого самоврядування може відігравати субсидіарну (допоміжну) роль. Як правило, це знаходить свій прояв у координаційних взаємовідносинах.

На другому місці за ступенем поширеності варто розмістити координаційну взаємодію. На думку А.Р. Крусян, «основним завданням координаційної взаємодії є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємодії повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, які в рівній мірі важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто торкаються загальних інтересів (державних і місцевих)» [2, с. 14]. Найбільш яскравим прикладами координаційної взаємодії є спільні програми представницьких органів публічної влади. Сутність координаційної взаємодії не входить у протиріччя з принципом субсидіарності.

На третьому, останньому місці доцільно розмістити реординаційну взаємодію між представницькими органами. В юридичних виданнях цей вид взаємодії характеризується наступним чином: «Реординаційна взаємодія суб'єктів конституційних правовідносин

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

проявляється у вигляді зворотних зв'язків, коли при здійсненні власних повноважень один суб'єкт має здійснити погодження з іншим, коли одні органи входять з ініціативою до інших органів. Це забезпечується правом представників певних органів бути присутніми з правом дорадчого голосу на засіданнях інших органів, правом звертатися до суду для скасування актів тощо, що також має реординаційний характер» [6].

Приклади реординаційної взаємодії є поодинокими та наявні в межах одного рівня – або державного, або місцевого. Наприклад, прикладом реординації може бути дострокове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України (горизонтальна реординація). Прикладом вертикальної реординації може бути звернення Президента України до Конституційного Суду України щодо конституційності актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, передбачене останньою частиною ст. 137 Конституції України.

Література:

1. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні // Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 28-35.
2. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 1999. 19 с.
3. Богів Я. С. Народний суверенітет та механізм його реалізації публічною владою: теоретико-правовий аспект: автореф. дис... д-ра юрид.наук 12.00.01 Львів, 2020. 40 с.
4. Мошак О. В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України // Lex portus. 2017. № 3. С. 35-48.
5. Гордова Я. Зміст принципу субсидіарності у муніципальному праві. Нормативні, управлінські та міжнародні аспекти розвитку економіки та права: матер. науково-практичної конференції, 02 вересня 2014 р., Тернопіль. – Тернопіль :ГО «Всеукраїнський центр громадського права», 2014. № 1. С. 20-22.
6. Конституційне право України: прагматичний курс. Навчальний посібник. Одеса: Юридична література, 2017. 256 с.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Мішина Н.В.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права НУ ОЮА,
Дослідник Лабораторії SAGE, Університет Страсбургу

КОЛИ СУБСИДІАРНІСТЬ «ЗУСТРІЧАЄТЬСЯ» З СУБСИДІАРНІСТЮ...

На сучасному етапі склалась цікава термінологічна «ситуація».

Вона полягає у тому, що поняття «субсидіарність» застосовується у двох основних значеннях, які не є протилежними чи такими, що протирічать одне одному. Тим не менш, вони потребують уточнення тому, що інакше виникає певна плутанина.

Одна з ситуацій, на прикладі яких це можна пояснити достатньо наглядно – це дослідження потенціалу органів місцевого самоврядування щодо сприяння виконанню постанов Європейського суду з прав людини, як в усіх країнах – членах Ради Європи у цілому, так і в Україні зокрема.

В документах Ради Європи щодо Європейського суду з прав людини, так само як і у тексті постанов ЄСПЛ йдеться про субсидіарність. Наприклад, постанова у справі «Лукашов проти України» (Заява № 35761/07) від 20 квітня 2021 року містить таке положення: «Суд розуміє субсидіарний характер своєї ролі та визнає, що має бути обережним, перебираючи на себе роль суду першої інстанції під час вирішення фактологічних питань, якщо це неминуче не вимагається обставинами конкретної справи...» [1] (п. 121 постанови).

Фахівці з міжнародного права ведуть мову про субсидіарність, коли йдеться про міжнародний орган / процедуру тощо, додатковий та / або допоміжний до подібного національного. Так, ЄСПЛ виступає як міжнародна судова установа, яка може здійснювати захист прав людини додатково до національних судів.

Якщо звернутися до муніципально-правових досліджень, то для характеристики функціональних відмінностей між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (вони розглядаються часто разом з місцевими органами виконавчої влади) субсидіарність згадується у такому «дусі», але «буква» закону та монографічних досліджень з цього питання дещо інша.

Наприклад, у 2022 році у Законі України "Про засади державної регіональної політики" у у частині першій статті 3 «Принципи державної регіональної політики» було зазначено, що «Державна регіональна політика реалізується на основі таких принципів: ... 5) субсидіарності – реалізації владних повноважень на найнижчому рівні управління, на

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

якому це найбільш ефективно» [2]. Очевидно, що тут під субсидіарністю розуміється не додатковість, як у випадку з ЄСПЛ, а оптимальність рівня діяльності органу публічної влади.

Здавалося б, можна зробити помітку щодо того, чи йдеться про «міжнародну субсидіарність» (додатковий характер), чи про «національну субсидіарність» (оптимальний рівень прийняття, реалізації рішень тощо). Але, тут варто нагадати, що у національному праві нерідко застосовується поняття «субсидіарної відповідальності», яка є додатковою за своєю природою.

У цілому ж, при дослідженні питання застосування потенціалу органів місцевого самоврядування для виконання постанов ЄСПЛ виникає ситуація, коли дослідники пропонують застосувати принцип субсидіарності для того, щоб виконувати постанови судової установи, які мають субсидіарний характер. У цьому випадку субсидіарність «зустрічається» з субсидіарністю та надає поле для подальших досліджень у цьому напрямі, а насамперед – для термінологічних розробок. Можливо, є доцільним вести мову про «муніципальну субсидіарність», або запропонувати інше рішення для вказівки на те, про яку ж субсидіарність йдеться.

Література:

1. Справа «Лукашов проти України» (Заява № 35761/07) від 20 квітня 2021 року: Рішення Європейського суду з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_h01

2. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

II. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ. ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Бедрій Р.Б.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
юридичного факультету
Львівського національного
університету імені Івана Франка

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ У КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Реформа децентралізації влади була розпочата зі схваленням урядовим розпорядженням від 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція). Метою цієї реформи, як слушно зазначають фахівці, є формування ефективної публічної влади на місцях задля створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для людей, надання високоякісних та доступних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1, с. 12].

Нагадаємо, що згідно Концепції однією з проблем, які потребують якнайшвидшого розв'язання в нашій державі, є необхідність удосконалення системи територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території. Способом же вирішення даної проблеми, відповідно до Концепції, є «визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами» [2].

Нагадаємо, що Верховною Радою України 31 серпня 2015 року був попередньо схвалений проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01 липня 2015 р. (далі – Проєкт), який передбачав нову редакцію частини першої статті 133 Основного Закону України, де було зазначено, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони». У наступних частинах

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

статті 133 Проекту було вказано, що громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України, декілька громад становлять район, Автономна Республіка Крим та області є регіонами України, особливості Києва та Севастополя визначаються окремими законами [3].

У частині ж сьомій статті 133 Проекту було зазначено, що порядок утворення, ліквідації, найменування і перейменування громад, районів, областей визначаються законом, а частина восьма цієї статті містила положення про те, що зміна меж та назв громад і поселень (сіл, селищ, міст) повинна здійснюватись з урахуванням думки їх мешканців.

Нагадаємо, що, після президентських та позачергових парламентських виборів в Україні у 2019 році, проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01 липня 2015 р № 2217а був відкликаний (29.08.2019 року) і процедуру внесення змін до Основного Закону держави потрібно було починати заново.

Слід зазначити, що в подальшому обговорення можливих змін до Конституції України в частині децентралізації відбувалося складно, часто непослідовно. Свідченням цього було неодноразове внесення та відкликання Президентом України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [4], неузгодженість цих законопроектів з муніципальною громадськістю, експертним середовищем, різнопланове тлумачення концептуальних засад майбутніх перетворень в системі територіальної організації влади.

У листопаді 2021 р., за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій, було підготовлено фінальний звіт “Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус”, що містив оновлений Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади [5], включно з положеннями про адміністративно-територіальний устрій, подібними до зазначених вище. Проект планувалось подати на розгляд парламенту.

Однак, 24 лютого 2022 року розпочалась російська збройна агресія в Україні і в умовах сьогодення затвердження конституційних змін в частині децентралізації влади неможливе у зв'язку із запровадженням Указом Президента України воєнного стану в державі [6]. У подальшому строк дії воєнного стану неодноразово подовжувався, востаннє – з 20 травня 2023 року до 18 серпня 2023 року.

Проте законодавча робота триває і позитивним моментом на шляху правового забезпечення реформування територіального устрою країни можна вважати прийняття

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

парламентом 28 липня 2023 року у другому читанні та в цілому проєкту Закону № 8263 “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України” [7].

Даний законопроєкт, зокрема, містить положення щодо припинення дії Указу Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року, який до теперішнього часу залишався чинним в частині, що не суперечить Конституції України. Тобто, нарешті буде прибрано чинне з 1981 року в Україні радянське регулювання питань адмініструю. Крім того, у законопроєкті визначено чіткі процедури віднесення населених пунктів до категорії міст, селищ, сіл, а також порядок найменування та перейменування населених пунктів, спрощено процедури встановлення меж населених пунктів тощо.

Варто наголосити на важливості даного законопроєкту у сучасних умовах воєнного часу, оскільки у ньому визначено процедури змін адміністративно-територіального устрою, які, на жаль, є неминучими саме з огляду на російську збройну агресію та масштабні руйнування цілих населених пунктів, а також виникнення нових поселень для внутрішньо переміщених осіб.

При цьому, слід нагадати, що 20 червня 2023 року відбулися Конгресові слухання щодо цього законопроєкту, організовані Офісом Конгресу місцевих та регіональних влад при Президенті України. Присутні на слуханнях представники профільних асоціацій та експерти, зокрема, акцентували увагу на важливості законопроєкту і на тому, що його варто сприймати як перший крок до більш комплексного законодавчого забезпечення, яке повинно створити чіткі критерії, процедури та правила вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Україні.

Таким чином, реформа адміністративно-територіального устрою України є одним з етапів комплексного удосконалення територіальної організації влади. Мета ж такої реформи полягає у створенні територіальної основи для змін у розподілі функцій та компетенції між місцевими органами публічної влади, оновленні моделі муніципального управління, удосконаленні міжбюджетних відносин, тобто у наповненні місцевого самоврядування в нашій державі реальним змістом.

Література:

1. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні: монографія / за ред. доктора юрид. наук,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

професора О.В. Батанова; передмова академіка НАПрН України О.В. Скрипнюка. Київ: Талком, 2021. 498 с.

2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

3. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01 липня 2015 р., попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2015 р. (проект відкликано – 29.08.2019 р.) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

4. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – Проект Закону України (доопрацьований) від 27.12.2019 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

5. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>.

6. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

7. Порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою: Парламент прийняв в цілому законопроект № 8263. URL: <https://decentralization.gov.ua>

Лахижа М.І.,

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та публічної служби АПСВТ

ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ БОЛГАРІЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Україна повільно проводила посткомуністичні реформи, що не дозволило їй досі стати членом Європейського Союзу (ЄС). Тому важливим залишається досвід тих

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

посткомуністичних країн, які вже знаходяться в ЄС. При цьому необхідно сприймати цей досвід комплексно, зважаючи як на досягнення, так і на недоліки, беручи до уваги як загальні закономірності, так і специфіку окремих країн. Так, Болгарія, Словаччина, Угорщина, Хорватія та більшість держав СНД посткомуністичну трансформацію здійснюють повільно, що пояснюється низкою факторів, включаючи й негативний російський вплив. Ф. Фукуяма наголошує, що в країнах Східної Європи, навіть тих, що вступили до ЄС, таких, як Румунія і Болгарія, залишились проблеми з державним управлінням – корупція, низька якість державних послуг, непотизмом [1].

Проведене у 2019 році американським дослідницьким центром Pew Research Center за підтримки німецького Фонду Кербера дослідження «Європейська громадська думка через три десятиліття після падіння комунізму» засвідчило велике значення економічних реформ: «У країнах ЄС, у яких в економічному сенсі не все так добре, – на цьому тлі виділяється Болгарія – ступінь задоволеності відповідно нижчий» [2].

В Україні, як і в Болгарії, помітно застосування т.зв. «формули Берлусконі» який використав свій вплив у медіа для забезпечення свого обрання до влади, використавши її пізніше для захисту своїх економічних інтересів. «Олігархія всередині демократії» є значною перешкодою для справжніх і дієвих реформ. Д. Арель, М. Дичок, А. Лужницький, О. Мотиль, М. Рябчук образно оцінювали перші десятиліття українських реформ саркастичними фразами: «Сяк-так, абияк!», «Плутаний шлях», «Рух зигзагами», «Рух без змін, зміни без руху» тощо.

На даний час для України особливо важливим є досвід Республіки Болгарія в період підготовки до вступу в ЄС – 1995-2007 роки. Проте цікавий і період перших років членства, коли явними стали окремі недоліки, які збереглися і вирішувалися тепер уже за допомогою ЄС. Отже, важливо критично оцінювати цей досвід, враховуючи проблеми, які не зникають після вступу країни до ЄС.

Навіть у наші дні болгарські політологи відзначають недемонтованість до цих пір значної частини владної мережі, яка керувала країною ще в часи комунізму, залежні від влади суди, корупцію та інші проблеми. Як пише М. Спірова: «Ми маємо режими-ренегати – Угорщину, Польщу, Болгарію, де владна структура масово скористалася з усієї цієї незвичної щедрості ЄС, із його фондів, із престижу належності до цього клубу країн. Але скористалася із цього навпаки. Вони використовували структурні фонди, бюджет ЄС для збагачення певного кола осіб, які можуть вдаватися до гніту в певних регіонах чи секторах (як-от медіа)» [3].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Питання територіального самоврядування в Республіці Болгарія в дослідженнях українських вчених (В. Бурдяк, М. Мілова, О. Романюк та інші) зазвичай розглядаються в руслі посткомуністичної трансформації та європеїзації як частина формування публічної адміністрації [4; 5; 6]. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади узагальнено в монографії [7].

Республіка Болгарія з 1 січня 2007 року стала членом Європейського Союзу. Підготовка вступу почалася з початку 1990-х років і виявилася складною. У травні 1995 року було прийнято стратегію реалізації Білої книги реформ (рекомендації ЄС). У грудні 1995 року подано заявку на вступ та почалися переговори, які завершено лише у грудні 2004 року через низький рівень соціально-економічного розвитку та низку проблем щодо сільськогосподарської політики, зокрема розвитку сільських територій; охорони навколишнього середовища, корупції, питання гарантування прав меншин, високого рівня злочинності тощо. Крім того, значної уваги потребували й проблеми регіонального розвитку, вирішення яких тісно пов'язано з вирішенням загальнонаціональних завдань.

Формування сучасного публічного управління з 1989 року розглядалося в Болгарії як необхідна умова демократизації та європеїзації країни. Проте дерегулювання, децентралізація приватизація відбувалися сумбурно при збереженні пріоритету центру.

Згідно Закону про політичні партії з 1990 р. було заборонено функціонування політичних організацій в органах влади. У Конституції 1991 р. Республіка Болгарія проголошена унітарною державою з місцевим самоврядуванням (ст. 2, ч. 1). Згідно ст. 135 Конституції, територія РБ поділена на 6 регіонів, які, у свою чергу, поділяються на 28 областей та 264 громади (муніципалітети)

У 1994 р. уряд Демократичної лівіці презентував проект «Нова адміністрація. Стратегія адміністративної реформи в Республіці Болгарія», задекларувавши адміністративну реформу та євроінтеграційні прагнення. У 2002 р. Рада Міністрів РБ прийняла Стратегію модернізації державної адміністрації, а у 2003 році – Стратегію модернізації державної адміністрації від приєднання до інтегрування на 2003-2006 роки, яка містила підрозділ «Децентралізація». У 2006 році прийнято Стратегію децентралізації. Розглядалося питання укрупнення общин. Болгарські общини мають право на об'єднання і активно використовують його. Діє Національна співдружність общин.

Заслугує на особливу увагу робота з підготовки публічної адміністрації до дій в умовах європейського адміністративного простору. В Болгарії широко використовувалася підбірка тематичних доповідей SIGMA (видання 1999 р. в перекладі болгарською мовою),

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

спрямована на впровадження європейських стандартів управління в посткомуністичних країнах. У ній, зокрема, наголошувалося на необхідності для Болгарії підготовки плану здійснення адміністративної реформи та проведення фінансової децентралізації [8, с.129]. У висновках відносно вступу до ЄС відзначалася наявність очевидного зв'язку між удосконаленням законодавства і адміністративною реформою [8, с.197].

Вступ Болгарії до ЄС сприяв вирішенню багатьох проблем, проте залишається значною диференціація районів, а також відмінності між міськими та сільськими громадами.

Зважаючи, що на рівні області та громади в Болгарії управлінські функції здійснює місцеве самоврядування, суттєвим є удосконалення його діяльності. Актуальними й досі залишаються в Болгарії зроблені у доповіді 2009 року висновки омбудсмена щодо життя громади та пропозиції відносно необхідних змін. Метою регіональної політики проголошено забезпечення прав громадян та удосконалення публічного управління. Серед пропозицій варто виокремити: прозорість, відкритість, участь громадян; зростання ефективності публічного управління; антикорупційні заходи; ефективне управління публічними ресурсами та громадянською власністю; модернізація сфери адміністративних послуг тощо [9].

Проведений нами огляд праць болгарських вчених (А. Воденичаров, П. Монева, В. Мречков, П. Пенова, М. Стефанова та інші) на теми удосконалення публічного управління та регіональному та місцевому рівнях свідчить про увагу до питання розвитку місцевого самоврядування з акцентом уваги до моделей самоврядування Великобританії, Німеччини та Франції.

Література:

1. Щур М. Френсіс Фукуяма про українську демократію і помилкові очікування. Радіо Свобода. 4. 02.2021. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/fukuyama-ukrayina-reformy-democratiya/31085269.html>
2. 30 років без комунізму: як у Східній Європі ставляться до демократії. NW. 16/10/2019/ URL: <https://nv.ua/ukr/world/countries/30-rokiv-bez-komunizmu-yak-u-shidniy-evropi-stavlyatsya-do-demokratiji-50048212.html>
3. Ворожбит О. Марія Спірова: «Значна частина владної мережі, яка керувала в Болгарії в часи комунізму, недемонтована й дотепер». Український тиждень. 1.09.2020. URL: <https://tyzhden.ua/mariia-spirova-znachna-chastyna-vladnoi-merezhi-iaka-keruvala-v-bolharii-v-chasy-komunizmu-nedemontovana-j-doteper/>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

4. Бурдяк В.І. Республіка Болгарія на зламі епох. Політична трансформація суспільства. Чернівці. Рута. 2004. 520 с.
5. Бурдяк В.І., Ротар Н. Політична культура країн Європи в контексті інтеграційних процесів. Чернівці. 2004. 328 с.
6. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія.- Полтава: ПолтНТУ, 2014. 208 с.
7. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг.ред. П.В.Ворони. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. 280с.
8. Подготвяне на публичние администрации за европейското административно пространство Доклади на SIGMA №23. Нов български университет. 1999. 211 с.
9. Ново качество на живот в общините. Доброто управление. Зачита правата на хората. Препоръки на националния омбудсман към местната власт. София. 2009. 67 с.

Качан Я.В.,
кандидат наук з державного управління,
завідувач кафедри публічного управління
та публічної служби,
Академія праці, соціальних відносин та туризму
Сухомлин В.Б.,
кандидат наук з державного управління,
в.о.ректора Академії праці,
соціальних відносин та туризму

ВПЛИВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА МУНІЦИПАЛЬНУ РЕФОРМУ В УКРАЇНІ

На сьогоднішній день наявність повноцінної системи місцевого самоврядування вважається найважливішою ознакою сучасного демократично-правового та соціального розвитку будь-якої держави. Згідно з чинними конституційними положеннями, під даним політико-правовим інститутом розуміється право тої чи іншої об'єднаної територіальної громади на самостійне вирішення проблем місцевого рівня із врахуванням норм Конституції та чинної законодавчої бази України. Саме система місцевого самоврядування спроможна забезпечити достатній рівень демократичного розвитку держави, оскільки виступає основним засобом здійснення народовладдя.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

На думку О.В. Марцеляка, муніципальна реформа – це реформа, спрямована на досягнення міжнародних стандартів організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні, європейського рівня соціально-економічного розвитку країни, модернізацію існуючої системи управління, удосконалення механізму публічної влади, територіального устрою, правового статусу людини і громадянина. Така реформа має сприяти модернізації форм та змісту муніципальних відносин, визначити нову модель територіально-політичної організації країни, бути передумовою для здійснення ефективної державної регіональної політики, а також для реалізації інших необхідних суспільству реформ [6, с. 25-26].

Так, на думку Н. Мішиної, 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 [7, с. 127].

Муніципальна реформа в Україні, зауважує Ю.В. Камардіна, концептуально ґрунтується на європейських принципах і стандартах формування ефективного місцевого самоврядування, що детермінує у якості основних завдань конституційно-правову модернізацію системи місцевого самоврядування, формування реального та дієвого інституту місцевого самоврядування, забезпечення децентралізації публічної влади з максимальним наближенням до більшості територіальних громад та їх жителів для створення й підтримки сприятливого життєвого середовища [5, с. 4].

Реалізація муніципальної реформи в Україні здійснюється у відповідності із масштабними інтеграційними процесами із одночасним узгодженням вітчизняної правової системи із європейською системою. Через це практика зарубіжних країн має лежати в основі концептуального розуміння завдань вітчизняної політичної еліти, інститутів громадянського суспільства, публічних органів влади стосовно розвитку місцевого самоврядування. Тому подальші пріоритетні напрями реалізації муніципальної реформи у вітчизняних умовах варто досліджувати в контексті розвитку місцевого самоврядування.

Як справедливо зазначає Ю.В. Камардіна, під впливом європейських стандартів місцевого самоврядування чинне українське законодавство у сфері правового забезпечення здійснення муніципальної реформи трансформується за допомогою міжнародно-правових і національних способів впровадження, які полягають: по-перше, в утворенні умов для належної імплементації та гармонізації європейських стандартів місцевого самоврядування; по-друге, в можливості їх впливу на виконання міжнародних

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

зобов'язань, зокрема реформування місцевого самоврядування за європейськими стандартами [4, с. 38].

В європейських країнах існують істотні розбіжності в організації місцевого управління, що не сприяє на даний час виділенню однієї європейської моделі місцевого самоврядування, яку можливо було б ввести у вітчизняних умовах. Кожній країні Європи притаманна своєрідна система муніципального управління із врахуванням особистих звичаїв, а також історії власного розвитку.

Держава забезпечує прийняття всіх необхідних законів, передає ресурси та повноваження на місця. У результаті реформи держава створює необхідні умови для розвитку громад, а вже вони самі обирають пріоритети – чи потрібен громаді і місцевій молоді новий коледж чи училище, чи побудувати додатковий медичний заклад. Держава здійснює організаційну та методичну підтримку процесу об'єднання громад, яке відбувається на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання громад» [8].

Аналізуючи результати реформування можемо виокремити переваги децентралізації, до яких, на наш погляд, можна віднести створення передумов успішного розвитку громадянського суспільства; отримання практичного досвіду участі у демократичних змінах мешканцями територіальних громад; підвищення відповідальності місцевих органів за результати діяльності; продуктивний розподіл бюджетних ресурсів задля вирішення нагальних потреб територіальної громади; сприяння стратегічному плануванню; забезпечення прозорості і гласності рішень, прийнятих на місцях; покращення якості надання послуг споживачам. Проте, поруч із досягненнями процесів децентралізації влади, маємо й певні недоліки, серед яких зниження скоординованості виконання делегованих повноважень; намагання центральних органів влади уникати відповідальності за надання державних послуг мешканцям громад; суперечність між делегованими повноваженнями й обов'язками та ресурсами для їх виконання; сповільнювання реалізації державних програм з наданням пріоритетів місцевим [2, с. 52].

Сучасне українське законодавство не забезпечує повною мірою суспільних очікувань в контексті громадянської складової муніципальної реформи. Тенденція розвитку суспільних процесів в сучасній Україні свідчить про затребуваність у гармонійних нормативно-правових механізмах посилення громадянської складової муніципальної реформи. Удосконалення процесу реалізації муніципальної реформи в Україні вимагає взаємоузгодженої та цілеспрямованої діяльності держави щодо формування громадянської участі в управлінні місцевими справами [1].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

На сьогоднішній день можна стверджувати, що вперше в Україні здійснюється таке масштабне реформування місцевого самоврядування. На нашу думку, беручи до уваги практику європейських країн стосовно розвитку децентралізаційних процесів, а також дотримуючись європейських принципів стосовно розвитку місцевого самоврядування можна уникнути певних проблем та забезпечити доволі ефективний розвиток держави.

Визначальним напрямом розвитку сучасної України, підкреслює Б.В. Калиновський, є результативність муніципальної реформи та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації, субсидіарності, продуманої регіоналізації та наближення української конституційної моделі місцевого самоврядування до кращих практик місцевого самоврядування країн Європейського Союзу. Нерідко реформи місцевого самоврядування ставали поштовхом до розвитку конституційного державотворення та правотворення, трансформуючись у національну ідею, що об'єднувала громади, державу, бізнес і громадянське суспільство. Муніципальна реформа, указує вчений, буде ефективною лише у поєднанні з демократією. Окрім інституту місцевих виборів, який потребує нагального оновлення, що підтвердили результати і перебіг місцевих виборів у жовтні-листопаді 2020 р., територіальній громаді треба надати легітимний інструментарій для безпосереднього вирішення проблем місцевого значення – місцеві референдуми, місцеві ініціативи тощо [3, с. 27].

Таким чином, активізація успішної реалізації муніципального реформування в Україні виступає об'єктивною необхідністю в процесі демократичного розвитку державно-суспільних процесів. Крім цього, це є головною передумовою розв'язання децентралізаційних проблем, що відбиває усю історію державно-управлінських відносин, а також потенційної мотивації до ефективного розвитку територіальних громад. Через це, на даний час необхідно відшукати чітку ефективну модель місцевого самоврядування, що виступає головним елементом муніципальної влади, в якій найважливішою передумовою державного та громадського розвитку є забезпечення рівноваги між інтересами держави та територіальних громад. Відтак, на основі вище наведеного, варто відзначити, що муніципальна реформа зумовила значні системні зміни у існуючій системі державно-владних відносин та вважається одним із найважливіших напрямів державної політики в найближчій перспективі.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Література:

1. Іванов Д.С. Перспективи розвитку реформи місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2023/05/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84-%D0%90%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D1%96%D1%8F-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-2022.pdf#page=174>.
2. Горохова Л.В., Заглада В.М. Реформування місцевого самоврядування в Україні. Регіональні студії. 2023. № 33. С. 51-57.
3. Калиновський Б.В. Досвід проведення муніципальної реформи в країнах Європейського Союзу. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: зб. тез доповідей. Київ: АПСВТ, 2020. С. 22-28.
4. Камардіна Ю.В. Історико-правовий аналіз становлення, розвитку та трансформації системи місцевого самоврядування в незалежній Україні. Право і суспільство. 2019. № 5. С. 31-39.
5. Камардіна Ю.В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2020. 24 с.
6. Марцеляк О.В. Конституційна муніципальна реформа в Україні та її пріоритетні напрями на сучасному етапі. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 08 груд. 2017 р.). Київ: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017 С. 25-26.
7. Мішина Н. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. Право України. 2018. № 4. С. 126-138.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 Р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Ліпкан В. А.,
доктор юридичних наук, професор
професор кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ІНДОКТРИНАЦІЯ ГЕОСТРАТЕГІЧНОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ

Чимало суто теоретичних дискусій точиться навколо ідей децентралізації, муніципальної реформи. Ідеї етатизму затьмарені надуманим ореолом тоталітаризму, а неолібералізм дедалі крокує уторованим шляхом деінституціоналізації.

У таких умовах проведення муніципальної реформи здійснюється вже роками, проводяться численні наукові конференції, а в практичній площині за оцінками окремих фахівців, воно значно випередило рівень правового регулювання даних процесів.

Державницька концепція місцевого самоврядування визнає його автономізованою структурою в рамках публічної влади. Утім така автономізованість продемонструвала свою неефективність в умовах проведення варварської збройної системної агресії проти Української Держави.

В Україні питання стратегічної (випереджуючої) правотворчості в науковому плані репрезентовані дуже слабо, що має прямий і лінійний зв'язок із хаотичним ухваленням почасти не лише не пов'язаних між собою, а й суперечливих актів у вигляді Стратегій [1]. Визначальна спонука ухвалення цих рішень, затяте прагнення абсолютизації державно-владного впливу на будь-які аспекти суспільних відносин з одночасною відсутністю механізмів прямої персональної відповідальності конкретних посадових осіб за невиконання або не ефективне виконання покладених на них обов'язків.

Відсутність значних успіхів у проведенні муніципальної реформи з відповідним нормативним її закріпленням і отримання практичних позитивних конструктивних результатів, зумовлено чималою кількістю чинників. Одним із них на мій погляд, виступає несформованість парадигми та наукової методології реформування, відсутність дороговказів і кінцевих очікуваних результатів, на отримання яких і має бути спрямовано таку реформу.

Одним із чинників, які впливає на дані процеси, виступає новий механізм який отримав назву індоктринація.

Індоктринація – свідомий, цілеспрямований процес прищеплення людині світоглядних ідей, політичних поглядів, думок і переконань, установок, когнітивних стратегій, доктрин, смислів, наративів або професійних знань, які вона починає сприймати

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

та ідентифікувати як власні і діяти догматично і некритично відповідно до них, фактично реалізуючи самостійно, але несвідомо, чужу волю [2, с. 87]. Термін „індоктринація” з’явився у своїй першій формі в 1620-х роках як *endoctrinate*, що означає навчати або інструктувати, і було утворено з французької чи латинської мови.

Прояви сепаратизму, колабораціонізму, відвертої державної ради, порушення конституційного ладу – все це починалося саме в рамках територіальних окремих громад, їхніх керівників, простих мешканців на місцях. Позбавлені начебто політичного змісту, ОМСВ (органи місцевого самоврядування) виявилися включеними до політичної системи ворога і таким чином, продовжуючи реалізовувати інтересів „своїх громад”, політично вже були самовиключені із українського державницького дискурсу. Ось чому помилковими є твердження про начебто відсутність політичного змісту діяльності ОМСВ.

Якщо догматично виходити із аналізу постулатів теорії, то визначальною функцією місцевого самоврядування виступає вирішення питань місцевого значення під власну відповідальність в інтересах місцевого населення. Це є ключовим: 1) з одного боку, державна зрада і колабораціонізм можуть відповідати таким інтересам усієї громади, особливо в прикордонних районах; 2) з іншого боку, формування цих інтересів, може бути штучним і стати наслідком індоктринації, через що державні інтереси і у більш широкому аспекті національні інтереси будуть зражені в угоду інтересів „місцевого населення”.

Звичайно, окремі теоретики прагнуть одразу ж поставити наголос на тому, що питання місцевого значення в основному мають неполітичний характер; вони спрямовані на створення умов для забезпечення життєво важливих побутових, соціальних, освітніх та інших потреб та законних інтересів мешканців територіальних громад [3, с. 11]. Але ж вибачте: соціальні та інші потреби забезпечуються в рамках яких інститутів і якими засобами? Ба більше, яку методологію дані автори використовували при формулюванні таких висновків? Застосування безпекознавчого підходу кардинально нівелює такі схоластичні підходи та приниження ролі політичного в діяльності політичних інститутів в цілому і ОМСВ зокрема [4].

У сучасних умовах політика охоплює усі сфери соціального життя, тому неможливо говорити про забезпечення матеріальних потреб чи то освітніх, чи то соціальних, чи то наукових, чи то фінансових поза рамками політики. Доступ до бюджетних коштів, повернення ПДВ, грантові програми, отримання інвестицій тощо – усе це уможлиблюється лише в рамках доступу до владного ресурсу, що є неможливим поза контекстом політичного впливу на ухвалення усіх рішень на будь-якому етапі. Те ж питання залучення

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

прямих іноземних інвестицій до відбудови поствоєнної України лежить винятково в політичній площині і ніяким чином не залежить в стратегічному аспекті від волі мешканців або рішень керівників територіальних громад. Все це рішення стратегічного рівня, а отже і вони відбуваються у сфері політики.

Таким чином, так зухвало впроваджувана ідея децентралізації і агресивного муніципалізму чітко довела свою неспроможність і невалідність в умовах системної збройної агресії, нестаціонарних режимів функціонування державності. Тому постає потреба принаймні на науковому рівні, сформулювати конструктивні та прагматичні дороговкази цих всіх реформ на засадах інституційної ефективності та поміркованого адаптивного етатизму.

У цьому аспекті маситими є висновки професорів Баймуратова М. О. та Кофмана Б. Я., які при розгляді мілітарного муніципалізму відзначили: 1) всі повноваження ОМСВ з настанням воєнного періоду фактично нівелюються і переходять до військових адміністрацій; 2) в таких структурах основні посади займають не обрані територіальною громадою посадові особи, а призначенці, включаючи представників мілітарних структур, і останніми фактично повинні реалізовуватись; 3) через відсутність фахової підготовки наведених суб'єктів, така реалізація або фактично не відбувається, або повільно відбувається, але на недостатньому, – тобто на низькому організаційному і компетенційному рівнях, що веде до незадовільного управлінського ефекту [5, с. 32-33].

Отже унаочнюється необхідність наділення компетенційними повноваженнями ОМСВ, передусім у безпековій і оборонній сферах з метою уможливлення реалізації не лише локальних функцій в раках потреб окремих місцевостей, а й передусім, зважаючи на геостратегію всієї держави. Телеологічна сутність такого процесу полягає у розумінні апріорного політичного та безпекового змісту діяльності ОМСВ, її цілеспрямованості в рамках загального вектора розвою державності в цілому через ефективний в тому числі й безпековий розвиток громад.

Ключовим елементом такого переосмислення має виступати індоктринація геостратегічного муніципалізму який я пропоную інтерпретувати як свідомий, системний, науково обґрунтований цілеспрямований процес просякнення концептуальними ідеями, доктринами, думками, стратегічними наративами української державності і геостратегії держави в цілому із наступним його сприйняттям суб'єктом, на якого чиниться вплив і впровадженням в процесі проведення муніципальної реформи.

Класичні приклади індоктринації геостратегічного муніципалізму:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- 1) діяльність ОМСВ має відбуватися в рамках загальної геостратегії Української Держави, всебічного розвитку української державності;
- 2) парадигма стратегічного балансу державної влади і органів місцевого самоврядування, інтересів місцевих громад і національних інтересів;
- 3) стратегічна конвергенція громадівської та державницької концепцій місцевого самоврядування;
- 4) об'єктивація ролі політичних партій потребами місцевого самоврядування;
- 5) симбіоз центральної та місцевої влади;
- 6) інтеграція інтересів окремих територіальних громад із національними інтересами.

Література:

1. Ліпкан В. А., Зубко Г. Ю. Стратегія державної інфраструктурної політики України: монографія; за загальною редакцією В. А. Ліпкана. Київ: Ліпкан В. А., 2022. 1008 с.
2. Ліпкан В. А. Стратегія державної інфраструктурної політики України: *словник*. Київ: В.А. Ліпкан, 2023. 252 с.
3. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Київ: Арарат-Центр, 2001. 176 с.
4. Ліпкан В.А. Націобезпекознавча парадигма // Право України. – 2003. – № 2. – С. 120 – 123.
5. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний муніципалізм: до розуміння онтологічних засад формування та виникнення // Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2023 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. – Київ; Львів; Щецин: ЛНУ імені Івана Франка, 2023. – 208 с. (с. 29-42)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Діордіца І.В.,
доктор юридичних наук, професор
завідувач кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
Академії праці, соціальних відносин і туризму
Зінорук М. М.,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ДЕРЖАВНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ КРИЗЬ ПРИЗМУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Агресивна та варварська війна московського режиму проти Української держави зумовлюють необхідність нового контекстуального осмислення будь-якої реформи кризь призму передусім державної безпеки. Ми свідомо акцентуємо саме на державній безпеці, адже надмірне захоплення урізноманітненими концепціями розвитку громадянського суспільства, окремих елементів інституційної системи мають лише секторальний ефект, не виходячи на системний. Те ж саме стосується і муніципальної реформи, зміст якої має відповідати інтересам розвитку держави як найбільш ефективної політичної організації суспільства.

Зміст процесу забезпечення державної безпеки полягає у створенні умов для гарантованої захищеності:

- 1) державного суверенітету;
- 2) територіальної цілісності;
- 3) демократичного конституційного ладу;
- 4) інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз Україні.

Місцеве самоврядування зіткнулося з низкою нових нечуваних викликів, вирішення яких не було апріорі передбачено в рамках минулих проектів муніципальної реформи. Причин тому багато, але одна з них полягає у надмірному захопленні в секторальних стратегіях, відсутності застосування принципів та засад стратегічної правотворчості, гіперзв'язків між відповідними стратегічними актами, пріоритеті розроблення питань національної безпеки, які, через почасти їхню розмитість, неконсенсуальність, нівелюють питання державної безпеки.

Внаслідок застосування матричного підходу, до основних та визначальних загроз місцевому самоврядуванню в контексті забезпечення державної безпеки нами було віднесено:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

1) розвідувально-підбивна та інша протиправна діяльність іноземних спецслужб, окремих організацій, груп та осіб, зокрема з використанням організованих злочинних угруповань і корумпованих посадових осіб, спрямована на руйнування механізмів місцевого самоврядування;

2) цілеспрямовані намагання окремих держав впливати, у тому числі через національні меншини, які проживають на території України, на ухвалення органами державної влади та органами місцевого самоврядування рішень на шкоду державній безпеці України;

3) інтенсифікація сепаратистських, терористських та екстремістських організацій, організованих злочинних угруповань, агентів впливу, спрямована на індоктринацію корупційної функції з метою руйнуванню державного апарату та місцевого самоврядування.

Нині значна кількість територіальних громад опинилася в районах проведення воєнних дій або на окупованих територіях. Відтак, виникла низка питань щодо організації взаємодії місцевих рад з воєнними адміністраціями, реалізації низки державних функцій, налагодженні та стабілізації функціонування об'єктів стратегічної інфраструктури.

Наразі постає гостра потреба в закладенні правильного вектора муніципальної реформи в контексті забезпечення державної безпеки. Важливим компонентом якої виступає освітня сфера, підготовка та перепідготовка, підвищення кваліфікації відповідних фахівців.

Важливим у даному контексті є принципова позиція Академії праці, соціальних відносин і туризму ініціативною групою науково-педагогічних працівників якої розроблено освітньо-професійну програму «Правові та економічні особливості забезпечення державної безпеки» з підготовки здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти, галузі знань 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону», спеціальності 251 «Державна безпека». У травні 2023 року дану освітню програму було подано до МОН України для отримання ліцензії.

Акцентуємо увагу на тому, що забезпечення державної безпеки відбувається через реалізацію відповідної комплексної та системної державної політики, суб'єктами якої виступають не лише СБУ, Нацгвардія, ДПСУ і т. ін. На жаль, саме не ефективна діяльність цих структур (правова оцінка їх діяльності виходить за межі даної статті), відсутність упереджувального управління тощо завадили завчасно сформувати та організувати

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

відповідний потенціал місцевого самоврядування для ефективної протидії збройній агресії РФ.

Відповідно, заходи розвідувального, контррозвідувального та оперативно-розшукового характеру хоч і мають важливе значення, утім є лише одними з багатьох складових державної політики державної безпеки, тобто безпекова політика держави і системні процеси у сфері забезпечення державної безпеки ними не вичерпується.

Пристосування ж поняття лише під потреби окремих осіб, структур – є невірним і призводить до спотворення сутності системного явища, більше того, створює небезпечні прецеденти однобічного та вузького як розуміння і трактування, так і вивчення державної безпеки, вихолощуючи з неї справжній зміст. Це є небезпечним і не відповідає національним інтересам, з огляду на системні трансформації і необхідність проведення муніципальної реформи відповідно до прогностичних тенденцій розвитку сучасного середовища і правових відносин.

Державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України, які становлять серцевину державної безпеки, виступають фундаментальним національним інтересом. Інструментом його реалізації є державна безпекова політика, зокрема у сфері державної безпеки.

Державна безпекова політика в широкому розумінні спрямована на захист:

- 1) людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності;
- 2) суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку;
- 3) держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності;
- 4) території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій.

Тобто фактично вона є змістом і системостворювальним середовищем муніципальної реформи. Відтак, аж ніяк не може вичерпуватися ані закритим колом суб'єктів її забезпечення, ані конкретними розвідувальними чи контррозвідувальними заходами.

Державна політика – явище іншого порядку.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Саме тому, в рамках нашої Академії вперше в історії незалежної України розроблено засадничі положення щодо формування нового змісту спеціальності „Державна безпека”.

Розуміючи системність державної безпеки, необхідність її повного і гарантованого забезпечення, відкриття спеціальності 251 «Державна безпека» на базі Академії праці, соціальних відносин і туризму, уможливить:

- сформувати цілісну систему знань щодо державної безпеки, відповідної державної політики і секторальних стратегій її забезпечення з метою якісного та ефективного проактивного управління загрозами та небезпеками державній безпеці у різних сферах життєдіяльності в тому числі і у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку;

- підвищити рівень стійкості та прогнозованості функціонування загальнодержавної системи забезпечення державної безпеки, концептуально посилити рівень безпеки конституційного ладу і територіальної цілісності України, відповідальності органів місцевого самоврядування;

- розробити системні та корелятивно пов'язані механізми та системи гарантій реалізації законних прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави у сфері державної безпеки;

- інтенсифікувати діяльність усієї системи суб'єктів забезпечення державної безпеки як єдиної системи, в тому числі через підвищення рівня взаємодії між ними;

- удосконалити геостратегічні, політико-правові, фінансово-економічні, соціальні та інституційні засади ефективної діяльності суб'єктів забезпечення державної безпеки;

- створити ефективну систему забезпечення державної безпеки здатної вчасно прогнозувати, передбачати, виявляти, ідентифікувати, запобігати, попереджати та припиняти загрози та небезпеки будь-якого походження;

- сформувати концептуальні засади для становлення України регіональним лідером в тому числі і через інтеграцію безпекової системи євроатлантичного безпекового простору і набуття членства в НАТО шляхом становлення 33 її учасником.

У контексті реалізації муніципальної реформи, розвиток тематики державної безпеки чітко корелюється із прагненнями центральних органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування щодо:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

1) нагальної необхідності розроблення дієвої системи переходу від військової кар'єри до цивільного життя;

2) вироблення механізмів функціонування ефективної державної ветеранської політики на місцях.

Меленко О.С.,

аспірант кафедри адміністративного та конституційного права
Запорізького національного університету,

Крінціленко В.С.,

аспірант кафедри адміністративного та конституційного права
Запорізького національного університету

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА: РОЛЬ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ І ПРИНЦИПІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ

Інтеграція України в європейський безпековий простір з метою ефективного розвитку державності є цивілізаційним вибором України. Саме цей вибір, не зважаючи на всілякі спроби різноманітного впливу на політичні еліти, а також територіальні громади і став рушійною причиною варварської війни проти України.

Перспектива членства в ЄС України як невід'ємної частини Європи уможливорює формування нових засад для проведення системної інституційної реформи, в тому числі і муніципальної.

Впровадження успішних моделей такої реформи виступають стратегічним напрямом докорінних перетворень в країні, особливо у поствоєнний період.

Європейська інтеграція має своє системні виміри та уможливорює:

- у політичному вимірі – сформуванню засад для створення надійних механізмів політичної стабільності, демократії, розвитку місцевого самоврядування;
- у безпековому вимірі – формування надійних механізмів гарантування безпеки особи, суспільства і держави;
- у фінансово-економічному – отримання прямих іноземних інвестицій для відновлення стратегічної інфраструктури і запровадження високотехнологічного виробництва на рівні шостого технологічного укладу, модернізації економіки України, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, виходу на світові ринки, насамперед на ринок ЄС тощо.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Ключовою політикою реалізації даних цілей та завдань виступає політика стратегічних комунікацій, яка в нашій державі розглядається у звуженому плані.

Аналіз нормативних актів, які регулюють суспільні відносини у сфері комунікаційної політики, свідчить про неприділення уваги питанням муніципальної реформи [1].

Адже відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [2] поступове зближення України та ЄС, спрямовано на формування необхідних рамок для політичного діалогу в усіх сферах, створення умов для посилення економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, посилення співробітництва у сферах юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права, поваги до прав людини і основоположних свобод. Відтак, зміст муніципальної реформи фактично вписаний в дану угоду.

Однак через значний відрив практики від нормативних актів, слід констатувати про невикористання масштабного потенціалу політики стратегічних комунікацій: прагнення українців лишаються поки що в рамках віртуальності, а наслідки для пересічних членів територіальних громад особливо в контексті війни проти України взагалі є туманними. Причому на це навіть прямо вказується в тексті цитованої вище Стратегії: „Особливо актуальною ця проблема відчувається на регіональному та місцевому рівнях, де все ще домінуючими є погляди на євроінтеграцію, як на суто зовнішній процес, який не стосується внутрішніх перетворень в країні та громадян” [1].

Таким чином, незважаючи на формальні комунікаційні процеси щодо цих питань, які нормативно були означені ще з 1998 року, практичне (побутове) усвідомлення євроінтеграції відбулося лише із початком збройної агресії Росії проти України.

Відтак постає гостра потреба у пошуку тих політик, управлінських механізмів та організаційно-правових інструментів здатних ефективно, а головне своєчасно вирішувати поставлені завдання як на державному, так і на місцевому рівнях. Такою нами визначено: політику стратегічних комунікацій.

На думку Т.В. Сивак, стратегічні комунікації – це, перш за все, складна система, що володіє сукупністю властивостей, таких як цілісність, адаптивність, інтеграційність, емерджентність, синергетичність, завдяки яким доповнює і забезпечує розвиток системи публічного управління [3, с. 132]. Відтак авторкиня чітко підкреслює складність даної

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

системи управління, яка є адекватною складності як безпекового середовища в цілому, так і середовища здійснення муніципальної реформи, зокрема.

Більш широкі підходи до визначення поняття стратегічних комунікацій були здійснені у першому словнику зі стратегічних комунікацій за редакцією професора В. А. Ліпкана:

„1. Скоординовані урядом держави зусилля, спрямовані на розуміння цільової аудиторії з метою створення, зміцнення та збереження сприятливих умов для просування національних інтересів, політики та цілей держави через використання узгоджених концепцій, стратегій, доктрин і програм, планів, тем, меседжів і продуктів, поєднані та синхронізовані з діями усіх елементів національної могутності. 2. Скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави (нормативне визначення). 3. Скоординовані дії, повідомлення, зображення, призначені для інформування, впливу, або переконання цільової аудиторії з метою просування та реалізації національних інтересів відповідно до національних цінностей. 4. Стратегічна взаємодія та взаємовплив в інформаційному середовищі між окремими суб'єктами (державними чи призначеними для виконання державних цілей), що полягає у всебічному залученні можливостей кожного окремого компонента системи стратегічної комунікації у комплексі або відокремлено, спрямоване на досягнення спільної мети. 5. Процес інтеграції досліджень сприйняття аудиторії та зацікавлених сторін (стейкхолдерів) і врахування отриманих результатів під час реалізації політики, планування та операцій на кожному рівні; спрямування за одним вектором множини різних видів діяльності (наприклад, політичний процес, зв'язки з громадськістю, інформаційні операції тощо), кожна з яких справляє вплив на підтримку національних цілей. 6. Процес цілеспрямованого використання комунікацій організацією для виконання її місії. Стратегічні комунікації по суті означають обмін (тобто під час спілкування) смислами/ідеями для створення умов по досягненню національних цілей (тобто стратегічно). Для цього процесу сприйняття є так само важливим, як і транслювання” [4, с. 350-351].

Таким чином, стратегічні комунікації можуть і мають бути використані для проведення муніципальної реформи в рамках концепції дальшого утвердження та розвитку української державності, утім з урахуванням концепцій „city”, „15-хвилинних міст”, „соціального кредиту” тощо, в яких унаочнюється урбаністична революція, змістом якої

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

можуть бути спроби вирішення управлінських проблем місцевого самоврядування поза межами національних держав, чим фактично поляризується вплив глобалізації на міський розвиток і розвиток держави в цілому, пропагуються ідеї конституційного дизайну міст, закріплюючи статус міст як окремих суб'єктів права.

Відтак у даному контексті стратегічні комунікації (при вірному їх тлумаченні та операціоналізації) володіють потужним потенціалом для творення державності в цілому, розвитку держави як системи через удосконалення і трансформацію місцевого самоврядування поза рамками геостратегічного гегемонізму [5, с. 46]

Потенціал стратегічних комунікацій у муніципальній реформі може бути використано сам для узгодження та синхронізації, формування механізмів балансу інтересів окремих громадян і національних інтересів в цілому, інтересів держави та інтересів окремих міст, територіальних громад, позбавляючи цей дуалізм принципів поляризацій та антагонізму.

Політика стратегічних комунікацій на засадах національної стійкості уможливають формування нового теоретичного концепту: муніципальна стійкість – здатність елементів системи муніципалізму щодо збереження суттєво важливих параметрів функціонування та розвитку внаслідок дії чинників різної природи на різних рівнях.

Виходячи із визначення поняття національної стійкості, надане В.А.Ліпканом і профільному словнику [5, с 128], формуємо наступне визначення поняття муніципальної стійкості – здатність системи муніципалізму протистояти загрозам, адаптуватися до дії швидких змін безпекового середовища у звичайному режимі, безперебійно функціонувати під час криз, а також відновлюватися після руйнівних наслідків/явищ/дій будь-якої природи до бажаної рівноваги за умови збереження безперервності процесу управління.

Висновуючи наведене, стверджуємо, що, виступаючи важливою складовою державно-управлінського процесу, стратегічні комунікації відіграють значну роль у реалізації муніципальної реформи, оскільки:

- унеможливають руйнування механізмів місцевого самоврядування;
- насадження концепцій псевдоконституційного дизайну або псевдомілітарного муніципалізму, через які відбувається фактичне наукове обґрунтування та закріплення прав та механізмів окремих держав впливати, у тому числі через національні меншини, які проживають на території України, на ухвалення органами державної влади та органами місцевого самоврядування рішень на шкоду державній безпеці України;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- забезпечують органічну інтеграцію державного, регіонального та місцевого рівнів державного управління, з метою врахування інноваційності муніципального дизайну мегаполісів та застосування концепції адаптивного етатизму.

Література:

1. Про схвалення Стратегії комунікації з питань європейської інтеграції України на період до 2026 року: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1155-р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1155-2022-%D1%80/print>.
2. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
3. Сивак Т. В. Інституціоналізація стратегічних комунікацій у системі публічного управління України: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2020. 490 с.
4. Ліпкан В. А. Стратегічні комунікації: словник / за заг. ред. д-ра юрид. наук В. А. Ліпкана. Київ: Ліпкан О. С., 2016. 416 с.
5. Ліпкан В. А. Стратегія державної інфраструктурної політики України: словник. Київ: В.А. Ліпкан, 2023. 252 с.

Рудницький Д.М.

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій

УНІТАРНИЙ МІЛІТАРИЗМ ЯК ЗАСАДА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Однією з важливих проблем державотворення, що вимагає коректного та глибокого осмислення в сучасній воюючій Україні, є практика державного управління в контексті трансформації концепції муніципалізму.

Теоретичні питання муніципалізації і децентралізації, концепції міст і розвиток місцевого самоврядування тощо розглядалася в рамках численних досліджень. Утім практика і головне: аналіз причин активізації російської агресії, неефективність не лише державного управління, а й передусім існування та розвиток сепаратистських настроїв, а в подальшому і дій, відбувалися саме в рамках окремих територіальних громад та общин. Явище колабораціонізму має коріння на системний державний рівень, а саме рівень локальний, регіональний.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

В сучасних умовах постала гостра потреба в уніфікації муніципальної реформи, приведення її у відповідність до національних інтересів, національної ідеї і передусім в рамках державного управління, розвитку унітарної Української держави [1]. Протиставлення і антагонізм державного управління місцевому самоврядуванню відбувається свідомо в рамках тих досліджень, які аналізують лише один бік самоврядування, нехтуючи стратегічними питаннями розвитку.

За даного випадку ми підтримуємо в цілому вектор унітаристського дискурсу, необхідності запровадження його засадничих положень в муніципальну реформу, включно із мілітарним дискурсом [2, с. 194], що передбачає: політичну єдність; єдину систему органів державної влади на всій території, а також відсутність політичної самостійності у територіальних одиниць та єдність політичних, фінансово-економічних та безпекових інститутів держави.

Загравання із різнобічними інтерпретаціями концепцій муніципалізму (концепція управління містами „city”, автономізм і суверенність, стратегічна автономія, вульгарний конституційний дизайн, схоластична децентралізація тощо) призвели до паростків формування сепаратистської свідомості на противагу унітарній правосвідомості.

Відтак унаочнюється необхідність в унормуванні принципу унітарного мілітаризму, відповідного до якого жодна територіальна одиниця не може мати самостійних воєнізованих формувань, не передбачених законодавством України.

Для України унітаризм є найбільш ефективною формою державного устрою, адже він забезпечує реалізацію таких принципів:

- єдності та цілісності, непорушності державної території;
- поєднання централізації і децентралізації державної влади;
- збалансованого та інтегрованого розвитку всіх територіальних одиниць.

Відтак, підтримуємо тих авторів, які відзначають, що у сучасних умовах у суспільстві в цілому, у політичному та науковому середовищі має послідовно формуватися чітка концептуально-конституційно аргументована та ідеологічно підсилена позиція, згідно якої федералізація державного устрою України (у будь-яких формах: класичного або кооперативного федералізму, федеративного дуалізму, федерально-матричної моделі тощо) є формою відвертого колабораціонізму з російськими окупантами, ідеологічною та політичною технологією сепаратизму в Україні [3].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Будь-які мирні переговори, в яких Україні будуть нав'язуватися інші, аніж закріплені в Конституції положення щодо унітаризму, будуть трактуватися як такі, що не відповідають національним інтересам і не можуть бути впроваджені до системи державного управління. Адже глибинність концепції унітаризму є ще не до кінця вивченою, але в її рамках будь-яким концепціям місцевого самоврядування завжди є місце, а відтак потреби у федералізації, і згодом сепаратизму вирішуються ще на початковому етапі свого зародження.

Зважаючи на викладене, на наш погляд, одним із складових когнітивних елементів сучасного українського унітаризму має виступати трансформативно оновлена концепція місцевого самоврядування, органічним компонентом якої має виступати принцип унітарного мілітаризму, який ми пропонуємо визначати як єдність державної безпекової політики на території усієї держави, яка забезпечує збалансовану реалізацію інтересів особи, суспільства і держави як єдиного організму в рамках усієї території держави.

Адже маніпуляції із усілякого штибу інтерпретаціями стосовно муніципальної реформи, прав і можливостей територіальних громад, делегуванні компетенційних повноважень, особливо у політичній і безпековій сферах, призводить до формування автономістських, федералістських, а згодом і сепаратистських настроїв, які є неприйнятними для Української держави.

Якщо виходити із розуміння територіальної оборони як системи загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, то вочевидь зрозумілим стає факт необхідності включення до муніципальної реформи мілітарних питань.

Законом України „Про основи національного спротиву” чітко визначено, що Сили територіальної оборони є окремим родом сил Збройних Сил України, на який покладається організація, підготовка та виконання завдань територіальної оборони. Відтак, навіть коли йдеться про добровольчі формування територіальної громади, то йдеться передусім про елемент загальнодержавної системи національного спротиву, адже територіальна оборона є одним з трьох його елементів [4].

Відтак мілітарні об'єднання не можуть існувати самостійно в рамках унітарної держави, оскільки вони становлять компонент загальнодержавної системи безпеки і оборони. З такого випадку доцільно на науковому і теоретичному рівні в рамках

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

мілітарного дискурсу додатково аргументувати необхідність запровадження принципу унітарного мілітаризму, згідно з яким забезпечуватиметься повнота реалізації державної безпекової політики, єдність національних інтересів як синтезованої категорії і централізація державного управління сектором безпеки та оборони, забезпечена імперативними нормами.

Інсталяція ідей унітарного мілітаризму в муніципальну реформу має завданнями:

1) вибудувати адаптивну систему державного управління на засадничих ідеях унітаризму; 2) збереження конституційного ладу і територіальної цілісності в умовах глобальних трансформацій як безпосередніх суспільних відносин, так і управлінських систем, безпекових організацій; 3) розвиток потенціалу українського унітаризму в епоху глобалізації і деєтатизації чисельних політичних систем.

Література:

1. Сучасний унітаризм: доктрина і практика: монографія. До 30-річчя незалежності України / Ю.С. Шемшученко, О.В. Скрипнюк, О.В. Батанов та ін.; від. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2021. 514 с.

2. Ліпкан В. А. Стратегія державної інфраструктурної політики України: словник. Київ: В.А. Ліпкан, 2023. 252 с.

3. Явір В. Федералізм як технологія сепаратизму в Україні. Віче. 2015. № 14. С. 18–21.

4. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 року № 1702-IX // Офіційний вісник України від 13.08.2021. – 2021 р., № 62, стор. 201, стаття 3894, код акта 106403/2021.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Теремецький В.І.,

доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник,
Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва
імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України;
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права,
Академія праці, соціальних відносин і туризму

Аврамова О.Є.,

кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник,
Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва
імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України,

СТРАТЕГІЧНЕ РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ В УМОВАХ ВІЙНИ З УРАХУВАННЯМ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Війна проти України почалася 24 лютого 2022 року безпосередньо саме в Харківській області, яка стала одним із найбільш постраждалих регіонів країни. Станом на 28 грудня 2022 року Національна поліція зафіксувала майже 12 тис. обстрілів, які країна-агресор завдала по населених пунктах Харківської області. Зокрема, за даними прокуратури, 14,5 тис. об'єктів зруйновані повністю або частково, серед них 3 291 багатопверховий будинок і 5 410 приватних житлових будинків [1]. Частково були зруйновані об'єкти житлово-комунальної інфраструктури.

Незважаючи на складний стан справ, житлово-комунальні підприємства області продовжують працювати, як наслідок – мешканці, попри обстріли, продовжують сплачувати комунальні послуги. Для звільнення від комунальних платежів громадяни звертаються з петиціями до Президента України про скасування всіх комунальних платежів у громадах із постійними обстрілами; щодо встановлення соціальних виплат не тільки внутрішньо переміщеним особам (далі – ВПО), а й тим мешканцям, які не полишили своє постійне місце проживання. При цьому відсутність оновлення офіційної регіональної статистики, існування певної фрагментарності щодо визначення реальної ситуації в Харківській області змушують обмежено проводити аналітичний аналіз стану області [2].

Враховуючи наведене, можна зазначити, що виникли такі питання у сфері управління житлового фонду, зокрема щодо адміністрування системи управління житлового фонду в умовах воєнного стану; щодо відновлення житлового фонду; щодо надання житлово-комунальних послуг. Вирішення цих проблем потребує комплексного теоретико-методологічного підходу, в тому числі обговорення на рівні науково-практичних конференцій.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Зауважимо, що в Україні ще до початку війни існували невирішені питання у сфері управління житловим фондом як на національному рівні, такі і на рівні місцевого самоврядування. Так, не відбулось оновлення житлового законодавства, не була розроблена сучасна житлова політика. Результатом цього стало те, що національне законодавство не забезпечує повноцінної можливості впливати на вирішення проблеми забезпечення житлом громадян в умовах воєнного стану. Крім того, наявний нормативний механізм державної житлової політики не є ефективним в умовах масштабного процесу внутрішнього переміщення громадян [3, с. 85].

Фактично в умовах воєнного стану самі собою сформувалися такі механізми забезпечення житлової потреби: 1) самостійне задоволення житлової потреби – коли особа не використала право на переміщення та залишилась у власному житлі); 2) компенсаційне забезпечення житлової потреби – коли людина перемістилась у межах країни й отримала статус ВПО (житлова потреба задовольняється за рахунок орендованого житла, безкоштовного надання житла іншими громадянами або тимчасового соціального житла); 3) допоміжне задоволення житлової потреби – виникає у фізичної особи, яка отримала притулок у країнах ЄС у межах Директиви Ради ЄС 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року про тимчасовий захист (житлова потреба задовольняється за рахунок соціальних притулків, безкоштовного надання житла громадянами ЄС, орендованого житла) [4, с. 12].

Такий природний розвиток житлових відносин не знайшов ані обговорення, ані закріплення на рівні житлового законодавства або рішень органів місцевого самоврядування. Наприклад, до рішення Харківської міської ради «Про затвердження Програми розвитку соціального та доступного житла у м. Харкові на 2020–2025 роки» від 22 квітня 2020 року № 2103/20 [5] так і не були внесені відповідні зміни, які є вкрай необхідними для вирішення питання про доступність житла в умовах воєнного стану. Водночас в управліннях соціального захисту населення Харківській області, незважаючи на обстріли, на обліку перебувають 477,9 тис. переселенців – це майже 392 тис. сімей. Зокрема, після 24 лютого 2022 року за довідками ВПО звернулися 406,3 тис. людей [6]. Зважаючи на наведене, актуальним питанням залишається забезпечення житлом як осіб, які залишились у Харківській області і житло яких було зруйновано, так і ВПО.

Враховуючи фактичну проблематику щодо стратегії управління житловим фондом Харківської області, зауважимо, що Стратегія розвитку Харківської області на 2021–2027 роки [7], була розроблена без урахування ведення на території області бойових дій, тому

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

за сучасних умов украї необхідним є оновлення Стратегії. Її розробка повинна починатися з моніторингу стану суспільних відносин, об'єктів нерухомого майна, критичної інфраструктури, продовольчої безпеки. Виявлення реальних статичних даних стане першим кроком для формування нових напрямів реформування стратегічного напрямку розвитку Харківської області. Ще одним кроком на шляху відновлення області є співпраця з Кабінетом Міністрів України та міжнародними партнерами/інвесторами. Саме на рівні уряду варто закладати фінансування окремих програм відновлення територій, постраждалих від війни, зокрема у сфері ремонту і будівництва житла.

На рівні органів місцевого самоврядування Харківської області вважаємо за доцільне провести розробку та затвердження Стратегії реформування управління житлового фонду Харківської області у воєнний та повоєнний час. У межах цієї Стратегії необхідно прийняти План заходів забезпечення підтримки та розвитку житлового фонду в умовах воєнного стану, зокрема закріпити в ньому такі завдання:

1) здійснення моніторингу стану житлового фонду Харківської області (проведення аналізу стану житлового фонду; виявлення зруйнованого, пошкодженого житла; встановлення факту неможливості проведення ремонту; встановлення стану житлово-комунальної інфраструктури);

2) прозоре поширення інформації про стан житлового фонду Харківської області з урахуванням додержання державної таємниці в умовах війни;

3) забезпечення безперебійної роботи житлово-комунальних підприємств (формування переліку підприємств, економічна спроможність яких відіграє важливу роль у функціонуванні житлово-комунального сектора області загалом; підготовка пропозицій щодо фінансування розширення, відновлення або будівництва підприємств, які здійснюють виробництво житлово-комунальних послуг; забезпечення застосування інструментів фінансування чи кредитування виробництва або відновлення, будівництва підприємств, які здійснюють діяльність у сфері відновлення та підтримки житлового фонду області);

4) забезпечення нагальних потреб населення області щодо отримання доступного житла, ремонту пошкодженого житла, надання житлово-комунальних послуг (формування реєстрів щодо місцевих потреб у житловій сфері, співпраця з міжнародними організаціями);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

5) розробка заходів щодо співпраці з організацією ООН-Хабітат (The United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT) щодо сумісного розроблення стратегії відновлення населених пунктів Харківської області;

6) формування стратегічних резервів для підтримки діяльності житлово-комунальних підприємств (здійснення закупівель необхідних матеріалів, засобів);

7) забезпечення повноцінного функціонування будівельних підприємств, підприємств житлово-комунального комплексу, зокрема шляхом задоволення потреби в імпортних складових;

8) підтримка парків, дитячих майданчиків, місць відпочинку в безпечному стані.

Наведене є лише пропозицією. При цьому кожне завдання запропонованого плану потребує комплексного фінансування. В умовах воєнного конфлікту громади, що постраждали від війни, не завжди можуть задовольнити свої інтереси за рахунок коштів місцевого бюджету. Ця проблема потребує обговорення на національному рівні щодо виділення коштів державного бюджету для відновлення регіонів. Окремо необхідно звертатися і за допомогою до міжнародної спільноти щодо фінансової допомоги, адже для цього слід провести прозорий і реальний моніторинг потреб житлового фонду. Зокрема, органи місцевого самоврядування Харківської області повинні звернутися до ООН-Хабітат стосовно проведення відповідного дослідження та розробки пропозицій щодо стратегічного оновлення житлового фонду області. Безумовно, наведене є лише авторською думкою, але ця проблема є нагальною та потребує подальшого науково-практичного вивчення й обговорення.

Література:

1. Війна на Харківщині: 2022 рік у цифрах // Суспільне новини: сайт. 01.01.2023. URL: <https://susilne.media/350116-vijna-na-harkivsini-2022-rik-u-cifrah/>.

2. Міський бюджет Харкова: наповнення в умовах війни та діри від обстрілів // Lb.ua: сайт. 22.08.2022. URL: https://lb.ua/blog/observatory_democracy/526991_miskiy_byudzh_het_harkova_napovnennya.html.

3. Кащук О. Д. Зарубіжний досвід формування та впровадження житлових систем. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2023. Вип. 33. С. 81–85. DOI: <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.33.14>.

4. Аврамова О., Корнієнко Г. Український досвід правового забезпечення житлової та продовольчої потреби в умовах воєнного стану. Baltic Journal of Legal and Social Sciences. 2022. No. 1. Pp. 6–14. DOI: <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2022-1-1>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

5. Про затвердження Програми розвитку соціального та доступного житла у м. Харкові на 2020–2025 роки: рішення Харківської міської ради Харківської області від 22.04.2020 № 2103/20 // Єдиний міський реєстр актів. URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/document/view/id/daa0cbd12bec9f54d29d6591f51ea58760373672a7c6c1a94fab311453294da1750af6fdf1a2f73b8f7a7ea2607c81cbf1c85b512ba3e2c6>.

6. На Харківщині продовжує зростати кількість внутрішньо переміщених осіб // Харківська обласна військова адміністрація: офіц. сайт. 10.04.2023. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/120459>.

7. Стратегія розвитку Харківської області на 2021–2027 роки // Харківська обласна військова адміністрація: офіц. сайт. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1026/102538/files/Стратегія.pdf>.

Бауман Ю.Т.,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму, адвокат

РОЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПОВОЄННОМУ ВІДНОВЛЕННІ УКРАЇНИ: МЕХАНІЗМИ ЗАЛУЧЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Основна проблема для України та територіальних громад після війни – це запит на величезний обсяг фінансових ресурсів для відновлення громад.

Відновлення України відбуватиметься з урахуванням індивідуальних потреб територій, розмір яких уже вимірюється сотнями мільярдів гривень.

Після завершення реформи децентралізації в Україні є 1469 територіальних громад, з яких 409 громад є міськими, 433 – селищними та 626 – сільськими, в незалежності від географічного статусу їх адміністративного центру.

При цьому наслідком реформи децентралізації стало те, що всі громади мають однаковий правовий статус, однакове фінансове забезпечення, а відтак рівні можливості.

Утім, війна розпочата країною-агресором – Росією, завдала значних збитків.

За повідомленнями KSE Institutem (Київська школа економіки), за рік повномасштабної війни країна-агресор завдала збитків інфраструктурі України на майже \$144 млрд. Війна триває і розмір збитків продовжує збільшуватися.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Відтак, для територіальних громад актуальним є питання, як віднайти фінансування для покриття нагальних потреб та новелізувати законодавство для залучення фінансування у короткостроковій та довгостроковій перспективі.

При відповіді на це питання важливим є аналіз норм прямої дії Конституції України, які регулюють питання адміністративно-правового статусу територіальної громади в контексті реалізації нею (громадою), щодо залучення фінансування.

Відповідно до ч. 1 ст. 142 Конституції України, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

На початку формування сучасного адміністративно-правового статусу територіальних громад в Україні була сформована позиція, згідно з якою метою наділення територіальних громад правом комунальної власності є в першу чергу використання майнових об'єктів для задоволення нагальних потреб жителів цих громад у невідкладних послугах, і лише в другу чергу право цієї форми власності призначено для доцільного, економного та ефективного використання майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів (абзац четвертий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі щодо приватизації державного майна від 1 липня 1998 року № 9-рп/1998).

Утім, еволюція суспільних відносин та трансформація правого регулювання територіальних громад призвела до змін у підходах щодо реалізації територіальними громадами свої повноважень у фінансовій сфері.

На даний час територіальні громади стали модераторами фінансових ресурсів, і їх основним завданням є самостійне акумулювання та залучення фінансування для потреби громади.

Відповідно до частини першої статті 64 Бюджетного кодексу України, до доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад належать адміністративні збори, податки, штрафи, плата за ліцензії, 13,44 відсотка акцизного податку з виробленого в Україні та з ввезеного на митну територію України пального (кількість джерел надходжень до місцевого бюджету складає більш ніж 50 позицій – джерел).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Утім, податкові надходження не можуть покрити всі потреби територіальних громад. Відтак потрібні джерела фінансування територіальних громад.

Так, п. 8 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає, що для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону. Як же такі положення Європейської хартії місцевого самоврядування реалізуються на практиці ?

Частина друга статті 142 Конституції України надає право територіальній громаді сіл, селищ і міст об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

У Законі України «Про співробітництво територіальних громад» визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Закон має позитивну практику правозастосування.

Однак, шляхом внесення змін до закону можна посилити інституційні можливості територіальних громад в контексті залучення фінансування за такими напрямками:

- перше - запровадження процедури приєднання територіальних громад до існуючого співробітництва;
- друге - надання територіальним громадам можливості створювати спільні фонди фінансування інфраструктурних проектів;
- третє - надання територіальним громадам можливості надавати фінансові поворотні позики для фінансування інфраструктурних проектів.

Далі, місцеві запозичення є нетрадиційним джерелом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, які призначені для зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування, а також являються професійним механізмом інвестиційної та грошово-кредитної політики в руках держави.

Утім, Бюджетний кодекс України надає право здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії на базовому рівні місцевого самоврядування в Україні можуть лише міські територіальні громади та міські ради, які є їх представницькими органами.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

За таких обставин доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу України, надавши територіальним громадам можливість доступу до залучення додаткових джерел фінансування.

Окрім того, територіальним громадам варто звертати увагу і на можливості залучення зовнішнього фінансування.

Як приклад, за дорученням уряду Німеччини німецька федеральна компанія Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH та Програма розвитку ООН (ПРООН) в Україні анонсували спільний проєкт «Підтримка швидкого економічного відновлення українських муніципалітетів (SRER)». Проєкт із загальним бюджетом 11.85 млн євро, буде зосереджений на підтримці швидкого відновлення місцевого виробництва шляхом збільшення інвестицій для ремонту та покращення базової та бізнес-інфраструктури.

У цьому контексті варто звернути увагу і на те, що Європейська комісія оприлюднила проєкт Регламенту про створення окремого спеціального інструменту задля підтримки фінансування потреб відбудови України з індикативним фінансуванням до 50 млрд євро на період 2024–2027 років — Ukrainian Facility (Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on establishing the Ukraine Facility).

Враховуючи викладене, доходимо висновку, що шляхом внесення змін до законодавства, яке регулює діяльність територіальних громад, можна розширити повноваження центральної влади, давши можливості для залучення додаткових фінансових ресурсів.

Утім, саме територіальні громади мають виступати активних модератором процесу залучення фінансування для реалізації інфраструктурних проєктів на території громади. При цьому має бути змінено підхід до використання майна територіальних громад, а саме: основною метою використання майна територіальної громади має бути отримання прибутку, який у подальшому використовуватиметься для розбудови інфраструктури громади та забезпечення потреб територіальної громади.

Література:

1. Конституція України: Конституція, Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

2. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р., ратифіковано Законом від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

3. Бюджетний кодекс України, прийнятий Верховною Радою України від 08 липня 2010 р. №2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

4. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. №1508-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо приватизації державного майна від 1 липня 1998 року № 9-рп/1998.

6. KSE Institute. За рік повномасштабної війни росія завдала збитків інфраструктурі України на майже \$144 млрд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/za-rik-povnomasshtabnoyi-viyni-rosiya-zavdala-zbitkiv-infrastrukturi-ukrayini-na-mayzhe-144-mlrd/>.

7. ПРООН. За дорученням уряду Німеччини, ПРООН та GIZ анонсували ініціативу на суму 11.85 млн євро для підтримки місцевих рішень. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/za-doruchennyam-uryadu-nimechchyny-proon-ta-giz-anonsuvaly-initsiatyvu-na-sumu-1185-mln-yevro-dlya-pidtrymky-mistsevykh-rishen>.

8. Представництво Європейського Союзу в Україні. Європейська Комісія запропонувала створити спеціальний Інструмент для підтримки відновлення, відбудови та модернізації України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/%D1%94%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%96%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B0-%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D0%BF%D1%96%D0%B4%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%BA%D0%B8_uk?s=232.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Циганчук Н.А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського та трудового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Війна росії проти України кардинально вплинула на кожного українця та примусила Верховну Раду у терміновому порядку приймати цілий ряд законів про регулювання відносин у різних сферах діяльності, зокрема і про регулювання трудових відносин.

Першим законодавчим актом, згідно якого мали бути врегульовані трудові відносини в умовах воєнного стану, став Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 березня 2022 року [1]. Цим Законом було визначено не лише регулювання відносин праці в умовах воєнного стану працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні, осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами, а також осіб, які перебувають на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування. Водночас питання вступу на службу в органи місцевого самоврядування залишилися у правовому полі Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2] та «Про правовий режим воєнного стану» [3].

Кадрові проблеми публічної служби, які були раніше, під час війни загострились ще більше, що вимагало прийняття невідкладних рішень.

Порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування регулюється спеціальним законодавчим актом – Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», яким розкривається правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування, а також іншими законодавчими актами, що регулюють діяльність посадових осіб цих органів. Як зазначено в Законі, дія норм законодавства про працю поширюється на службовців місцевого самоврядування у частині відносин, не врегульованих цим Законом. Оскільки питання вступу на службу, проходження та припинення служби посадовими особами органів місцевого самоврядування знаходиться на перетині трудового та адміністративного права, можна говорити про службово-трудова відносини в органах місцевого самоврядування. Все це часто призводить до колізійності та виникнення певних проблем при регулюванні даних відносин на практиці. Особливо це

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

яскраво проявилось після прийняття Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Норми даного закону, які регулюють певні аспекти трудових відносин по другому, чим Кодекс законів про працю України та спеціальні закони, зокрема, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», до завершення дії воєнного стану мають пріоритетне застосування, а норми законодавства про працю та службу в органах місцевого самоврядування, які суперечать положенням вищевказаного Закону, на період дії воєнного стану не застосовуються. Фактично посадові особи органів місцевого самоврядування були виведені за рамки профільних законів, а регулювання відносин новим законом показало великі ризики та проблеми, які виникли відразу після введення його в дію.

Так, Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» не врахував різних типів територій під час війни, які можна було поділити на тиллові, прифронтові, фронтові, окуповані, деокуповані. Враховуючи різні типи територій необхідно було визначити особливості регулювання відносин праці для всіх працівників на цих територіях, зокрема і регулювання службово-трудова відносин посадових осіб органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, для працюючих у тиллових та деокупованих територіях застосовувати норми вищевказаного Закону непотрібно. Тут можуть застосовуватися норми трудового права які діяли до 15 березня 2022 року, а також положення спеціальних законів. Окремі положення Закону можуть підлягати застосуванню лише тоді, коли вони регулюють питання трудових або службово-трудова відносин працівників, які під час війни виїхали з цих територій за кордон або в інші регіони України та мають статус внутрішньо переміщеної особи. Для таких осіб це стосувалося б питань зупинення трудових відносин, надання відпустки без збереження заробітної плати, перехід на дистанційну роботу, організація діловодства з питань трудових відносин, звільнення тощо.

Для працюючих в усіх інших регіонах норми Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» могли б розповсюджувати свою дію на підприємства критичної інфраструктури та на підприємства військово-оборонної сфери.

Це відповідало б і Закону України «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до якого воєнний стан є особливим правовим режимом, який за певних умов може бути введений на території всієї України або її окремих місцевостях.

У зв'язку з не проведенням диференціації щодо застосування положень Закону на окремих територіях, з моменту його прийняття на практиці виникло багато трудових

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

спорів. Намагання законотворців прийняти закон саме в такій редакції був направлений на швидке заповнення вакантних посад в органах місцевого самоврядування з метою подолання кадрового дефіциту, оскільки в період війни відбувся величезний відтік кваліфікованих кадрів з органів місцевого самоврядування, що вкрай негативно позначилося на діяльності цих органів. Проте врегулювати це питання вищевказаним Законом було неможливо і тому для прискорення прийняття управлінських рішень в умовах війни та спрощення процедури кадрового відбору, 24 березня 2022 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» [4], а 12 травня 2022 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [5]. Саме цими Законами було передбачено, що у період дії воєнного стану сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради без конкурсного відбору можливо призначити на посади в органах місцевого самоврядування та посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій. Підставою для призначення на посаду є лише подана заява, заповнена особова картка встановленого зразка та документи, що підтверджують наявність громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад. Була скасована вимога про подання копії Державного сертифіката про рівень володіння державною мовою та заяву на згоду на проходження спеціальної перевірки.

Прийняття на службу в ОМС за цією спрощеною процедурою містить ряд недоліків і ризиків. Вважаємо, що відсутність конкурсного відбору підвищує ризик прийняття на роботу не лише некваліфікованих кадрів, але й осіб із сумнівними намірами (наприклад, колабораціоністів, агентів ворожих спецслужб тощо). Аби уникнути таких ризиків, при прийнятті на службу в ОМС доцільно застосовувати суб'єктивно-неформальні механізми, проти яких виступали у мирний час (подання рекомендації з попереднього місця роботи, чи від громадської організації членом якої є конкретна особа, характеристики тощо). Недоцільно відмовлятися і від проведення спеціальної перевірки передбаченої Законом України «Про запобігання корупції» [6] та Законом України «Про очищення влади» [7]. Доцільно таку перевірку проводити або в прискореному вигляді, або протягом встановленого роботодавцем певного проміжку часу з моменту призначення особи на посаду в ОМС.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Наразі законодавством передбачено, що після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше шести місяців з дня його припинення чи скасування, на окремі посади в органи місцевого самоврядування, на які особи були призначені у період дії воєнного стану, буде оголошено конкурс, передбачений законом про службу в ОМС. Граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено у період дії воєнного стану, не може перевищувати 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану.

В такому випадку трудові відносини мають припинитися за нормами трудового законодавства, зокрема за п.2 ст. 36 КЗпП України (закінчення строку дії трудового договору) [8] .

Але що робити тоді, коли з якихось причин після закінчення зазначеного строку конкурс не буде оголошено, або буде оголошено, але ніхто не забажає прийняти у ньому участь, або документи подадуть ті особи, які не відповідатимуть встановленим законодавством вимогам?

Дане питання наразі залишилося без відповіді. На нашу думку, положення закону слід доповнити нормою такого змісту: «Граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено у період дії воєнного стану, не може перевищувати 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану, крім випадків, коли після закінчення зазначеного строку конкурс не буде оголошено із об'єктивних причин, або у ньому ніхто не прийме участь, або у прийнятті участі у конкурсі особі буде відмовлено через відсутність передбачених законодавством документів. В такому випадку строк дії договору продовжується, але договір у безстроковий не переходить».

Якщо під час дії воєнного стану призначені на посади в ОМС працівники зарекомендували себе із позитивної сторони, для них на законодавчому рівні доцільно було б закріпити переважне право прийняття на посаду за конкурсом. З таких працівників можна було б формувати і кадровий резерв. На даний час є нагальна потреба в розробленні та впровадженні механізмів формування кадрового резерву в ОМС. Все це вимагає якнайшвидшого закріплення цієї норми на законодавчому рівні.

Проведений аналіз вищевказаних норм чинного законодавства дав можливість зробити висновок про те, що у період дії воєнного стану в Україні шляхом внесення змін до законодавчих актів та прийняття нових законів було врегульовано цілу низку проблем, що стосуються призначень на посади в ОМС та регулювання службово-трудова відносин в цих органах.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Потребує невідкладного вирішення питання створення кадрового резерву. З цією метою необхідно оприлюднювати переліки посад, які є в штатних розписах ОМС. Проводити роботу з кандидатами, які бажають у подальшому працювати в ОМС. Для зарахування у резерв вони мають подавати усі необхідні документи, які передбачені законодавством. Для кожного індивідуально, в залежності від посад, на яких вони перебувають у резерві, потрібно розробляти і затверджувати плани навчання та стажування. Це все дасть змогу у найкоротші строки заповнити вакантні посади в ОМС та організувати роботу по відбудові України у післявоєнний період.

Література:

1. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/card/2136-20#Text..](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2136-20#Text..)
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493. URL: <https:// zakon.rada.gov.ua/laws/card/2493-14#Text>.
3. Про правовий режим воєнного стану Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VII.I URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 2136-20#Text>.
4. Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 р. № 7153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 7153-20#Text>.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL: <https:// zakon.rada.gov.ua/laws/card/2259-20#Text>.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https:// zakon.rada.gov.ua>
7. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. URL: <https:// zakon.rada.gov.ua>
8. Кодекс законів про працю Української РСР від 10 грудня 1971 року//Відомості Верховної Ради Української РСР . – 1971. – № 50. – Ст. 375.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Іванова Р.Ю.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного та європейського права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНОВЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Муніципальна реформа – це процес перегляду та перетворення організації та управління на муніципальному рівні з метою поліпшення якості та ефективності надання послуг громадянам, розвитку територій та забезпечення більшої відповідальності органів місцевого самоврядування [1, с. 126]. Давайте розглянемо вітчизняний та зарубіжний досвід проведення муніципальної реформи.

Вітчизняний досвід:

Україна в останні десятиліття виконує реформи в різних сферах, включаючи муніципальну. Однією з ключових реформ стало створення місцевого самоврядування, що передбачає делегування влади та ресурсів з центрального рівня до місцевих органів. Ця реформа включає децентралізацію влади, створення об'єднаних територіальних громад та зміни в розподілі фінансових ресурсів між різними рівнями влади.

Переваги:

- Підвищення ефективності та оперативності управління на місцевому рівні.
- Збільшення фінансової самостійності місцевих громад.
- Залучення громадян до прийняття рішень через місцеві органи самоврядування.

Недоліки:

- Нерівномірний розвиток різних об'єднаних територіальних громад.
- Проблеми з розподілом бюджетних ресурсів між центральним та місцевими органами влади.
- Певна недостатність досвіду та ресурсів у деяких місцевих громадах[3].

Зарубіжний досвід:

У світі існує багато прикладів муніципальних реформ, і кожен країна має власний підхід до організації місцевого самоврядування. Ось кілька прикладів:

Шведська система місцевого самоврядування базується на принципі "комунального владного об'єднання". Кожна громада має свій виборний радників, які приймають рішення

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

з місцевих питань, включаючи бюджет та послуги. Широкий спектр компетенцій місцевих органів дозволяє адаптувати рішення до конкретних потреб та умов.

У Канаді муніципальні реформи можуть включати об'єднання муніципалітетів для поліпшення управління та раціонального використання ресурсів. Також розподіл влади та фінансів між провінціальним та муніципальним рівнями здійснюється відповідно до законодавства.

Франція здійснила реформи з об'єднання муніципалітетів у більші комуніти з метою збільшити ефективність управління та використання ресурсів. Такі зміни також допомагають спростити процедури прийняття рішень та забезпечити більш якісні послуги громадянам.

Японія має систему "муніципалітетів-міст", де місцеві муніципалітети мають значну автономію та повноваження в галузях, таких як освіта, здоров'я, транспорт та інфраструктура. Також вони співпрацюють у сфері розвитку регіонів та плануванні міст.

У всіх цих прикладах муніципальна реформа спрямована на забезпечення більшої автономії та повноважень для місцевих органів влади, щоб вони могли краще відповідати на потреби своїх громадян і сприяти ефективному розвитку територій.

Зарубіжний досвід муніципальної реформи може значно відрізнятися залежно від країни і її специфічних потреб [2]. Однак, ось деякі загальні аспекти становлення муніципальної реформи у зарубіжних країнах:

1. Політичний контекст:

Зарубіжні країни можуть мати різний політичний контекст, що впливає на ставлення до муніципальної реформи. Наприклад, деякі країни можуть розвивати децентралізацію та передавати повноваження до місцевих органів управління для забезпечення більшої демократії та ефективності. Інші можуть зосереджувати владу в центральному уряді, намагаючись контролювати процес розвитку більше централізовано.

2. Фінансова децентралізація:

Деякі країни віддають велику увагу передачі фінансових ресурсів до місцевих органів влади. Це може бути через перерозподіл податків або надання муніципалітетам права збирати деякі податки на місцевому рівні. Це дозволяє місцевим громадам більше контролювати свої фінанси та реалізовувати проекти відповідно до місцевих потреб.

3. Розподіл повноважень:

Залежно від системи управління, деякі країни можуть передавати лише обмежені повноваження місцевим органам, тоді як інші дозволяють більш широкий спектр

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

компетенцій, включаючи управління економікою, соціальними послугами, освітою, охороною здоров'я та іншими аспектами.

4. Участь громадян:

У деяких країнах муніципальна реформа включає механізми для забезпечення активної участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Це може бути здійснено через публічні консультації, ради громадського участі або інші форми діалогу.

5. Запозичення інших моделей:

Деякі країни можуть запозичувати елементи муніципальних реформ з інших країн, адаптовуючи їх до своєї специфіки. Наприклад, деякі країни використовують шведську модель децентралізації або німецьку систему муніципального управління як основу для своїх реформ.

6. Етапність та динаміка:

Реформи можуть бути поетапними, де певні повноваження та ресурси передаються поетапно. Це дозволяє місцевим органам впроваджувати нові функції поступово, уникнувши раптових змін, які можуть бути складними для реалізації.

Загалом, зарубіжний досвід муніципальної реформи показує, що немає універсальної моделі. Кожна країна враховує свої потреби, інституційний контекст та політичні умови при розробці та впровадженні реформ для досягнення більш ефективного та демократичного місцевого управління.

Варто відзначити, що кожна країна має свої особливості та контекст, які впливають на проведення муніципальних реформ. Результати таких реформ залежать від ефективності розроблених стратегій, управлінської компетентності, залучення громадян та інших чинників.

Література:

1. Мішина Н. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. Право України. 2018. No 4. С. 126–138.
2. Конституційна Асамблея розглянула питання реформи місцевого самоврядування. URL: <http://www.president.gov.ua/news/25484.html>
3. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 No 823 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF>. (Дата звернення 30.10.2019).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Домбровська О.В.,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
конституційного, адміністративного та фінансового права АПСВТ

НОВА РЕДАКЦІЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО» – НОВІ МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ГРОМАД

Для України як країни, яка знаходиться у центрі Європи і є реальним учасником європейського інтеграційного процесу, дотримання міжнародних стандартів у питаннях розбудови місцевого самоврядування має велике значення. В цьому аспекті саме транскордонне співробітництво суб'єктів місцевого самоврядування, якщо воно здійснюватиметься відповідно до міжнародних стандартів, здатне створити умови ефективного вирішення завдань місцевого та регіонального розвитку суб'єктів міжтериторіального і транскордонного співробітництва.

Нормативно-правову базу імплементації процедур та стандартів транскордонного співробітництва до правового простору України складають документи, прийняті Радою Європи – «Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» (Мадрид, 21 травня 1980 р.) [1] та «Європейська хартія місцевого самоврядування» (Страсбург, 15 листопада 1985 р.) [2].

Законодавчі положення, що визначають правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва, містяться в Законі України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року [3]. Але за майже 20 років існування цього закону багато, що змінилося, тому виникла нагальна потреба у прийнятті нової редакції, що буде відповідати сучасним реаліям.

15 червня 2023 року відбулися Конгресові слухання з питань розвитку транскордонного співробітництва, законодавчого унормування участі місцевого самоврядування у транскордонному співробітництві. На цих слуханнях було презентувано законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у транскордонному співробітництві». Зазначений законопроект було зареєстровано в парламенті 3 липня 2023 року [4].

Прийняття проекту Закону необхідне для вирішення низки проблем, які наразі існують у сфері міжтериторіального та транскордонного співробітництва, зокрема, таких як: відсутність відповідних повноважень у органів місцевого самоврядування; неврегульованість визначення понять транскордонного, міжрегіонального, міжтериторіального та прикордонного співробітництва; неузгодженість цілей та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

пріоритетів державної та регіональних стратегій регіонального розвитку з державною та регіональними програмами розвитку транскордонного співробітництва; відсутність норм, що передбачають необхідність визначення типової форми угоди та статуту створення окремих форм транскордонного співробітництва; обмеженість повноважень центральних органів виконавчої влади та суб'єктів транскордонного співробітництва у сфері міжтериторіального транскордонного співробітництва, зокрема, щодо пошуку джерел належного фінансового забезпечення транскордонного співробітництва та ін. Проектом Закону передбачається удосконалення правових, організаційних, фінансових та інших механізмів реалізації міжтериторіального та транскордонного співробітництва в Україні, що сприятиме вирішенню наявних викликів у сфері міжтериторіального та транскордонного співробітництва, які постали перед Україною.

Проектом закону передбачено внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», якими планується розширення виключної компетенції сільських, селищних, міських рад в частині міжтериторіального та транскордонного співробітництва, а саме схвалення двосторонніх або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво для створення єврорегіону; до повноважень районних і обласних, які вирішуються виключно на їх пленарних засіданнях віднесено укладення та схвалення двосторонніх або багатосторонніх угод про створення єврорегіону, прийняття рішень про утворення єврорегіону, про вступ до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту єврорегіону та внесення до нього змін; до повноважень місцевих державних адміністрацій віднесено реалізацію державної регіональної політики та розвиток транскордонного співробітництва; повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин доповнено повноваженнями щодо укладення договорів з іноземними партнерами про співробітництво, угод про транскордонне співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством.

Проектом поняття «транскордонне співробітництво» визначається як «спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних та інших відносин між суб'єктами і учасниками таких відносин України і відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством та міжнародними договорами» (абз. 1 ст. 1). При цьому, одним з видів транскордонного

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

співробітництва визначається «міжтериторіальне співробітництво – спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми державами, які здійснюється сільською, селищною, міською радою в Україні з відповідними суб'єктами таких відносин інших держав у межах компетенції, визначеної національним законодавством та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» (абз. 3 ч. 1 ст. 1). «Сільські, селищні, міські ради в Україні здійснюють таке співробітництво у тому числі із відповідними суб'єктами іноземних держав, які не є сусідніми, але мають спільні інтереси. Таке співробітництво може здійснюватися не тільки в рамках транскордонного співробітництва, але й на двосторонньому рівні шляхом укладання угод про міжтериторіальне співробітництво, у порядку, встановленому статтею 8 цього Закону» (абз. 3 ч. 4 ст. 5). Таким чином, пропонується підхід є відмінним від існуючого, який обмежує межі транскордонного співробітництва відносинами сусідніх держав та, відповідно, термінологічно узгоджується з підходом, що міститься у Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва, відповідно до якої ««транскордонне співробітництво» означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін...» (п. 1 ст. 2). Що стосується інших держав, про які йдеться у новому визначенні поняття «транскордонне співробітництво», то, зокрема, ст. За «Приєднання членів із третіх країн або заморських країн чи територій (ЗКТ)» Регламенту (ЄС) № 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року про Європейські угруповання територіального співробітництва (ЄУТС), передбачено, що таке угруповання «може складатися з членів, розташованих на території, принаймні, двох держав-членів та однієї чи кількох третіх країн, які сусідять принаймні з однією з цих держав-членів, включаючи її найвіддаленіші регіони, коли ці держави-члени та треті країни спільно здійснюють заходи територіального співробітництва або реалізують програми, які підтримуються Союзом. Для цілей цього Регламенту третя країна або ЗКТ вважається сусідньою державою-членом, включаючи її найвіддаленіші регіони, де третя країна або ЗКТ і ця держава-член мають спільний сухопутний кордон або коли обидві треті країни або ЗКТ і держава-член мають право в рамках спільної морської транскордонної або транснаціональної програми в рамках цілі європейського територіального

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

співробітництва, або мають право в рамках іншої транскордонної, морської або морської програми співробітництва, в тому числі, якщо вони розділені міжнародними водами (п. 1). ЄУТС може складатися з членів, розташованих на території лише однієї держави-члена та однієї чи кількох третіх країн, що сусідять з цією державою-членом, включаючи її найвіддаленіші регіони, якщо відповідна держава-член вважає, що ЄУТС відповідає сфері дії її територіального співробітництва в контексті транскордонного чи транснаціонального співробітництва або двосторонніх відносин із відповідними третіми країнами (п. 2). Для цілей параграфів 1 і 2 треті країни, що сусідять з державою-членом, включаючи її найвіддаленіші регіони, включають морські кордони між відповідними країнами (п. 3). Відповідно до статті 4а та відповідно до умов, викладених у параграфі 1 цієї статті, ЄУТС може також складатися з членів, розташованих на території принаймні двох держав-членів, включаючи їхні найвіддаленіші регіони, та одного або більше ЗКТ, з або без членів з однієї чи кількох третіх країн (п. 4). Відповідно до статті 4а та відповідно до умов, викладених у частині 2 цієї статті, ЄУТС також може складатися з членів, розташованих на території лише однієї держави-члена, включаючи її найвіддаленіші регіони, а також з одного або кількох ЗКТ, з або без членів з однієї чи кількох третіх країн» (п. 5).

Відтак, пропонований у проекті підхід до кваліфікації безпосередньо поняття «транскордонне співробітництво» вбачається дискусійним та, відповідно, потребує належного обґрунтування (у тому числі, з огляду на те, що у проекті поняття «європейське об'єднання територіального співробітництва» кваліфікується як «організаційно-правова форма органу транскордонного співробітництва, утвореного шляхом об'єднання суб'єктів транскордонного співробітництва України та відповідних суб'єктів сусідніх держав – членів Європейського Союзу» (абз. 6 ч. 1 ст. 1).

Також слід відзначити певну невідповідність між змістом поняття «міжтериторіальне співробітництво», що визначене у ч. 1 ст. 1 та абз. 3 ч. 4 ст. 5. Зокрема, з формулювань відповідних приписів складається враження, що у першому випадку йдеться про усі форми транскордонного співробітництва, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми державами, тоді як у другому випадку – про усі форми транскордонного співробітництва, у тому числі, з відповідними суб'єктами іноземних держав, які не є сусідніми, але мають спільні інтереси. Крім того, вбачається доцільним зазначити у визначенні поняття «міжтериторіальне співробітництво» як одного з видів транскордонного співробітництва, того, що таким є «спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

культурних та інших відносин», оскільки зазначене є, по суті, кваліфікуючою ознакою загального поняття «транскордонне співробітництво».

Таким чином, зазначений законопроект, безумовно є важливим, особливо зараз під час війни, бо він спрямований на покращення вже існуючих механізмів взаємодії між окремими адміністративно-територіальними одиницями і національними спільнотами, а також на ліквідацію існуючих бар'єрів в торговельно-економічній і у всіх інших, пов'язаних з нею сферах, що особливо актуально при відновленні економіки України. Разом з тим, низка положень потребує уточнення та доопрацювання.

Література:

1. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, 21 травня 1980 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text (Дата звернення 18.08.2023).

2. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (Дата звернення 18.08.2023).

3. Про транскордонне співробітництво: Закон України № 1861-IV від 24 червня 2004 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text> (Дата звернення 18.08.2023).

4. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві № 9450 від 03.07.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42219>

Настюк А.А.,

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

Семенець О.В.,

аспірант Академії праці соціальних відносин і туризму

СТРАТЕГІЯ ВЗАЄМОДІЇ КИЇВСЬКОГО ВІЧЕ З КНЯЗІВСЬКОЮ ВЛАДОЮ НА РАННІХ ЕТАПАХ СТАНОВЛЕННЯ КИЇВСЬКОЇ РУСИ

Війна між Північною Руссю та Південною тривала ще до запрошення Рюрика на князювання північними племенами. Ініціатором експансії півдня на північ був, на нашу думку, ще Аскольд, київський князь, що, ймовірно, був представником правлячого дому Кийовичів. Невдалий похід Аскольда на Константинополь та великі втрати в дружині,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

ослабили позиції Півдня (Куявія), чим скористалася Північ (Славія), яка повстала і вигнала людей Аскольда. Важливим елементом цієї боротьби було запрошення на князювання Рюрика із братами [1, с.27-30], [2, с.8-9].

Аскольд не покидав спроби підкорити Північ і тому протистояв Рюрику. Значним успіхом Півдня у цій війні було втрата Рюриком Смоленська. Надалі конфлікт зайшов у глухий кут. Як для північних, так і для південних еліт було стратегічно важливим взяти під свій контроль торговельний шлях із варягів в греки. Результати протистояння не влаштували обидві сторони. Дане незадоволення вилилося в часткове відсторонення від влади Рюриків через узурпацію княжого столу Олегом. Пізніше Олег відсторонив від управління і Кийовичів, яких, на відміну від Рюриків, повністю знищив [3, с. 3, 9-15].

У нас немає інформації про те, що у зазначеному конфлікті кияни чинили активний супротив Рюрику. Після того, як Аскольда заманили в пастку і вбили, кияни без бою впустили Рюрика у місто. Вбитого київського князя Аскольда поховали з почестями [4, с. 89].

Фактично, ми вважаємо, що відбувся аристократичний переворот з поваленням влади Аскольда в якому на Думку Михайла Брайчевського київські бояри теж брали участь [5, с. 107-110]. Саме розчарування північних та південних еліт в князуванні Аскольда та Рюрика створили сприятливі умови приходу до влади Олега.

Політика Олега була спрямована на посилення позицій саме Києва, а не Новгороду в Київській Русі. Об'єднання півдня і півночі посилило роль торговельного шляху через Дніпро і саме Київ отримав можливість його контролювати. Київські еліти, надавши пріоритет Олегові, досягнули своїх цілей не довгою та витратною війною з незрозумілими термінами та результатами, а через домовленості. Успіх Олега ми можемо пояснити провалами політики Аскольда не досягнувшого військовими походами пільг для київських купців. Він не зміг взяти під свій контроль торговельний шлях із варягів в греки. Не міг знищити Рюриків. Аскольд не підкорив Північ і не заставив їх платити данину та брати участь у військових походах на користь Києва. Крім того Аскольд не тільки зрадив віру пращурів але й розпочав християнізацію серед бояр. Звісно, як тільки б хрестилися еліти, то далі примусили б хреститися весь інший народ. Не слід виключати, що втрата Аскольдом свого єдиного сина, спадкоємця в Болгарії, робили князя безперспективним [3, с.9,13]. Невдачі князя могли сприйматись народом як втрата небесного мандату на аналог Китаю.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Що ж отримав Київ, коли Олег взяв там владу в свої руки? Київ став столицею об'єднаної держави, так як контролювати торгівельний шлях із варягів в греки було можливо саме через нього. Перемога Олега у війні із Візантією та укладення Русько-Візантійських договорів 907 та 912 років надала привілейоване становище в отриманні послуг у Візантії саме київським купцям. Крім того, київські купці отримали можливість безмитної торгівлі, що мало підвищити їхні доходи [6, с.18-24]. Олег, збираючи данину, відправляв її до Візантії на продаж. Найвигіднішим стратегічним центром доставки та відправлення данини на продажу у Візантію був саме Київ. Він став найважливішим торгівельним центром в Русі. З нього князь повністю міг контролювати всю торгівлю Русі з Візантією та при необхідності перекрити її. Ці успіхи мали посилити позиції Олега серед київських купців. Це, на нашу думку, слугувало однією із причин чому Олег переніс свою столицю із Новгороду в Київ. Йому була потрібна підтримка Києва, щоб створити баланс сил з Новгородом, у якому були сильні позиції Ігоря, батька якого Рюрика запросили на князювання місцеві еліти.

Київ стає не тільки торгівельним але й адміністративно-управлінським центром. На нашу думку, кияни розуміли перспективи об'єднання Півночі і Півдня та яку роль у об'єднаній державі буде відводитися їм. Вони усвідомили, що Аскольд не здатний реалізувати поставлені задачі, а тому зробили ставку на амбітного узурпатора Олега. Саме Київ дав можливість Олегу утриматись при владі. Олег, у свою чергу, киян не розчарував. Йому вдалося створити єдину економічно-торгівельну систему, яка забезпечувала збирання полюддя як на півночі, так і на півдні через торгівельний шлях із варягів в греки та транспортувати її на іноземні ринки. Частково нам цю систему розкрив Константин Багрянородний, описавши її [7, с.63-66]. До наших часів вона дійшла під назвою полюддя. Максимальну користь від даних подій отримали саме кияни, а не новгородці.

Доволі цікаво розглядати на яких умовах були вибудовані взаємовідносини князівської влади із вічем. Найкраще ці відносини розкриті літописцями з моменту вбивства князя Ігоря. Загибель Ігоря і його малої дружини куди, ймовірно, входили наближені до нього воїни призвела до втрати військово-управлінського ядра князя. Древляни розуміли наслідки свого удару. Тому вони запропонували дружині Ользі одружитися на своєму князю Малу і за його підтримки відновити ослаблений механізм примусу та насилля в Київській Русі [8, с. 20].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Ольга поступила доволі мудро та цинічно. Вона зв'язала кров'ю себе і киян, вбивши в Києві два древлянських посольства. Особливо цікаво, коли вона запропонувала першому древлянському посольству, щоб їх несли кияни на їхньому ж кораблеві до княжого двору. Вимога древлянських купців нести їх до двору княгині на їхньому човні сприймалася як образа саме жителям міста. Закопування живцем посольства мало б киянами сприйматись позитивно [2, с. 25].

Ользі була потрібна підтримка населення Києва так як її дії були направлені саме на людські маси. Князю Малу Ольга пояснила ситуацію так: вона готова погодитись на його пропозицію, але кияни не дозволяють її покинути місто. Вона запропонувала відправити ще одне посольство в яке б ввійшли сильні древлянські мужі, які б допомогли її покинути Київ. Дане посольство було спалене [9, с. 216].

Своїми діями Ольга розпалювала ненависть між киянами та древлянами. Вона показала киянам, яка їх чекає доля, коли древлянський князь одружиться на ній. Також кияни мали розуміти, що за вбивство двох древлянських посольств Мал обов'язково покарає саме їх. Фактично Ольга створювала ситуацію при якій кияни категорично не підтримали мир з древлянами та одруження Мала на Ользі. У древлян мала скластися думка, що Ольга погоджується на їхню пропозицію але київське віче фактично силоміць утримує княгиню у себе.

Фактично Ольга застосувала методи маніпуляції свідомістю мас і створення потрібного для княгині світосприйняття. Древляни повірили в те, що головним їхнім ворогом є саме Київ, а Ольга виступала їхнім союзником. Це, у свою чергу, дало б можливість Ользі заманити древлянську еліту в пастку та знищити її одним ударом. Ця авантюра Ольги стала можливою тільки завдяки тому, що князь Мал вірив у те, що кияни можуть піти проти волі княгині і нав'язати її свою. Слід також відзначити, що Ользі дуже важливо було отримати підтримку киян, були не зацікавлені в посиленні позицій древлян.

В цей час відбулась доволі цікава ситуація. Спочатку в пастку попав князь Ігор із своєю малою дружиною і був повністю знищений. Наступним в пастку потрапив князь Мал з древлянською елітою і теж був знищений [10, с. 28-29].

Отже склалася доволі цікава ситуація: що київський, що древлянський князь із своїм найвпливовішим оточенням були заманені в пастку та вбиті. При тому в обох випадках вбили не тільки князя, але й і його найближче і найвірніше оточення. В результаті цих подій, фактично, при підтримці киян до влади прийшла княгиня Ольга. Що об'єднує Олега та Ольгу, так це те, що обидва були підтримані киянами. Обидва не мали права на княжий

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

стіл і правила від імені своїх маріонеток. Отже влада обох їх залежала від підтримки киян, так як законних підстав на управління вони не мали. Київ ослабив позиції древлян і данина із їх землі направилася саме до нього. Знищення князя Ігоря та його малої дружини мало повністю змінити правлячі еліти Русі та привести до влади людей Ольги, які і отримали одну третину данини з древлян, що і направилася у Вишгород. А ось дві третини данини відправилися до Києва Великому князю якщо вірити даним Василч Татіщева. [6, с. 40]. Але Святослав був ще дитиною і не брав участі в управлінні країною Княгиня Ольга свою частку отримала, ключові люди минулого князя Ігоря мали загинути разом із своїм князем. Хто тоді отримав дві третини данини? У літописі Нестора, Типографському літописі, Софійському першому літописі та інших вказується на те, що дві третини данини йде до Києва, а що саме Великому князю – не вказується. [3, с. 25], [10, с. 22], [4, с. 104].

Ми вважаємо, що прикриваючись саме малолітнім князем, данину отримали саме київські еліти та київське військо, як нагороду за підтримку княгині Ольги. Отже Київ отримав дві третини данини від древлян, обійшовши двір княгині Ольги. Київські еліти, ймовірно, були незадоволені правлінням князя Ігоря. І слід врахувати те, що князь був убитий одразу після заключення другого Русько-Візантійського договору 945 року. В даному договорі, на відміну від договору 907 року, київські купці мусили платити візантійцям мито. Крім того київські купці обов'язково мали мати грамоти від князя про дозвіл їм торгувати. А якщо даних грамот не було, то їх могли затримати. А якщо вони чинили супротив, то навіть вбити [6, с.29-35]. Отже київські купці втратили право безмитної торгівлі і посилювався правовий контроль за їхньою торгівельною діяльністю. Ці події могли призвести до думки, що Ігор, як і колись Аскольд, почав створювати більше проблем чим вирішувати.

Київські еліти активно захищали свої торгівельні інтереси, при необхідності залучаючи віче. Можливо саме ці фактори мають причинно-наслідковий зв'язок з подальшою долею як Аскольда, так і Ігоря. Посилення ролі київських еліт вплинуло на розвиток вічевих традицій. Саме віче давало можливість київським елітам впливати на князівську владу. Київське віче в першу чергу керувалося інтересами міста, проводячи політику ослаблення своїх конкурентів. Воно підтримувало тих князів, які залежали б від його волі для отримання від князівської влади найбільших преференцій. В досягненні своїх цілей київські еліти керувалися принципом отримання найкращого результату з найменшою затратною сил. Ми вважаємо, що це було пов'язано із тим, що ядром київських еліт були саме купці, які дивилися на вирішення проблем з точки зору таємних

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

домовленостей, змов та результативності. Застосування грубої сили відбувалося тільки за умови неможливості отримання результатів іншим шляхом. У випадку з придушенням древлян Київ зміг перенаправити собі дві третини данини на свою користь. Ольга, сподіваючись на підтримку киян, уступила цю данину саме Києву.

Література:

1. Настюк А.А. Об'єднання Північних (Славія) та Південних (Русь) земель і утворення Київської Русі. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право. Ужгород, 2007. -Вип. 8. С. 27 – 30.
2. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Лаврентьевская и Тронцкая летописи. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1846. Т. 1. 267 с.
3. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Патриаршая или Никоновская летопись. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1862. Т. 9. 256 с.
4. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Псковские Софиевские летописи. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1851. Т. 5. 275 с.
5. Михайло Боайчевський. Суспільно-політичні рухи в Київській Русі. Історична думка в Київській Русі. Київ: Вид-во ім. Олени Теліги, 2009. Т1. 720 с.
6. Татищев В.Н. Исторія Российская с самыхъ древнихъ временъ. Москва: Напечатано при Императорскомъ Московскомъ Уневеситете, 1773. Т.2.732 с.
7. Грушевський М.Ю. Віймки з жерел до історії України-Руси: до половини XI віка Львів: Накладом авт, 1895. 122 с.
8. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Типографская летопись. Петроградъ: 2-я Государственная типография. Галерная 1, 1921. Т. 24. 272 с.
9. Войтович Л. В. Княжа доба: портрети еліти. Біла Церква: Видавець Олександр Пшонківський, 2006. 782 с.
10. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Радзивилловская летопись. Ленинград: Наука, 1989. Т.38. 177 с.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Шевченко С.М.,
старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права АПСВТ

ВETERАНСЬКІ ЦЕНТРИ – ЗАПОРУКА ПОВЕРНЕННЯ ГРОМАДИ ДО МИРНОГО ЖИТТЯ

«Ветеран – це не людина, яка постійно бігає та виклянчує пільги. Ветерани, в першу чергу, це потенціал, люди активні, які відстоюють інтереси громади, розвивають її, роблять свій бізнес та створюють нові робочі місця» (медіакоординатор Центру ветеранів АТО та їх сімей «Поруч» Роман Балабойко). [1]

Лі Бекер, ветеран та ексслужбовець Департаменту у справах ветеранів Сполучених Штатів Америки каже: «Піклування про ветеранів, які постраждали від війни для держави є обов'язковим. Надання допомоги, пільг і послуг ветеранам, сім'ям, опікунам і тим, хто залишився в живих, не повинно бути політичним питанням. Це правильна річ, яка безпосередньо пов'язана зі справедливим суспільством, військовою готовністю та є інвестицією, яка принесе великий прибуток». [2]

Українське суспільство і держава, кожен з нас має усвідомлювати, що люди, які щодня ризикують своїм життям та здоров'ям на полі бою заслуговують на повагу від суспільства, на захист від держави та на підтримку в майбутньому. І громада не має стати виключенням.

Пропри те, що війна ще не завершилась, вже зараз прогнозується значна кількість ветеранів, які потребуватимуть підтримки українського суспільства (орієнтовна цифра – близько 5 млн). Саме тому місцева громада вже зараз має бути готова зустрічати ветеранів, допомагати їх адаптуватися до мирних умов; підтримка і повага до ветеранів має бути не нижчою ніж підтримка військових під час війни.

Сьогодні вже проводяться регулярні соціологічні дослідження (так, одним із суб'єктів їх проведення є Український ветеранський фонд Міністерства ветеранів України(УВФ)) щоб розуміти настрої суспільства, ступінь сприйняття ветеранів, рівень довіри і підтримки. На жаль, за даними опитування, проведеного ще в лютому 2023 року УВФ, 61,7% чинних військових та ветеранів вважають, що українське суспільство поважає ветеранів; ще 21,4% опитаних вважають, що суспільство скоріш не поважає ветеранів; 4% переконані, що суспільство зовсім не поважає тих, хто завершив військову кар'єру. [3] Це свідчить, що українське суспільство не усвідомлює до кінця, що ветерани, в першу чергу, потребують піклування саме з боку суспільства, а не держави.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

На мою думку, в сучасних умовах саме місцева громада має сформувати умови для безболісної адаптації ветеранів до цивільного життя. І однією з таких умов, має стати наявність ветеранського центру в кожній місцевій громаді.

На рівні держави створено окреме Міністерство у справах ветеранів, яке визначило своєю місією «створити умови за яких кожен ветеран, члени його родини, вдови і сироти відчують захист і турботу та повагу і шану суспільства». [4] В Міністерстві працюють над створенням мережі Центрів ветеранського розвитку при профільних вищих навчальних закладах, запустили пілотний проект «Помічник ветерана» та програму мікрофінансування бізнесу, реалізують проекти разом з іншими міністерствами (наприклад, МОЗ, Міноборони) тощо. Проте, розпорошення послуг та обов'язків між різними міністерствами та центральними органами влади не сприяє успішній реалізації програми підтримки ветеранів. Також, на рівні громадянського суспільства створено низку інституцій, які долучилися до програми підтримки ветеранів.

Однак, залишається проблема комплексної допомоги ветеранам. Саме її можна вирішити через створення ветеранського центру в кожній територіальній громаді. Такий центр може надавати правову, психологічну та медичну допомогу, реабілітацію, давати нові знання, вчити фінансової грамотності, забезпечувати ветеранів помічниками тощо. Такий центр може розширювати допомогу за рахунок долучення до його роботи різних благодійних або волонтерських організацій. Надавати, наприклад, гуманітарну допомогу, допомогу у відновленні помешкання, догляду за дітьми. Ветерани повинні мати можливість отримувати весь спектр послуг, які спрямовані на їх підтримку, а не «бігати» між різними установами.

Як же мають створюватися та функціонувати такі ветеранські центри?

По-перше, держава має на законодавчому рівні виробити стандарти послуг, які надаються ветеранам, а громади (разом з державою чи самостійно, залежить від спроможності громади) – створити інституції, які мають надавати ці послуги. Через такі стандарти держава буде контролювати якість наданих послуг ветеранам.

По-друге, на нормативному рівні дозволити використання громадою коштів з державного та місцевого бюджетів, які необхідні для функціонування ветеранських центрів.

По-третє, міністерству в справах ветеранів розробити Положення про діяльність ветеранських центрів в місцевому рівні.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Четверте, органам місцевого самоврядування формувати та реалізовувати політику підтримки ветеранів, формування у жителів громади поваги та підтримки до ветеранів, розуміння того, що саме громада в першу має підтримати ветеранів, тим паче що вони та члени їх сімей частина цієї громади.

Література:

1. Ветеран – це потенціал для громади. Про ветеранський центр «Поруч» у Краматорську URL: <https://suspihne.media/206280-veteran-ce-potencial-dla-gromadi-pro-veteranskij-centr-poruc-u-kramatorsku/>(дата звернення 20.08.2023)
2. Допомогти ветеранам російсько-української війни. Що Україні підказує досвід США URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/viyna-v-ukrajini-yak-mozhna-dopomogti-veteranam-novini-ukrajini-50303425.html>(дата звернення 20.08.2023)
3. Коли військовий знімає форму і стає ветераном. Як змінюється ставлення українців URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/viyna-v-ukrajini-yak-suspilstvo-stavitsya-do-veteraniv-novini-ukrajini-50307922.html>(дата звернення 20.08.2023)
4. Сайт Міністерства у справах ветеранів України URL: <https://mva.gov.ua/ua/pro-ministerstvo/pro-nas> (дата звернення 20.08.2023)

Шевчук В.Л.,

викладач Київського професійно-педагогічного фахового коледжу ім.А.Макаренка

ОСОБЛИВОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ТЕНДЕНЦІЙ

Як відомо, самоврядування визнається і гарантується в Україні відповідно до статті 7 Конституції України [1]. Важливим завданням сьогодні для України, як члена Ради Європи, так і всіх європейських країн є питання вдосконалення системи місцевого самоврядування, забезпечення подальшого розвитку громад, створення умов для задоволення потреб мешканців відповідних територій.

У світовій практиці існує низка моделей місцевого самоврядування. Наприклад, для англосаксонського регіону властива державницька модель місцевого самоврядування. У такому випадку місцеві органи влади (під керівництвом центральних) надають послуги населенню відповідно до встановлених стандартів лише у межах своєї компетенції. Така

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

модель управління характеризується значною автономією місцевих громад, хоча з боку центральних міністерств та судів здійснюється постійний контроль за діяльністю місцевих органів влади. Така модель територіального управління функціонує у Великій Британії, Австралії, Новій Зеландії та Канаді [2].

У Франції, Бельгії, Іспанії, Італії, Польщі та Болгарії поширена континентальна модель місцевого самоврядування, в якій поєднується виборність представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування та призначення з центру на місця повноважних представників державної влади. [2].

Змішана або германська модель існує в Австрії, Німеччині, Японії. Вона поєднує певні риси попередніх моделей, але містить і власні особливості. Так їй притаманна чітка взаємодія місцевого управління та самоврядування, яка забезпечується системою відносин голів урядових округів із головами адміністрацій базової ланки місцевого самоврядування на рівні районів і головами виконавчих органів комунального самоврядування на рівні міст районного значення. Таким чином, суб'єкти районного значення створюють основу комунального самоврядування і одночасно служать ланкою державної системи управління [3].

В іспаномовних країнах латинської Америки функціонує іберійська модель. Обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування керують на місцях. Посадові особи місцевого самоврядування є одночасно головами відповідних рад та їх виконавчих органів. Вони затверджуються центральною владою як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях із правом контролю за діяльністю ради [4].

До основних напрямків здійснення муніципальних реформ у сучасних європейських країнах відносять такі, як оптимізація системи місцевого управління на засадах досягнення оптимального балансу між елементами централізації та децентралізації, який би відповідав умовам тієї чи іншої країни, запровадження принципів субсидіарності та пропорційності, деконцентрації повноважень [5].

Натомість нинішня модель місцевого самоврядування в Україні, як зазначають провідні науковці, є нестійким, внутрішньо суперечливим утворенням, сконструйованим із елементів радянської політико-правової спадщини на основі довільного поєднання елементів громадської та державницької концепцій, зі слабким і непослідовним урахуванням передового зарубіжного муніципально-правового досвіду. Результатом державних реформ протягом минулих років стало безсистемне експериментування із

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

самоврядними інституціями та їх конструювання методом «спроб і помилок». Взноси далася також недостатня концептуальна і наукова забезпеченість муніципального реформування. Урешті-решт, зазначена модель перестала відповідати критеріям раціональності, ефективності й адаптивної здатності до суспільних потреб [6].

Побудувати місцеву владу на принципах демократії можливо лише шляхом реформацій, здійснення процесів децентралізації, деконцентрації, щоб подолати негативні процеси, що спостерігаються в розвитку територіальних громад і регіонів, підвищити якісний рівень життя громадян України.

Разом з тим, в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які закладають правові та економічні основи діяльності органів місцевого самоврядування. Однак, головна задача, що зафіксована у Конституції – забезпечення права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, що недостатньо ефективно реалізовувалася.

Тому в 2014 році було розпочато реформу місцевого самоврядування із прийняттям Концепції та територіальної організації влади в Україні, законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів. Метою перетворень стали формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Проголошений тоді курс на здійснення реформи децентралізації влади поставив за мету також завдання вибору оптимальної моделі місцевого самоврядування та процедури формування органів самоврядування, створення механізмів децентралізації влади, забезпечення принципу субсидіарності та надання інститутам громадянського суспільства можливості брати участь у роботі органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що попри низку недоліків і прорахунків реалізація реформи самоврядування була одним із найбільших досягнень влади, результатом якої стали: надання органам місцевого самоврядування більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами; посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел їх наповнення; зміцнення матеріальної та фінансової основи населених пунктів; поява нових осередків активізації господарської

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

діяльності тощо, внаслідок чого територіальні громади змогли підвищити якість надання публічних послуг населенню, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створити умови для залучення інвестицій та розвитку місцевого бізнесу, розробляти та реалізовувати програми місцевого розвитку тощо.

Отже, ця реформа була спрямована на побудову якісно нової системи місцевого самоврядування, в основі якої лежала зміна базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом створення об'єднаних територіальних громад.

Проте залишилося чимало проблем у питаннях організації та здійснення місцевого самоврядування. Для подальшого розвитку та становлення ефективного місцевого самоврядування в Україні потрібно виділити, зокрема, наступні основні напрями муніципального реформування, як 1) нормативно-правовий (реформування муніципального законодавства); 2) інституційний (створення або реформування існуючої системи органів місцевого самоврядування); 3) функціональний (перегляд сфери компетенції органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів місцевого самоврядування); 4) фінансово-економічний (реформування фінансових та економічних основ місцевого самоврядування); 5) діяльнісний (реформування відносин між органами місцевого самоврядування та іншими органами публічної влади). При цьому, наголошує дослідниця, муніципальне реформування може здійснюватися на одному, кількох або одночасно на всіх вищезначених напрямках муніципального реформування, що обумовлюється системністю об'єкта реформування та може свідчити про глибину (масштаб) реформаторських процесів [6].

Таким чином, пришвидшення процесів успішного проведення муніципальної реформи в Україні є об'єктивною потребою на шляху демократизації суспільних процесів у державі, однією із ключових передумов вирішення складних завдань децентралізації публічної влади, що виражає реальну еволюцію державно-управлінських відносин, потенційного стимулювання соціально-економічного та культурного розвитку громад, зміцнення їх спроможностей та самодостатності. Тому нинішньому стану державотворення в Україні доцільний інтенсивний пошук дієвої моделі місцевого самоврядування, як базового компоненту муніципальної влади, де однією із найважливіших умов оптимального розвитку громадянського суспільства та ефективного функціонування правової держави є забезпечення паритету інтересів країни та інтересів територіальних громад.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Отже, муніципальна реформа спричинила системні зрушення у всіх сферах державно-владних відносин і має стати пріоритетним напрямом політики держави на найближчі роки.

Література:

1. Конституція України: від 28.06.1996 URL: 254к/96-ВР.
2. Бессонова М., Бірюков О, Бондарук С. та ін. Основи демократії: навч. посіб. / за заг. ред. А. Колодій. Київ, 2002. 684 с.
3. Неділько А. І. Зарубіжний досвід публічного управління на місцевому рівні. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2016. № 1. С. 82–86.
4. Демченко І. Стан імплементації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні. Вісник Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. 2011. № 1(4). С. 149–157.
5. Серьогіна С. Г. Реформа місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах політико-правового розвитку. Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації: зб. наук. статей за матеріалами наук.-практ. семінару (м. Харків, 14 жовтн. 2016 р.). Харків. 2016. С. 145–154.
6. Шаповал Н. В. Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правовий аналіз: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Нац. авіа. ун-т. Київ, 2021. 234 с.

Радомська Д.І.,
аспірантка кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Піднімаючи ті чи інші питання державного будівництва, демократії, правової системи України, в першу чергу сьогодні ми зважаємо на війну, яка безумовно впливає на всі сфери суспільного життя нашої держави. І незважаючи, що за таких умов на першому плані постали безпекові питання та геополітичні перспективи, ми вважаємо за необхідне не зупиняти наукові пошуки та дискусії з наболілих для України питань, що так і залишаються невирішеними, серед них зокрема і муніципальна реформа.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Петришин О.В., Петришин О.О. вивчаючи міжнародні стандарти місцевого самоврядування стверджують, що держави – члени Євросоюзу, незалежно від їх історичного розвитку та традицій місцевого самоврядування, поступово проходили тим же шляхом, що й наша держава. При цьому, автори вважають, що поступова імплементація принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, інших міжнародних документів та рекомендацій, співробітництво з Радою Європи та іншими організаціями дали в цілому позитивні результати [1, с. 86]

Ми не можемо розділити думку щодо того, що шлях імплементації принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування не залежить від історичного розвитку та традицій місцевого самоврядування кожної держави, тому шлях кожної держави вважаємо індивідуальним, що ж стосується України можна виокремити певні унікальні риси даного процесу.

Безумовно для України знаковим та корисним в аспекті оптимізації процедури формування органів публічної влади міст є досвід країн Вишеградської групи, який було досліджено Пономарьовою Г.П., Матвейчук А.В., Матвейчук А.В. Автори зазначають, що тенденція, щодо формування виборчих систем для проведення місцевих виборів у Чехії, Польщі, Словаччині та Угорщині відбувалося за таких умов: реформування адміністративно-територіального устрою, що дозволило запровадити відповідні органи місцевого самоврядування та обрати у подальшому максимально оптимальну модель виборчої системи для проведення місцевих виборів; зміна та впорядкування виборчого законодавства, зокрема, з проведення виборів до представницьких органів місцевого самоврядування, що детально регламентувало усі питання виборчої процедури до місцевих органів; його постійне вдосконалення; запровадження виборчих систем для проведення місцевих виборів відповідно до вимог даного законодавства; орієнтація, насамперед, на забезпечення потреб та інтересів суспільства. Таким чином, у Чехії застосовується пропорційна виборча система із голосуванням в одному або в кількох багатомандатних виборчих округах; у Словаччині – мажоритарна система відносно більшості з голосуванням у багатомандатних округах; у Польщі перевага надається мажоритарній виборчій системі, за винятком міст з правами повітів, де застосовуються пропорційні вибори; в Угорщині наразі ж система виборів є різною у невеличких містах порівняно з великими населеними пунктами і представлена двома виборчими системами, серед яких мажоритарна система та змішана система [2, 120].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Скриль С.А. вивчаючи розвиток місцевого самоврядування у країнах Вишеградської групи, приходять до висновків про те, що особливості трансформації політичних систем в державах Центральної та Східної Європи полягали в тому, що реформування державних інститутів відбувалось одночасно із перебудовою територіального устрою та інституціоналізацією місцевої демократії. Автор зазначає, що всі країни регіону погодились на імплементацію європейських стандартів самоврядування в національну правову систему, дані стандарти пропонується розглядати в їх динамічному розвитку, в контексті еволютивного тлумачення та адаптації до мінливих тенденцій складного становлення демократичних політичних режимів у посткомуністичних державах, адже удосконалення моделей організації та функціонування місцевої влади не призвело до зміни стратегічного курсу розвитку «молодих демократій» в регіоні. Європейською Хартією місцевого самоврядування визначено стандарти демократичного управління територіальними спільнотами. Водночас визначені Хартією орієнтири розвитку місцевого самоврядування не варто розглядати як статичні критерії. Тенденції розвитку самоорганізації місцевих спільнот на європейському континенті свідчать, що в умовах глобалізаційних процесів місцева самоорганізація населення має адаптуватись до постійних викликів як світової економіки, так і регіональних соціально-політичних і економічних особливостей розвитку. Варто зазначити, що реформування адміністративно-територіального устрою в державах Центральної та Східної Європи мало на меті оптимізувати систему надання адміністративних послуг, створити ефективну модель фінансової самодостатності територіальних спільнот. Водночас проблеми наближення влади до місцевої спільноти не вирішені у повному обсязі. Система місцевого самоврядування у країнах регіону залишається побудованою на централізованих засадах. Адміністративна децентралізація (деконцентрація) залишається основною тенденцією взаємовідносин у співвідношенні державної та місцевої влади. Отже, питання побудови ефективної моделі функціонування місцевого самоврядування в державах Центральної та Східної Європи не є вирішеним, а тому зазначена система потребує удосконалення [3, с. 59].

Щебетун І.С., Волошина К.Ю. характеризують сучасний етап муніципальної реформи в Україні, зокрема, реформи децентралізації влади, курс на яку було проголошено у квітні 2014 р. курс як одне із найбільших досягнень влади, наголошуючи на тому, що попри низку недоліків і прорахунків її результатом стали: надання органам місцевого самоврядування більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел їх наповнення; зміцнення матеріальної та фінансової основи населених пунктів; поява нових осередків активізації господарської діяльності тощо, внаслідок чого територіальні громади змогли підвищити якість надання публічних послуг населенню, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створити умови для залучення інвестицій та розвитку місцевого бізнесу, розробляти та реалізовувати програми місцевого розвитку тощо [4, с. 88].

При цьому, автори стверджують, що ця реформа була спрямована на побудову якісно нової системи місцевого самоврядування, в основі якої лежала зміна базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), і констатують, що залишилося чимало певних проблем у питаннях організації та здійснення місцевого самоврядування, наполягаючи на необхідності, в тому числі чітко визначити на рівні Конституції правову природу місцевого самоврядування, оскільки чинне законодавство закріплює три різні концепції місцевого самоврядування в Україні, внаслідок чого правовий статус місцевого самоврядування залишається доволі нечітким [4, с. 88].

Ми, щодо даного зауваження не можемо погодитись із авторами, оскільки Конституція України у ст. 140 як раз дає чітке визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, а от той факт, що фактично у Україні реалізована концепція муніципального дуалізму, обумовлено ти, що Основний Закон України передбачає ще й створення та функціонування місцевих державних адміністрацій, що спільно із системою органів місцевого самоврядування утворюють систему органів місцевої публічної влади.

Тому муніципальна реформа, спрямована на запровадження Європейських стандартів місцевого самоврядування має відбуватися комплексно та охоплювати як організаційну та функціональну оптимізацію системи місцевого самоврядування так і системи місцевих державних адміністрацій.

Література:

1. Петришин О.В., Петришин О.О. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. Вісник Національної академії правових наук України № 1 (84) 2016. С. 84-91. URL: http://visnyk.kh.ua/web/uploads/pdf/ilovepdf_com-84-91.pdf (дата звернення 29.07.2023).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

2. Пономарьова Г.П., Матвейчук А.В., Матвейчук А.В. Виборчі системи для проведення місцевих виборів: досвід країн Вишеградської групи. Forum Prava, 2018. (2). 115–123. URL: <https://forumprava.pp.ua/files/115-123-2018-216-.pdf> (дата звернення 29.07.2023).

3. Скриль С. А. Розвиток місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи. Науковий журнал «Політікус» Випуск 3. 2019 С. 55-60. URL: http://politicus.od.ua/3_2019/10.pdf (дата звернення 04.08.2023).

4. Щebetун І.С., Волошина К.Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування: зарубіжний досвід та українські реалії. Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса №2 (2022) URL: <https://jpchdnu.donnu.edu.ua/article/view/13628/13533> (дата звернення 04.08.2023).

Посторонко І.Г.,
аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА ТА МУНІЦИПАЛІЗМ В УКРАЇНІ: ДО ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ

Становлення феноменології демократичної правової державності в пострадянській державі, якою є Україна, що не є вільної від суттєвих рис жорсткої централізації, етатизму, бюрократизму та владного диктату правлячих політичних еліт, – напряду пов'язане з трансформацією та модифікацією системи публічної влади, що:

- а) функціонує в межах політичної системи держави,
- б) в ній якій чільне місце займає публічна самоврядна (муніципальна) влада [1], що уособлюється органами місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), які
- в) репрезентують територіальні громади (далі – ТГ), діють від їх імені та в їх інтересах, які
- г) в умовах місцевого самоврядування (далі – МСВ),
- г') в стані повсякденності,
- д) на основі принципу самоорганізації, що може бути деталізований у вигляді відповідних засад (принципів) самоідентифікації, самодіяльності, самопрояву, самовідповідальності тощо,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

е) вирішують питання місцевого значення в межах Конституції (див. ст. 7, 92, розд. XI [2]) і законів України (див. профільний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [3] та ін.).

Тобто, можна констатувати, що саме наведені настанови свідчать про втілення в державотворчу організацію та практику засад муніципалізму – як доктринально-теоретичної, дискурсивно-ідеологічної та управлінсько-нормативної концепції організації публічної влади, формування громадянського суспільства та побудови повсякденного життя людини.

Треба наголосити на тому, що із прийняттям чинної Конституції України український конституціоналізм істотно збагатився не лише якісно новою системою прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій (ст. 3, Розділ II Конституції України), а й принципово новою системою народовладдя – форм безпосереднього народовладдя (Розділ III Конституції України), організації і здійснення державної влади (ст. ст. 5, 8), МСВ (ст. ст. 7, 92, Розділ XI Конституції України) та інших інститутів влади – причому, наведені новели у своїй більшості напряду торкаються саме рівня публічної самоврядної (муніципальної) влади та сфери МСВ, тобто сфери безпосереднього існування і функціонування людини, її груп та асоціацій на рівні локального соціуму в межах територіальної людської спільноти – ТГ. Звідси відкрились широкі можливості для реформування конституційного законодавства та іншого галузевого законодавства, включаючи й муніципальне, як нової галузі національного законодавства, але на основі та у відповідності до міжнародних правових стандартів європейського та світового рівнів. Тому обґрунтовано вважаємо, що:

- по-перше, саме в такому ракурсі й треба досліджувати питання співвідношення та взаємозв'язку муніципальної реформи та муніципалізму в Україні, що,

- по-друге, на нашу думку, носять не тільки стратегічний державотворчий та самоврядно-вдосконалюючий (муніципально-утворюючий) характер, особливо,

- по-третє, в контексті об'єктивно-детермінованого інтелектуального, культурологічного та політичного тяжіння до «муніципальної цивілізації» Заходу [4], де сам муніципалізм виступає як одна з основоположних конституційно-нормативних цінностей, – що у стратегічному розумінні є органічною складовою частиною європейського та євроатлантичного курсу держави, але

- по-четверте, на практиці багато в чому виступають, як управлінсько-нормативний технологічний процес, що повинен володіти: а) внутрішньою логікою, б) науковою

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

концептуальністю, в) діяльнісно-поведінковими настановами та г) послідовністю в їх реалізації.

Деякі аспекти досліджуваного питання були предметом наукового аналізу таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як С. С. Алексєєв, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Д. М. Белов, І. О. Биля-Сабадаш, С. В. Бобровник, Н. А. Железняк, Н. В. Камінська, В. С. Ковальський, Я. І. Ленгер, Н. М. Онищенко, М.П. Орзіх, Н. В. Пронюк, В. А. Селіванов, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тихомиров, М. Г. Хаустова, Р. М. Хван, Ю. С. Шемшученко тощо.

Проблематиці саме правової реформи, муніципальної реформи та становленні в її межах державної муніципальної політики в Україні, що й є втіленням практики муніципалізму в державотворчі та законотворчі процеси, були присвячені дисертаційні наукові дослідження В. В. Лемака [5], Ю. В. Бойко-Камардіної [6], Н. В. Шаповал [7], наукові розробки М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Р. М. Хвана тощо. Однак наведені автори охопили лише деякі теоретичні аспекти цієї важливої проблематики, тому її дослідження необхідно продовжувати, бо процес муніципального реформування ще триває і ще дуже далекий до завершення.

Визначаючи дефінітивну характеристику правового реформування, треба звернутися до визначення його опорного терміну. Реформа (лат. *reform*, фр. *réforme* – «перетворюю», «змінюю») – комплекс заходів, яким запроваджуються такі нові умови діяльності в сфері суспільних відносин, які не змінюють основ (перш за все, економічних) системи суспільних відносин, але призводять до викорінення негативних суспільних явищ, які за попередніх умов народилися й розквітли. Новий стан вводиться законодавчим шляхом. Процес реформування суспільства або окремої його сфери здійснюється владою за умови неможливості при наявному стані суспільства мати позитивний розвиток країни або сфери суспільної діяльності [8].

Отже, з наведених положень-характеристик можна визначити, що реформа: а) це трансформаційний процес суспільних відносин (динамічна ознака – авт.); б) він здійснюється за допомогою нормативно-правової регламентації та регулювання на законодавчому рівні (управлінсько-нормативна ознака – авт.); в) ініціатором, основним учасником та виконавцем цього процесу виступає публічна влада (суб'єктна ознака – авт.); г) цей процес розпочинається за об'єктивних умов усвідомлення його необхідності (об'єктивна ознака – авт.); г') його метою виступає настання позитивних змін в суспільстві та державі (позитивно-перспективна ознака – авт.).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Великий енциклопедичний словник містить дещо інше тлумачення профільного терміну. «Реформа, – говориться тут, – це перетворення, зміна, перебудова якої-небудь сторони громадського життя; це нововведення будь-якого змісту [9, с. 514] (трансформаційна ознака – авт.). Під словом «реформа» звичайно розуміється повільне, поступове перетворення політичної й економічної системи (динамічна ознака – авт.), причому, як правило, «зверху», на відміну від «революції» – швидкого радикального перевороту «знизу» (вертикально-управлінська ознака – авт.). Крім того, треба усвідомлювати, що у ретроспективному розумінні реформа і революція відрізняються за їхнім ставленням до наявної «суспільно-економічної формації» (марксистський дискурс – авт.), що повинні послідовно змінювати одна одну: реформа – це зміна в рамках даної «суспільно-економічної формації», революція – зміна формації як такої (формаційно-стала ознака – авт.). У будь-якому випадку мається на увазі, що і реформа, і революція – це те, що завжди змінює гірше на краще, «менш прогресивне» на «більш прогресивне» і навіть «реакційне» на «передове» (позитивно-якісна ознака – авт.). Якщо радянська історична (та й юридична) наука завжди віддавала перевагу революції, то сьогодні на першому плані, як правило, – реформи [10, с. 16] (пріоритетно-реформаційна ознака – авт.).

Тобто, розглядаючи світоглядно-методологічний аспект філософії правової реформи, треба визначитись в тому, що вона: а) виступає як прикладний напрям філософсько-правової рефлексії, б) при тому, що остання охоплює сукупність гносеологічних, онтологічних й аксіологічних філософських знань, які дають уявлення про граничні засади правової реформи та її ціннісно-сміслові властивості, в) удосконалює характеристику пізнавального потенціалу філософсько-правових досліджень, а також систематизацію їх предметного поля, г) детермінуючи подальший розвиток наукових уявлень про сучасний стан, значення, тенденції та галузі філософського знання в постнеокласичний період їхнього розвитку [10, с. 11].

Виходячи загального визначення поняття «реформа», нам необхідно з рівня ідеологеми вийти на параметри перетворень у сучасному суспільстві, тобто на те, що правова реформа виступає не тільки і не стільки саме реформою в правовій сфері, скільки реформою щодо глибокого удосконалювання законодавства, що спрямовано на створення якісно нових суспільних відносин. Саме в такому аспекті сприймається розуміння правової реформи в Україні, яке пропонує О. Ющик, котрий давав таке її поняття: «Це особливе управлінське рішення (предметно-об'єктний склад – авт.), що його

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

приймає верховна державна влада (правляча еліта) (суб'єктно-реалізаційний склад – авт.), яка змушена об'єктивно змінюваними умовами функціонування державного апарату відновлювати єдність цього апарату (державної влади) (динамічний склад – авт.) і остільки є заінтересованою у свідомій зміні названого функціонування (біхевіористичний склад – авт.) та інтелектуальним та політичним тяжінням до «муніципальної цивілізації» Заходу (онто-гносеологічний склад – авт.); рішення, реалізація якого в реорганізуючій діяльності державного апарату (поведінково-діяльнісний склад – авт.) має результатом утвердження нового режиму законності (якісний склад – авт.), що виступає як ціль здійснюваних даною владою перетворень» (телеологічний склад – авт.) [11, с. 88]. Отже, саме таке конкретне, «вузьке» розуміння правової реформи має суттєве значення для проблематики, що досліджується. Тут йдеться, насамперед, про інструментально-технологічний потенціал правової реформи, що включає до себе й сегмент муніципальної реформи, і виступає відповідним організаційно-нормативним інструментарієм щодо втілення через нього феноменології муніципалізму.

Отже, наведені трансформація та модифікація системи публічної влади відбуваються через реалізацію конституційної реформи та її складової частини – реформи адміністративної (в основному для органів публічної державної влади) та конституційної реформи та її складової – муніципальної реформи (в основному для ОМСВ та місцевих органів виконавчої влади).

Разом з тим, необхідно наголосити, що вважаючи на системно-комплексний характер реформування відповідні конкретні заходи наведених реформ на практиці часто-густо перетинаються, причому, як доповнюючи один одного, так й суперечать один одному. Завдяки горизонтально-вертикальних зв'язках, що виникають між органами публічної влади різних видів – державних і самоврядних (муніципальних) та недосконалості законодавчої бази держави – досить часто виникають дублювання або колізії компетенційних повноважень, компетенційні суперечки, що ведуть до компетенційних конфліктів, – а тому завданням наведених реформ виступає нівелювання або зведення до мінімуму їх конфліктогенного потенціалу, за рахунок передбачення в законодавстві ефективних організаційних шляхів і нормативних механізмів їх вирішення.

Звідси муніципальна реформа, як: а) складова реформи інститутів політичної системи в Україні в цілому, що б) тривалий час проголошується різними політичними силами та суб'єктами політичної системи, зокрема, значною мірою декларується як політичний курс усіх президентів України – саме з моменту прийняття чинної Конституції

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

України 28 червня 1996 р., стала системним комплексом питань, скерованих на подолання недосконалості конституційної моделі МСВ, необхідності її модернізації, а також вибір щодо національної моделі МСВ – щодо вирішення яких перманентно говорили як теоретики, так і практики. Отже, не викликає сумніву, що серед інших питань конституційно-правової модернізації, проблема муніципальної реформи відноситься до числа пріоритетів державної політики у сфері забезпечення стабільності та функціональності системи конституційного ладу. Це, – зазначає М. І. Ставнійчук, – об'єктивно вимагає й розгляду питання про місце в цій системі МСВ та про політичну модель його розвитку, насамперед, необхідність проведення реформи МСВ та визначення загальної моделі цієї реформи [12].

Розглядаючи досліджувану проблематику у методологічному контексті, на нашу думку, необхідно, по-перше, співвідносити елементний склад муніципальної реформи з елементним складом (блоковою структурою) муніципалізму. Вважаємо, що саме таким чином можна знайти аналогічні елементи досліджуваних нами феноменологій, що побудовані на основі функціональної послідовності «висування відповідних завдань муніципалізму – оформлення їх у вигляді відповідних законодавчих (конституційних) цілей-завдань на рівні нормопроектних (законопроектних) робіт – їх наступне закріплення і формалізація на нормативному (законодавчому) рівні з використанням технологічно-нормативного інструментарію муніципальної реформи (з наступною конкретизацією та деталізацією законодавчих норм на рівні нормативно-правових актів органів виконавчої влади)».

Разом з тим, по-друге, вважаємо за потрібне, звернути особливу увагу на співвідношення муніципальної реформи з державною муніципальною правовою політикою, що виступає ідейно-телеологічною та функціонально-праксеологічною основою муніципального реформування. На слушну думку дослідника Р. М. Хвана, становлення й розвиток муніципальної правової політики, більш того, сам тільки факт її наявності, означає розробку системного комплексу муніципальних стратегій нормативної властивості, що означають початок процесів становлення, формування і реформування національного законодавства України у сфері місцевого самоврядування та розробку актуальних напрямків супроводження і забезпечення цілеспрямованості та системності здійснюваних державою перетворень у сфері муніципальної реальності [13, с. 174]. Тобто, саме у такій профільній політиці вже закладено могутній організаційний потенціал муніципального реформування через: а) розробку і використання нормативно-правових

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

актів вищої юридичної сили та б) відповідних організаційних форм діяльності щодо їх реалізації на різних рівнях державно організованого соціуму, включаючи насамперед локальний соціум, де існують та функціонують ТГ з в) складенням відповідних планів заходів з вказівкою відповідальних за їх реалізацію суб'єктів та темпоральних параметрів їх виконання.

Звідси можна констатувати, що якщо в основу державної муніципальної правової політики покладено засади муніципалізму як перспективних телеологічних домінант, що потрібно досягнути в результаті її практичного втілення на рівні локального соціуму, що існує та функціонує в умовах МСВ, в межах ТГ, в умовах повсякденності, – то таке практичне втілення відбувається через муніципальне реформування за рахунок законодавчої практики парламенту держави – причому такий шлях характеризується діяльнісно-поведінковими настановами уповноважених суб'єктів, а саме:

- а) достатньо чіткими предметно-об'єктними орієнтирами,
- б) наявністю організаційних та джерельно-нормативних форм,
- в) відповідними чітко встановленими темпоральними параметрами,
- г) якісними характеристиками з виходом на досягнення конкретних цілей та
- г') відповідними соціальними поведінково-діяльнісними наслідками, – що є підсумковим результатом втілення в соціум якісно нових нормативних настанов держави, що скеровано, насамперед в контексті:

- а) реалізації основоположних засад (принципів) муніципалізму;
- б) досягнення позитивних змін в практичній діяльності суб'єктів та органів системи МСВ (модернізаційна поведінка та діяльність в соціальному середовищі);
- в) формулювання нових завдань, що детермінують розвиток та вдосконалення засад муніципалізму (планування нової діяльності в контексті її розвитку і вдосконалення).

Отже, виникає процесуально-процедурний ланцюжок, що володіє телеологічним супроводженням та функціонально-динамічними настановами реалізації – «основоположні засади (принципи) муніципалізму», – що лежать в основі «державної муніципальної правової політики», та – які втілюються в життя завдяки «муніципальному реформуванню». В наведеному ланцюжку, що потребує свого організаційно-нормативного супроводження і забезпечення:

- а) «основоположні засади (принципи) муніципалізму» – відіграють роль первинного предмета-об'єкта, що повинен бути втілений в повсякденну діяльність ОМСВ держави, що

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

визнає, легалізує, охороняє, захищає такі профільні принципи, сприяє їх практичній реалізації;

б) «державна муніципальна правова політика» – виконує роль основоположного організаційного засобу і стратегічного нормативно-планового феномену, де закріплюються основоположні засади майбутнього реформування інституту МСВ в державі, – через відповідну реалізацію системи конкретних заходів, з вказівкою на їх сутність та телеологічні домінанти, виконавців та строків виконання;

в) «муніципальне реформування» й є власне муніципальною реформою, тобто сукупністю організаційної та нормативної діяльності законодавчої властивості, що реалізує наведені заходи державної муніципальної правової політики через відповідну діяльність органів виконавчої влади, за рахунок використання ними управлінсько-інструментальних і технологічно обумовлених концептів, принципів, методів, заходів, норм тощо, що мають за мету практичне створення нової муніципальної реальності, що базується на оновленому законодавстві – а на практиці на основоположних засадах муніципалізму.

Наведені теоретичні настанови суттєво підкріплюються в процесі аналізу структурних блокових елементів феноменології муніципалізму, які ми досліджували раніше [14].

Так, доктринальний блок феноменології муніципалізму (ідеї та знання про фундаментальні цінності муніципальної демократії: їх систему, процес формування та форми вираження, методи та ступінь реалізації, сукупність логічних уявлень про такий устрій держави та суспільства, що відповідає загальноновизнаним засадам демократичного розвитку) надає муніципалізму не тільки особливої значущості для формування, існування, функціонування соціуму, його локальних структур та його державної організації, а й визначальної ролі у формуванні муніципальної людини (*Homo municipalis*), тобто людини, що озброєна відповідними профільними знаннями для початку розумового процесу в бік осмислення муніципально-правової реальності, її ролі і значущості в організації життєвого циклу людини та ролі самої людини у якісному існуванні локального простору її життєдіяльності. Отже, завдяки такому наведеному блоку муніципалізму він виступає і розуміється як система уявлень про одночасно і загально-цивілізаційну політико-правову цінність МСВ та локальної демократії, і індивідуальну, групову і колективну аксіологію для формування, інституціоналізації, існування, функціонування,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

розвитку локальної людської територіальної спільноти. Тобто, бачимо фактично систему задач, що повинні бути вирішеними в результаті муніципального реформування.

Інший блок феноменології сучасного муніципалізму – державно-самоврядний, детермінований тим, що досліджувана феноменологія є іманентною феноменологією іншої, більш масштабної багаторівневої та полісемічної феноменології – феноменології демократичної правової державності, в умовах якої повинно бути гарантовано реалізацію основоположних прав і свобод людини. Отже, завданнями муніципального реформування тут виступає вирішення комплексу питань щодо відносин держави і муніципалізму, який, з одного боку, повністю залежить від сприяння держави локальній демократії, від її готовності керувати у своїй діяльності загальнолюдськими і демократичними цінностями соціуму, зрештою, від прямого протегування з боку держави процесам самоорганізації, що спостерігаються в локальному соціумі. З іншого боку, без муніципальної складової демократичної правової державності, зокрема в її суб'єктному розумінні (людина та її асоціації як носії демократичних і правових цінностей) та в нормативно-інструментальному забезпеченні (механізми демократичного періодичного оновлення та зміни кадрового складу органів публічної влади), така державність об'єктивно не може існувати та функціонувати, – це детерміновано великою кількістю локальних і загальних тенденцій, державотворчих і правотворчих процесів, що виникають, формуються, проявляються, динамічно розвиваються і реалізуються саме на локальному рівні соціуму в умовах місцевого самоврядування, в межах територіальної громади та в ординарному стані повсякденності.

Окремим блоком феноменології муніципалізму виступає колективно-індивідуальний блок, що повністю торкається процесів інституціоналізації ТГ та набуття нею належної і реальної правосуб'єктності. Перелік питань, що стоять перед муніципальним реформуванням, тут є вельми широким, – починаючи від соціалізації людини, її груп і асоціацій в межах громади та в умовах МСВ, процесу формування їх атитюдів і габітусів тощо, і закінчуючи питаннями формування і ефективною реалізації конституційно-правового статусу людини і громадянина, а також питаннями формування муніципальної ідеології, муніципального праворозуміння, муніципальної свідомості та муніципальної психології.

Міжнародно-правовий блок муніципалізму, що базується на ролі і значенні міжнародних правових стандартів локальної демократії, ставить завдання в сфері муніципального реформування не тільки для міжнародного співтовариства держав в

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

контексті формування могутнього блоку міжнародного договірної права в сфері муніципальної діяльності (сукупність міжнародних договорів в профільній сфері), формування міжнародного муніципального права як нової галузі міжнародного публічного права [15], а й належних умов для національної імплементації норм міжнародного права профільного характеру в національне конституційне законодавство, модифікації національного законодавства відповідно до наведених норм та контроль за їх належним виконанням в державно-правовій та муніципально-правовій практиці.

Однак, в контексті муніципального реформування найбільшого значення набуває саме нормативно-правовий блок муніципалізму, який включає до себе сукупність національних законодавчих актів, що фактично й є сутністю муніципальної реформи. Центральне місце на сьогодні тут займають питання децентралізації повноважень органів публічної влади. Але не менш важливими, на нашу думку, виступають питання нормативного забезпечення на рівні законів питань щодо набуття ТГ реальної і достатньої правосуб'єктності, формування власної і достатньої компетенційної бази ОМСВ, розмежування повноважень між ОМСВ різних рівнів, втілення в повсякденну практику нових видів і форм локальної демократії (партисипаторна /демократія участі/, деліберативна /демократія консенсусу/, агональна /процедурна демократія/, агрегативна /демократія компромісу/ демократія тощо), приєднання України до нових міжнародних стандартів місцевого самоврядування тощо.

Резюмуючи, можна констатувати наступне:

- під муніципальною реформою необхідно розуміти специфічну телеологічно обумовлену законодавчу (законопроектну + законотворчу) діяльність органів публічної влади з реновації локального соціуму у вигляді територіальної громади, що існує і функціонує в сфері місцевого самоврядування в умовах повсякденності з метою втілення основоположних засад муніципалізму;

- муніципалізм – це структуроутворюючий елемент, телеологічний концепт муніципальної реформи, поведінково-діяльнісна парадигма органів публічної самоврядної (муніципальної) влади, – задля досягнення та реалізації основоположних засад якого, ця реформа й здійснюється;

- в процесі дослідження співвідношення муніципальної реформи і муніципалізму виникає процесуально-процедурний ланцюжок, що володіє телеологічним супроводженням та функціонально-динамічними настановами реалізації та може бути відображений наступним чином: «основоположні засади (принципи) муніципалізму», – що

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

лежать в основі «державної муніципальної правової політики», та – які втілюються в життя завдяки «муніципальному реформуванню»;

- в наведеному ланцюжку, що потребує свого організаційно-нормативного супроводження і забезпечення:

а) «основоположні засади (принципи) муніципалізму» – відіграють роль первинного предмета-об'єкта, що повинен бути втілений в повсякденну діяльність ОМСВ держави, що визнає, легалізує, охороняє, захищає такі профільні принципи, сприяє їх практичній реалізації (предметно-об'єктний фактор – авт.);

б) «державна муніципальна правова політика» – виконує роль основоположного організаційного засобу і стратегічного нормативно-планового феномену, де закріплюються основоположні засади майбутнього реформування інституту МСВ в державі, – через відповідну реалізацію системи конкретних заходів, з вказівкою на їх сутність та телеологічні доміанти, виконавців та строків виконання (системно-проспективний фактор – авт.);

в) «муніципальне реформування» й є власне муніципальною реформою, тобто сукупністю організаційної та нормативної діяльності законодавчої властивості, що реалізує наведені заходи державної муніципальної правової політики через відповідну діяльність органів виконавчої влади, за рахунок використання ними управлінсько-інструментальних і технологічно обумовлених концептів, принципів, методів, заходів, норм тощо, що мають за мету практичне створення нової муніципальної реальності, що базується на оновленому законодавстві – а на практиці на основоположних засадах муніципалізму (інструментально-парадигмальний фактор – авт.);

- отже, саме муніципалізм, що лежить в основі державної муніципальної правової політики, виступає своєрідним тригером для реалізації муніципальної реформи в Україні.

Література:

1. Баймуратов М.О. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. Тези конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» (Київ. 8 грудня 2017 р.). Вісник АПСВТ, 2018. №1. С. 41–44.

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

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

4. Батанов О.В. Сучасний європейський муніципалізм як феномен людської цивілізації. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyyu-evropeyskiy-munitsipalizm-kak-fenomen-chelovecheskoj-tsivilizatsii>

5. Лемак В.В. Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми: дис. д-ра. юр. наук. Спеціальність: 12.00.01. Харків, 2003. 415 с.

6. Камардіна Ю. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження. Одеса: Фенікс, 2020. 224 с.

7. Шаповал Н.В. Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно правовий аналіз: дис. канд. юрид. наук. Спеціальність: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ: НАУ, 2021. 234 с.

8. Реформа. Вікіцитати. URL: <https://uk.wikiquote.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0>

9. Реформа. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; [редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін.]. Київ: Абрис, 2002. 742 с.

10. Кривицький Ю.В. Філософія правової реформи: світоглядно-методологічний вимір. Філософські та методологічні проблеми права. 2021. № 2 (22). С. 11–21.

11. Ющик О.І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. Київ, 1997. 190 с.

12. Ставнійчук М. На сьогодні сформувався громадський консенсус щодо необхідності проведення реформи місцевого самоврядування. Конституційна Асамблея. URL: <http://cau.in.ua/?p=626>

13. Хван Р. М. Муніципальна політика держави: онтологічні та нормативні підходи до визначення елементного складу. Часопис Київського університету права. 2020. № 2. С. 173–179.

14. Посторонко І. Феноменологія муніципалізму: до виокремлення структурних блокових елементів. Вісник університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Право». 2021. № 2 (3). С. 67–71.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Кравченко В.В.,
аспірантка кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НЕПОВНОЛІТНІХ В УКРАЇНІ

Адміністративні правопорушення є одними з найпоширеніших протиправних діянь. Недосконала превентивна система є однією з головних причин зростання випадків учинення протиправних проступків в Україні. Неповнолітні особи від 14 до 18 років є особливими суб'єктами адміністративної відповідальності. Згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) статті 12 особи, які на момент вчинення проступку досягли шістнадцятирічного віку, підлягають адміністративній відповідальності [1]. Щодо зазначеного особливого суб'єкта науковці та законодавець визначають спеціальний підхід застосування до них превентивних заходів. До уваги береться недостатній життєвий досвід, відсутність стійкої психіки, легкість застосування впливу на них іншими особами, не завжди присутнє усвідомлення шкоди від заподіяного. Водночас, зростає рівень правопорушень серед неповнолітніх. Виникає потреба пошуку нових і більш ефективних засобів боротьби з цим негативним явищем [2].

Як відомо, що до осіб від 14 до 18 років, які вчинили адміністративне правопорушення, застосовуються такі заходи впливу: «зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання» [1, ст. 24-1].

В той же час, у визначених КУпАП випадках, неповнолітні підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. А саме, за вчинення таких правопорушень: «незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44); дрібне викрадення чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати (ст. 51); порушення водієм правил керування транспортним засобом, правил користування ременями безпеки або мотошоломами (ст. 121); експлуатація водіями транспортних засобів, ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах (ст. 121-1); порушення правил

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

перевезення пасажирів при наданні послуг із перевезення пасажирів (ст. 121-2); перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху (ст. 122); тощо» [1, ст. 13].

У КУпАП закріплено також окремі правила застосування адміністративної відповідальності до неповнолітнього. Наприклад, обов'язок відшкодування заподіяної шкоди покладається на особу, яка досягла 16 років і має самостійний заробіток, у разі, якщо сума шкоди не перевищує одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян [1, ч. 2 ст. 40]. Так само, строк відбування громадських робіт для неповнолітніх обчислюється в розмірі двох годин на день [3, ч. 2 ст. 321-2].

Таким чином, КУпАП закріплює лише вище зазначені особливості застосування адміністративної відповідальності до осіб віком від 16 до 18 років. На думку автора, слід уважніше поставитися до вчинених правопорушень неповнолітніми, оскільки вони посідають значне місце серед інших протиправних діянь. Заходи, застосовувані державою, як показує практика, не дають бажаних результатів [4, с. 14]. Ця ситуація зумовлена тим, що правовий статус неповнолітнього як суб'єкта адміністративно-правових відносин є мало досліджуваним і фрагментарним. Особливий статус цього спеціального суб'єкта визначається тим, що неповнолітні «повинні, з одного боку, знати і розуміти, що вони, як і всі громадяни, зобов'язані дотримуватися встановлених правил поведінки, поважати закони, тому що в разі їх порушення будуть відповідати згідно із законом; а з іншого боку, застосування адміністративного впливу до неповнолітніх повинно здійснюватися на засадах неухильного дотримання процесуальних норм, гуманного ставлення до їхнього духовного стану, забезпечення їх права на захист, справедливої оцінки скоєного проступку і невідворотного застосування заходів відповідного адміністративного примусу» [5, с. 2]. Тому, на думку автора, при вирішенні проблеми способів запобігання вчинення правопорушень неповнолітніми, та визначенні ефективних заходів впливу за вчиненні проступки, по-перше, пропонується виділити окремий розділ в КУпАП «Про адміністративну відповідальність неповнолітніх», де закріпити особливості відповідальності підлітків, чітко визначити правопорушення, за вчинення яких будуть застосовуватися конкретні види заходів впливу; по-друге, необхідно звернути увагу на вік, з якого буде виникати адміністративна відповідальність; по-третє, зазначити про потребу розвитку ювенальної юстиції в Україні.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Таким чином, проступки підлітків підпадають під кваліфікацію як правопорушення. Однак, особа, яка вчинила правопорушення у віці 14-16 років, не підлягає адміністративній відповідальності. Звертаючись до досвіду таких європейських країн, як Італія, Франція, Федеративна Республіка Німеччина та Чехія, виявляємо, що до адміністративної відповідальності притягаються особи, яким виповнилося від 13 до 15 років на момент вчинення правопорушення. Тому пропонуємо, змінити вік, із якого настає адміністративна відповідальність на 14 років чи визначити окремі правопорушення, за вчинення яких настає адміністративна відповідальність із 14 років.

Вище наведене дає підстави звернути увагу на такий інститут, як ювенальна юстиція. Що означає інститут ювенальної юстиції? Єдиного визначення терміну «ювенальна юстиція» в правовій науці немає. Погоджуючись із М. Немитіною, ювенальну юстицію необхідно розглядати у двох аспектах: по-перше, як систему всіх ланок державного механізму, органів місцевого самоврядування, які займаються проблемами сім'ї та підлітків; по-друге, у рамках судової системи як можливість створення спеціальних судових органів у справах сім'ї та неповнолітніх, удосконалення процесуальних форм при розгляді судом цих категорій справ [6, с. 191].

Практика створення окремої «дитячої» юстиції поширюється в усьому світі. Автономні суди для неповнолітніх існують у Англії, Бельгії, Канаді, , Сполучених Штатах Америки та Франції, а в Австралії, Іспанії, Німеччині, Португалії, Швейцарії – загальні суди, які розглядають справи щодо неповнолітніх [7, с. 192]. Явище ювенальної юстиції для України не є новим.

Україна підписала Конвенцію про права дитини, що визначає основоположні міжнародні принципи ювенальної юстиції, яка була ратифікована ще в 1991 р. Інтеграція міжнародних стандартів у національну площину відбувається поступово. За часи незалежної України окремої ланки загальної юстиції як ювенальної юстиції створено не було, однак є низка нормативно-правових актів, які закріплюють окремі її принципи. Зокрема в таких: Сімейний кодекс України, Закони України «Про охорону дитинства», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» тощо. Тому інститут ювенальної юстиції не є зовсім новим для України, однак потребує подальшого розвитку.

Створення в нашій країні ювенальної юстиції зумовить розподіл правосуддя на «дитяче» та «доросле». На думку автора, це важливо, оскільки суб'єкти є різними як за фізіологічними властивостями, так і за психологічними. Суд є одним із найважливіших

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

органів гарантування, охорони, захисту та відновлення прав і свобод неповнолітніх. Метою спеціальної підліткової юстицією є не покарання молодшої особи, а саме виховання, корекція поведінки правопорушника та попередження повторного вчинення ним протиправних діянь. Дослідження науковців у різних сферах показують, що неповнолітню особу, на відміну від дорослої, ще можна виправити шляхом певних заходів впливу, тому позбавлення волі чи інші види правової відповідальності розглядаються як крайня міра, що застосовується до особи віком до 18 років [7, с. 193-194]. Таким чином, автор підтримує пропозицію з упровадження ювенальної юстиції в Україні, створення спеціалізованого правосуддя для неповнолітніх.

Висновки. Зважаючи на вищезазначене, по-перше, пропонуємо закріпити окремим розділом в КУпАП адміністративну відповідальність неповнолітніх, де було б відображено особливості притягнення неповнолітніх до відповідальності, виокремлено перелік правопорушень, за вчинення яких у санкціях визначено застосування певних видів заходів виховного впливу, не тільки правового характеру, а й психологічного, педагогічного та медичного. По-друге, є доцільним відкоригувати вік, коли може наставати адміністративна відповідальність. Зміна межі віку, з якого може наставати адміністративна відповідальність, сприятиме більш ранньому перевихованню неповнолітнього та посилить їхню усвідомленість і відповідальність. По-третє, автор підтримує реформування ювенальної юстиції в Україні шляхом оптимізації її національної моделі.

Література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-21) від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

2. Киян Е. В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх / Е. В. Киян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/41_PWSN_2014/Pravo/2_184301.doc.htm.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213 – 330) від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.

4. Лесько Н. В. Правова природа адміністративної відповідальності неповнолітніх / Н. В. Лесько // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2014. – № 801. – С. 14-18.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

5. Ковальчук Ю. І. Неповнолітній як суб'єкт адміністративної відповідальності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю. І. Ковальчук; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2007. – 20 с.

6. Немытіна М. В. Ювенальная юстиция в России: возможности становления / М. В. Немытіна // Защита прав и интересов семьи и несовершеннолетних/ под ред. М. В. Немытіной. – Самара: Изд-во Самарск. ун-та, 2000. – С. 189-198.

7. Гусак А. П. Основні принципи ювенальної юстиції / А. П. Гусак // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. – 2014. – Вип. 25. – С. 192-194.

Лопата О.В.,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму
Мишко О.В.,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ОКРЕМІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРІВ ГРОМАДЯН

Сучасний етап реформи децентралізації в Україні дозволив побачити наявні проблеми правового забезпечення муніципально-правових відносин. В умовах воєнного стану особливо відчутними є окремі аспекти правового забезпечення реалізації повноважень місцевого самоврядування. Однією зі сфер, в якій проявилися недоліки законодавства України про місцеве самоврядування, можна розглядати форми безпосередньої демократії на місцевому рівні. Так, діючим законодавством України передбачено можливість місцевих жителів безпосередньо вирішувати питання місцевого значення через загальні збори громадян за місцем проживання. Цей інститут надзвичайно важливий у контексті прагнення українського народу до високих демократичних цінностей та утвердження реальний демократію українських умовах. Як свідчить практика, застосування норм про загальні збори громадян за місцем проживання виявило недостатність правового забезпечення даного інституту.

Питання дослідження проблематики сучасного стану правового забезпечення відносин, пов'язаних з організацією та проведенням загальних зборів громадян, стало предметом дослідження багатьох науковців, до яких можна віднести Батанова О.В., Баймуратова М.О., Кравченка В.В., Шемчушенка Ю.С. та ін.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Серед основних проблем більшість науковців виокремлюють відсутність чіткого уніфікованого унормування процедури проведення конституційно передбачених зборів [1], що спричинює різного роду конфлікти та спори про процедури і результати голосування. З огляду на це важливо мати прозорі та чіткі правила для проведення загальних зборів громадян, що можна досягнути шляхом прийняття Закону України «Про загальні збори громадян за місцем проживання».

Питання прийняття закону про загальні збори громадян є актуальним для розгляду в контексті політичного, громадського та правового розвитку України. Загальні збори громадян можуть бути різними за своєю сутністю та метою, але в загальному розумінні це може означати зібрання громадян для обговорення та прийняття важливих рішень з питань, що стосуються їхнього життя, громадської діяльності, або подій на державному рівні.

Важливо підкреслити, що в законі треба передбачити наступне: рішення, прийняті на загальних зборах громадян, можуть мати легітимність і бути обов'язковими для виконання усіма, у тому числі і органами місцевого самоврядування. Це може допомогти збільшити довіру до громадян як джерела місцевої влади.

В законі варто передбачити конкретні стимули громадян до більш активної громадської діяльності, участі у дискусіях, аналізі питань та пошуку конструктивних рішень.

Зрозуміло, що проведення загальних зборів громадян може бути складним організаційним процесом, який потребує відповідної інфраструктури, ресурсів та участі. Особливої складності цей інститут набуває в умовах дії воєнного стану [2]. Тому законодавцю необхідно максимально упростити організацію та процедуру проведення з мінімальним рівнем витрат та залучення ресурсів.

При цьому необхідно розуміти ризик зловживання інститутом загальних зборів громадян, в основному, з боку місцевих політиків-популістів. Це спричинює необхідність чітких підстав проведення зборів. Окрім цього, можливість інших також маніпуляцій також не виключена: якщо процедура проведення зборів недостатньо захищена від можливих маніпуляцій чи підробок, це може призвести до нечесних результатів.

В законі про загальні збори також варто забезпечити повноцінну участь усіх громадян, включаючи можливість участі всіх шарів населення, включаючи менш численні групи та осіб з обмеженими можливостями.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Ще один із важливих аспектів реалізації інституту загальних зборів громадян за місцем проживання є те, що учасники повинні мати достатньо інформації про дату, місце та порядок денний зборів. Недостатня інформованість може обмежити можливість активної участі громадян. Тому в законі варто врахувати різні підходи до інформування населення щодо відповідних заходів [3].

Також у законодавстві варто чітко визначити, які питання можуть бути включені до порядку денного загальних зборів та які рішення приймаються. Такі питання умовно можна поділити на такі групи: *обговорення та прийняття важливих рішень* (збори можуть включати обговорення та голосування щодо важливих питань, таких як зміни в законодавстві, реформи, програми розвитку тощо); *бюджетні питання* (громадські збори можуть бути використані для обговорення та прийняття рішень щодо розподілу бюджетних коштів, визначення пріоритетів та фінансування проектів); *локальний розвиток* (збори можуть обговорювати питання розвитку конкретних територій, включаючи інфраструктурні проекти, благоустрій, розвиток громадських послуг тощо); *соціальні питання* (обговорення питань соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, зайнятості та інших аспектів соціальної політики); *екологічні питання* (збори можуть включати обговорення питань охорони довкілля, природних ресурсів, а також прийняття рішень стосовно екологічних проблем); *громадська безпека* (обговорення питань громадської безпеки, правопорядку, заходів для запобігання злочинам та іншим аспектам безпеки); *політичні питання* (обговорення політичних реформ, виборчих процесів, забезпечення громадянських прав та свобод); *культурні та громадські ініціативи* (збори можуть стимулювати обговорення та підтримку культурних ініціатив, громадських проектів, спортивних заходів тощо); *міжнаціональні відносини* (обговорення питань толерантності, боротьби з дискримінацією, забезпечення прав меншин та підтримки культурної різноманітності); *зовнішні справи* (обговорення питань міжнародних відносин, зовнішньої політики, співпраці з іншими країнами та міжнародними організаціями) та ін.

Отже, з огляду на зазначене нами вище можна констатувати, що наразі в українському законодавстві відсутнє належне адміністративно-правове регулювання суспільних відносин щодо організації та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання.

Лише із належним правовим забезпеченням загальні збори громадян можуть реально стати корисним механізмом для зміцнення демократії та громадянського суспільства в Україні. Проте, при їх впровадженні варто докладати зусиль для створення

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

чіткого та збалансованого правового регулювання, яке враховуватиме всі позитивні аспекти та ризики цього підходу.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. URL: (дата звернення: 10.12.2022).
2. Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 10.12.2022)
3. Орловський О.С. Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 1. С. 158–167.

Мосієнко Б.Ю.,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ НАДАННЯ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Соціально-орієнтована держава повинна забезпечуватися підвищенням якості системи державного управління та, перш за все, такою важливою її складовою, як гарантування та забезпечення якості надання адміністративних послуг, що є важливим елементом, який формує показник якості життя громадян. Як зазначається в нормативних правових актах, на сьогоднішній день актуальною проблемою місцевого значення, що потребує вирішення, є «погіршення якості та доступності державних послуг у зв'язку з ресурсною нездатністю переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати свої функції, власні та делеговані повноваження». [1] Це вимагає запровадження чітко визначених критеріїв якості адміністративних послуг у практику органів влади всіх рівнів та розробки ефективних механізмів удосконалення їх надання.

Закон України «Про адміністративні послуги» (п. 3 ст. 1) визначає коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Одним із таких суб'єктів є органи місцевого самоврядування [2].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Місцеве самоврядування, як форма влади народу, було закріплено у ст.5 Конституції України, згідно з якою «народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Органи місцевого самоврядування через свою безпосередню близькість до населення, як центрів публічної влади, є важливими суб'єктами надання послуг, вони можуть набагато більше на тлі інших суб'єктів надання послуг (суб'єктів публічної влади). Більше того, вже сьогодні делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо надання частини адміністративних послуг дозволило спростити доступ громадян до цих послуг, підвищити якість обслуговування їх споживачів, що свідчить про наявність певного рівня сервісного управління.

Стаття 140 Конституції України визначає, що «місцеве самоврядування – це право територіальної громади – мешканців села чи добровільного об'єднання мешканців кількох сіл, селищ, міст у сільську громаду самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України» [3].

Важливим нормативно-правовим актом, який створює правову основу для здійснення місцевого самоврядування в Україні, є закон «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому дається таке визначення поняття місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна можливість територіальної громади мешканців села або добровільного об'єднання мешканців кількох сіл, селищ, міст у сільську громаду – самостійно або під відповідальність місцевих органів самоврядування та відповідальність місцевих органів самоврядування та посадових осіб вирішують питання місцевого значення в межах, встановлених Конституцією та законами України». Очевидно, що визначення місцевого самоврядування у законі розширено порівняно з конституційним, оскільки самоврядування розглядається не лише як право, а й як «реальна здатність», тобто хоча право на місцеве самоврядування гарантується українською державою, місцева громада, яка є суб'єктом цього права, також повинна а бути реальною здатною його реалізувати [4].

Серед міжнародних документів, що визначають місцеве самоврядування, варто згадати про Європейську хартію місцевого самоврядування. Згідно з цим документом, місцеве самоврядування означає право і здатність органів місцевого самоврядування в рамках закону регулювати і керувати значною частиною державних справ, що входять до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Місцеве самоврядування як складне та багатогранне явище виступає як: 1) основа конституційного ладу та один із важливих принципів організації та функціонування державної влади в державі та є необхідною ланкою демократичного суспільства; 2) форма народної влади, що передбачає, згідно зі ст. 5 Конституції України здійснення влади народом безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Водночас органи місцевого самоврядування займають відокремлене місце у політичній системі суспільства та не входять до державного механізму, що дає підставу розглядати його як окрему форму здійснення народом своєї влади; 3) право територіальної громади самостійно у межах Конституції та законів України вирішувати питання місцевого значення [3].

«До органів місцевого самоврядування належать: 1) місцеві (сільські, селищні, міські) ради, місцеві голови та їх виконавчі органи; 2) районні та обласні ради – виборні органи, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст» [5].

Метою цих органів є право і здатність у рамках закону регулювати та керувати значною частиною державних справ, що входять до їхньої компетенції, на користь місцевого населення .

Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на: власні, стосуються вирішення питань місцевого значення; делеговані, які стосуються реалізації програм загальнодержавного значення [5].

Згідно з ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть бути надані окремі повноваження органів виконавчої влади, при здійсненні яких вони контролюються відповідними органами виконавчої влади. Глава II цього закону містить низу статей, що передбачають делеговані повноваження, які можуть бути надані органам місцевого самоврядування. Зокрема, статтею 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо делегованих повноважень передбачено, що «органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органам виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП)» [5]. Незважаючи на те, що сьогодні в Україні адміністративна реформа децентралізації влади практично знаходиться на стадії завершення, слід визнати дещо декларативний характер реалізації принципу субсидіарності як законодавчо, так і на практиці, оскільки система надання адміністративних послуг в Україні залишається надто централізованою. «Тому місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, зокрема сільські, селищні,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад. сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення».

Сучасна практика органів виконавчої влади та місцевого самоврядування показує, що вони надають значну кількість різноманітних адміністративних послуг. При цьому здебільшого між однотипними органами існує різниця у кількості та найменуванні послуг, що надаються громадянам. Практична діяльність у сфері організації адміністративних служб показує, що між органами як державної влади, так органами місцевого самоврядування існують суттєві відмінності як у кількості надання, так і у формулюванні найменувань адміністративних служб [6].

Органи місцевого самоврядування приймають нормативно-правові акти, що визначають зазначений механізм здійснення повноважень державними органами та органами місцевого самоврядування. За таких умов не виключено, що окремий державний орган з урахуванням специфіки місцевості та умов діяльності може надавати окрему послугу, відмінну від інших подібних органів. Ця проблема унеможлиблює процес систематизації та уніфікації адміністративних послуг. Ця проблема стає особливо актуальною лише на рівні місцевого самоврядування, де органи місцевого самоврядування та посадові особи самостійно формують місцеву правову базу.

Ще однією проблемою для органів місцевого самоврядування є відсутність коштів для забезпечення організації адміністративного обслуговування, включаючи такі елементарні потреби, як папір, поштові витрати. Тобто, бюджетна підтримка органів місцевого самоврядування недостатня.

Тому, необхідно вирішити питання з бюджетним фінансуванням, або покласти витрати на споживачів адміністративних послуг, які надають органи місцевого самоврядування.

Крім того, основною проблемою основних адміністративних послуг є їхня віддаленість (територіальна недоступність) для мешканців окремих сіл та селищ. Адже для їх отримання необхідно їхати до районного чи навіть обласного центру.

Підсумовуючи зазначимо, що враховуючи характер та сутність місцевого самоврядування, громади мають право, а головне, реальну можливість самостійно вирішувати усі питання місцевого життя. Саме тому в рамках державних реформ щодо децентралізації влади необхідно враховувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути органи місцевого самоврядування. Це дозволить отримати такі переваги: наблизити порядок надання адміністративних послуг споживачам;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

зробити ці процедури зручними за рахунок більш оперативного та професійного задоволення та виявлення потреб та очікувань споживачів; підвищити відповідальність органів місцевого самоврядування.

Надання різноманітних послуг мешканцям територіальних громад є провідною функцією органів місцевого самоврядування. Тільки за їх кількістю та якістю населення може оцінити ефективність та дієздатність органів влади загалом та органів місцевого самоврядування зокрема. Тому було б цілком доцільно, щоб ці послуги надавалися громадянам на найближчому рівні управління. Так, для сіл та селищ – це сільські та селищні ради. Кожен з рівнів повинен мати достатні людські, законодавчі та фінансові ресурси для вирішення всього комплексу локальних проблем.

Адже, отримуючи ту чи іншу послугу, мешканець одночасно оцінює вартісні параметри та професійний рівень тих, хто її організовує. Це стосується всіх без винятку послуг, які отримує населення. Тому для побудови ефективної системи управління та підвищення єдності у суспільстві, держава має активне застосовувати основоположні принципи організації влади, зокрема принцип субсидіарності.

Література:

1. Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: збірник матеріалів конференції [Текст]/ за наук. ред. Ю.М.Бардачова, 1.П. Лопушинського, С.В. Малікова, О.А. Тертишної.- Херсон:Грінь Д.С., 2013. – 180 с.

2. Закон України «Про адміністративні послуги» із змінами та доповненнями 31.03.2023р. Верховна Рада України. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/ed20231231#Text>

3. Конституція України редакція від 01.01.2020р. Верховна Рада України. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

4. Децентралізація: перші непорозуміння.-26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://socportal.info/2015/11/26/detsentralizatsiya-pershineporozuminnya.html>

5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» редакція від 31.03.2023р. Верховна Рада України. Електронний ресурс. Режим доступу: <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 Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

6. Малик, Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні [Текст]/ Я. Малик // Ефективність державного управління: 36. наук. праць. – 2015. – Вип. 43. – С. 295-302

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

ІІІ. МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ. ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ ПІСЛЯ ЇХ ДЕОКУПАЦІЇ

Стойко О.М.,
доктор політичних наук, провідний науковий співробітник
Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕОКУПАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Попри анексію РФ Автономної Республіки Крим та захоплення низки районів Донецької та Луганської областей ще в 2014 році, питання про розробку державної деокупаційної політики практично не піднімалося (так у 2018 році було прийнято Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»).

Першим кроком до законодавчого забезпечення деокупаційної політики держави стала Стратегія деокупації та реінтеграції Автономної Республіки Крим та міста Севастополя [1], прийнята у 2021 році і яка передбачала реалізацію комплексу заходів дипломатичного, військового, економічного, інформаційного, гуманітарного та іншого характеру. Через кілька місяців був затверджений план заходів з її реалізації [2], в якому акцент було зроблено на політичних, інформаційних та дипломатичних інструментах державної політики щодо Криму. Після внесення змін у квітні 2023 року цей план передбачає проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на території АРК протягом року після її звільнення та розробку критеріїв оцінки можливості проведення виборів на деокупованій території і формування органів місцевого самоврядування та представницьких органів влади протягом шести місяців після деокупації.

Після початку повномасштабного вторгнення у кінці 2022 року Уряд прийняв план дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад [3], серед першочергових завдань якого було:

- утворення військових адміністрацій населених пунктів та призначення їх начальників (у разі нескликання позачергового засідання сесії відповідної сільської, селищної, міської ради та відновлення роботи ради, та/або її виконавчих органів, та/або сільського, селищного, міського голови);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- відновлення діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
- забезпечення відновлення функціонування української мови як державної на деокупованих територіях з урахуванням гарантій вільного розвитку, використання і захисту мов корінних народів і національних меншин України;
- вжиття заходів до скасування призупинення дії трудових договорів (припинення простою) працівників, запроваджених у зв'язку із неможливістю виконання повноважень ОМС;
- проведення суцільної перевірки наявності документів з метою встановлення фактів втрати, пошкодження або знищення документів, організація і забезпечення ведення/відновлення документації.

12 травня 2023 року було схвалено комплекс заходів щодо стабілізації ситуації на деокупованих територіях [4], який передбачав: відновлення роботи органів державної влади; гарантування безпеки (розмінування, охорона); гуманітарне та медичне реагування; відновлення інфраструктури та економічної діяльності; реалізацію інформаційної політики; організацію соціального захисту; задоволення освітніх потреб; надання психологічної підтримки та планування програм комплексного відновлення територій.

Важливою віхою в державній політиці деокупації може стати заява парламенту про її пріоритетні напрями, проєкт якої було зареєстровано 18 серпня 2023 року [5]. Попри те, що основним завданням постанови є узаконення мирного плану Президента України («відновлення територіальної цілісності України у межах її міжнародно визнаного державного кордону, включно з деокупацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також забезпечення державного суверенітету України є ключовою умовою завершення війни та встановлення всеохопного, справедливого і сталого миру. Припинення війни, розв'язаної російською федерацією проти України, шляхом будь-яких територіальних поступок державі-агресору є неприпустимим»), вона містить низку принципових моментів, що визначатимуть деокупаційну політику держави. Зокрема:

- для відновлення конституційного ладу на деокупованих територіях можуть утворюватися військові, військово-цивільні адміністрації, тимчасові органи державної влади, юрисдикція яких поширюватиметься на всю відповідну територію;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- робота представницьких органів та органів місцевого самоврядування буде негайно відновлена після проведення демократичних виборів відповідно до стандартів ОБСЄ та законодавства України;

- жодний громадянин України не має зазнавати переслідувань чи дискримінації, у тому числі за ознакою проживання на тимчасово окупованій території. Запроваджене державою-агресором автоматичне або примусове набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства російської федерації, не визнається Україною та оцінюється як акт примусу, вчинений на порушення міжнародного гуманітарного права;

Що стосується колаборантів, то громадяни України, які брали участь у діяльності окупаційних адміністрацій чи співпрацювали з окупаційними структурами, але не вчиняли тяжких, особливо тяжких злочинів та кримінальних правопорушень проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності за умови добровільного повідомлення про вчинені діяння, а також активного сприяння розкриттю кримінальних правопорушень скоєних окупаційними адміністраціями та структурами. Особи, які незаконно перебувають на тимчасово окупованій території України, будуть видворені шляхом прийняття індивідуальних рішень відповідно до закону, з дотриманням актів міжнародного гуманітарного права. Також не визнаватимуться дійсними правочини, вчинені внаслідок незаконних дій окупаційної адміністрації з націоналізації, вилучення об'єктів права власності у законних власників так званими рішеннями окупаційних структур, рішеннями окупаційних судів тощо. Усі особи, винні у вчиненні злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, будуть притягнуті до відповідальності, що є необхідною передумовою для відновлення миру та справедливості;

Питання щодо зміни автономного статусу АРК поки що не розглядаються. Натомість Україна реалізовуватиме політику соціокультурної реінтеграції жителів автономії та всіх осіб, які на законних підставах перебувають на її території, зокрема з метою подолання психологічних наслідків тимчасової окупації, а також сприятиме розвитку соціальних, інформаційних, культурних та інших зв'язків між різними регіонами України. Крім того, захист та відновлення прав корінних народів України, зокрема кримськотатарського народу, є одним із пріоритетів державної політики України, а представницькі органи корінних народів України будуть залучені до відновлення

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Кримського півострова, що, очевидно, вимагатиме розробки відповідних інституційних механізмів на місцевому рівні.

Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»; Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1172021-37533>

2. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2021 р. № 1171-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-1171r>

3. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад; Розпорядження Кабінету міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-orhaniv-vykonavchoi-a1219r>

4. Про підготовку до дій із стабілізації ситуації на деокупованих територіях Донецької і Луганської областей та їх реінтеграції; Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 р. № 486. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/486-2023-%D0%BF#Text>

5. Проект Постанови про Заяву Верховної Ради України про пріоритетні напрями державної політики України у сфері деокупації, реінтеграції і відновлення Автономної Республіки Крим та міста Севастополя № 9626 від 18.08.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42551>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Потапенко С.А.,
доктор філософії за спеціальністю 081 Право,
доцент кафедри цивільного, господарського і трудового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму, адвокат

РЕАЛІЇ ВРЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ РФ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Від початку повномасштабного вторгнення російської федерації (далі – рф) в Україну та введення на території нашої країни воєнного стану минуло вже понад вісімнадцять місяців. Внаслідок збройної агресії рф територія Автономної Республіки Крим (далі – АРК), частин Донецької, Луганської, Херсонської та Запорізької областей України опинилися під тимчасовою окупацією рф та в оточенні (блокуванні), а на інших частинах території нашої країни тривають бойові дії. Перелік цих територій ведеться та регулярно оновлюється Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій (останні зміни набрали чинності 21.07.2023 року) [1]. Безумовно, це надзвичайно складний час, і реалії, в яких опинилась наша країна, повсякчасно вимагають прийняття непростих та дієвих рішень. В нинішніх умовах важливого значення також набуває формування в Україні нової системи стратегічного управління розвитком держави та її регіонів і територіальних громад з урахуванням актуальних потреб воєнного часу [2]. Аби забезпечити належне функціонування нашої держави в умовах воєнного стану, підвищити ефективність публічного управління, а також мінімізувати кризові явища в різних сферах суспільних відносин Верховною Радою України було прийнято чимало законодавчих змін, в тому числі і у сфері регулювання земельних відносин.

На вирішення земельних питань під час дії воєнного стану прийнято низку нормативно-правових актів, серед яких вагому роль відіграють закони України:

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24.03.2022 року № 2145-IX [3];

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» від 19.10.2022 року № 2698-IX [4];

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону» від 24.02.2023 року № 2952-IX [5];

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно» від 11.04.2023 року № 3050-IX [6];

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання вчинення нотаріальних та реєстраційних дій при набутті прав на земельні ділянки» від 02.05.2023 року № 3065-IX [7].

Наведеними законодавчими актами Розділ X «Перехідні положення» Земельного кодексу України [8] доповнений п. п. 27, 27¹, 28, якими визначені особливості регулювання земельних відносин під час дії воєнного стану на території України або в окремих її місцевостях, а саме щодо: 1) порядку поновлення всіх договорів оренди земель сільськогосподарського призначення на один рік незалежно від їх форми власності; 2) заборони безоплатної передачі земель державної, комунальної власності у приватну власність (за винятком певних виключень); 3) можливості формування земельних ділянок без внесення відомостей до Державного земельного кадастру та присвоєння кадастрового номеру; 4) окремих процедур вилучення, встановлення та зміну цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності для певних потреб; 5) зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок здійснюються без розроблення робочого проекту землеустрою у передбачених законом випадках; 6) звільнення власників, користувачів земельних ділянок від відповідальності за невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, що полягає у невикористанні земельної ділянки, право власності, користування якою виникло до введення воєнного стану.

Утім, слід зауважити на тому, що положення наведених нормативно-правових актів не враховують особливостей правового статусу тимчасово окупованих рф територій України та фактичної дії на цих територіях законодавства рф та її окупаційної адміністрації, що цілком нівелює всі гарантії, права та законні інтереси, в тому числі на землю, громадян України, юридичних осіб, територіальних громад та держави Україна.

За нормами міжнародного права (ст. ст. 47, 48 Конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12.07.1949 року [9], ратифікованої Україною 12.08.1949 року) [10] територія визнається окупованою, якщо вона дійсно знаходиться під владою окупаційної держави та її армії. Окупованими вважаються лише ті території або їх частини, де окупаційна влада встановлена і в змозі проявляти свою діяльність.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

На національному рівні дане питання врегульовано Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території» [11], відповідно до положень якого тимчасово окупована рф територія України – це частини території України, в межах яких збройні формування рф та окупаційна адміністрація ворога встановили та здійснюють фактичний контроль або в межах яких збройні формування рф встановили та здійснюють загальний контроль з метою встановлення окупаційної адміністрації рф (ст. 1).

У зв'язку з незаконною анексією рф Криму окупаційною адміністрацією було визначено «перехідний період» з 18.03.2014 року до 01.01.2015 року протягом якого планувалося вирішити питання інтеграції Криму і м. Севастополя в політичну, економічну, фінансову, кредитну і правову системи рф. З наведених обставин на території АРК фактичного поширення набуло законодавство рф, крім того окупаційною адміністрацією були прийняті нормативно-правові акти і у сфері регулювання земельних відносин, а саме:

- Закон Республіки Крим «Про особливості регулювання майнових і земельних відносин на території Республіки Крим» від 11.08.2014 року № 38-ЗРК;

- Закон Республіки Крим «Про надання земельних ділянок, які перебувають у державній або муніципальній власності, та деякі питання земельних відносин» від 15.01.2015 року № 66-ЗРК;

- постанова Ради міністрів Республіки Крим «Про затвердження порядку переоформлення прав або завершення оформлення прав на земельні ділянки на території Республіки Крим» від 02.09.2014 року № 313;

- постанова Ради міністрів Республіки Крим «Про затвердження Порядку виділення земельної частки (паю)» від 25.09.2014 року № 345;

- постанова Ради міністрів Республіки Крим «Про плату за земельні ділянки, які розташовані на території Республіки Крим» від 12.11.2014 року № 450;

- постанова Ради міністрів Республіки Крим «Про встановлення граничних максимальних цін кадастрових робіт на території Республіки Крим» від 02.02.2015 року № 630;

- постанова Ради міністрів Республіки Крим «Про затвердження Порядку ведення черговості громадян на отримання у власність (оренду) земельної ділянки, яка перебуває у власності Республіки Крим або муніципальній власності» від 10.02.2015 року № 41;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- постанова Ради міністрів Республіки Крим «Про затвердження Порядку підготовки схеми розташування земельної ділянки або земельних ділянок на кадастровому плані території та проекту межування території» від 16.02.2015 року № 44 [12, с. 77-78].

На підставі зазначених нормативно-правових актів рф у Криму з 18.03.2014 року окупаційною адміністрацією розпочато процес націоналізації та перерозподілу земель, які належать державі Україна, територіальним громадам, фізичним і юридичним особам та іншим суб'єктам, що призвело до порушення їх прав та завдання їм значних збитків.

Щодо хронології наведених подій.

30.07.2014 року самопроголошена міська рада Криму ухвалила в першому читанні так званий законопроект «Про регулювання питань, пов'язаних із самовільним зайняттям земель на території Республіки Крим», який визначає порядок легалізації прав на земельні наділи для громадян, які потребують власного житла та передбачає земельну амністію для земельних ділянок, які використовуються громадянами рф. [12, с. 86].

20.10.2014 року в м. Сімферополі на прес-конференції самопроголошений міністр майнових і земельних відносин Криму О. Гордецький оприлюднив про підсумки інвентаризації земель на півострові. За його словами, виявлено 59 самовільно зайнятих земельних масивів площею 1451,27 га. З них в м. Сімферополі та Сімферопольському районі – 33 ділянки; 19 із них – це «галявини протесту» (1 363,17 га); в мм. Судак, Ялта та Алушта [12, с. 86].

23.12.2014 року самопроголошений прем'єр-міністр Криму С. Аксьонов в ході прес-конференції заявив, що більшість самовільних захоплень землі в Криму планується знести на початку наступного року: «Зносити, звичайно, готові будинки, де живуть сім'ї, зараз уже ніхто не буде, але всі самозахоплення, які стоять уздовж трас, приблизно 95%, будуть знесені». [12, с. 88].

20.02.2015 року нелегітимна прокуратура анексованого Криму поширила повідомлення про виявлення понад 3,5 тис. незаконних будов на «галявинах протесту». Третина з них являє собою капітальні будови. Вони розташовані на території площею майже 1,5 тис. га, в тому числі на землях історико-культурного, сільськогосподарського, рекреаційного (пляжні зони) призначення в мм. Алушті, Ялті, Судак, Євпаторії, Сімферополі і Сімферопольському районі [12, с. 90]. Про подальшу долю «незаконних забудов» та земельних ділянок на яких вони розташовані, виявлених окупаційною адміністрацією, все зрозуміло – «націоналізація» та перерозподіл.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Хоча на рівні норм міжнародного та національного права закріплено, що тимчасова окупація рф територій України (їх частин) незалежно від її тривалості, є незаконною і не створює для країни агресорки жодних територіальних прав, але все ж таки реально там діє окупаційна адміністрація ворога, яка з 2014 по 2023 роки «націоналізує» та перерозподіляє майно українців, в тому числі земельні ділянки. Анексія Криму призвела до тотального порушення прав власності України та громадян України (державна, комунальна, приватна). Станом на кінець 2015 року за інформацією Міністерства юстиції України, сума збитків від присвоєння власності держави й українських громадян складає більше 1 трлн грн; у цій цифрі не врахована упущена вигода, вартість корисних копалин, а також морського шельфу. За оцінками незалежних українських експертів сума збитків може становити близько 3 трлн дол. [12, с. 94]. А в лютому 2023 року окупаційна адміністрація в Криму ухвалила рішення «про націоналізацію майна іноземних громадян та держав, які вчиняють щодо росії недружні дії», до цього переліку увійшли близько 500 об'єктів нерухомості, серед яких житлові будинки, нежитлові приміщення (бази відпочинку), земельні ділянки та інше майно [13].

Аналогічною є ситуація і на окупованих територіях Донеччини, Луганщини, Херсонщини та Запоріжжя, де так само з 2022 року відбувається «націоналізація» та перерозподіл майна українців [14; 15; 16; 17].

Відповідно до абз. 4 ч. 1 ст. 1 та ч. 3 ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території» [11] за державою Україна, територіальними громадами сіл, селищ, міст, розташованих на тимчасово окупованій території, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, за фізичними особами незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального правового статусу та за юридичними особами зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованій території, якщо таке майно набуто відповідно до законів України.

Утім, встановлені Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території» [11] механізми захисту і реалізації законних прав громадян України, які перебувають на тимчасово окупованій території або внутрішньо переміщених осіб є малоефективними, оскільки однією із головних умов їх забезпечення є деокупація цих територій. Повноваження військово-цивільних

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

адміністрацій, військових адміністрацій та інших державних органів у сфері регулювання земельних відносин на тимчасово окупованих територіях є номінальними.

Констатуємо, що регулювання земельних відносин на тимчасово окупованих рф територіях України є недосконалим та фрагментарним. Положення чинного законодавства лише певною мірою враховує особливості земельних відносин на тимчасово окупованих територіях в частині:

- заборони приватизації об'єктів державної та комунальної власності, розташованих на окупованих територіях [11, ст. 15];

- звільнення від сплати за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки (земельні частки (паї), що розташовані на територіях активних бойових дій або на тимчасово окупованих рф територіях України [18, пп. 69.14. п. 69 ПКУ];

- звільнення власників, користувачів земельних ділянок від відповідальності за невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, в тому числі на тимчасово окупованих територіях (п. 27 Розділу Х «Перехідні положення» доповнений) [8];

- визначення шкоди та збитків, завданих земельним ресурсам (забрудненням і засміченням земельних ресурсів), ґрунтам (знищення родючого шару ґрунту) та земельним ділянкам внаслідок засмічення земельних ділянок сторонніми предметами, матеріалами, відходами та/або іншими речовинами [19].

Вочевидь, що стан правового регулювання земельних відносин на тимчасово окупованих рф територіях України потребує ґрунтовного удосконалення з врахуванням реального правового статусу суб'єктів та об'єктів цих земельних правовідносин, їх змісту (юридичного та обов'язково фактичного), а також правового режиму тимчасово окупованої території. Дана тема є актуальною та складною, що потребує окремого дослідження, яке за обсягом не може бути викладене в даній роботі.

Література:

1. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією: наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій від 22.12.2022 р. № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#n7> (дата звернення: 20.08.2023).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

2. Борщевський В.В., Василиця О.Б., Матвеев Є.Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Держава та регіони. 2022. № 2 (76). С. 34.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 р. № 2145-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#n6> (дата звернення: 20.08.2023).

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель: Закон України від 19.10.2022 р. № 2698-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#n79> (дата звернення: 20.08.2023).

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону: Закон України від 24.02.2023 р. № 2952-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-20#n18> (дата звернення: 20.08.2023).

6. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно: Закон України від 11.04.2023 р. № 3050-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3050-20#Text> (дата звернення: 20.08.2023).

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання вчинення нотаріальних та реєстраційних дій при набутті прав на земельні ділянки: Закон України від 02.05.2023 року № 3065-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3065-20#n6> (дата звернення: 20.08.2023).

8. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 20.08.2023).

9. Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12.07.1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#top (дата звернення: 19.08.2023).

10. Про ратифікацію Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року про захист жертв війни: Указ Президії Української Радянської Соціалістичної Республіки від 03.07.1954 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114%D0%B0-03#Text> (дата звернення: 20.08.2023).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

11. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території: закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 19.08.2023).

12. Громадянство, земля, «націоналізація власності» в умовах окупації Криму: дефіцит прав. Аналітичний звіт. Укр. незалеж. центр політ. досліджень. За заг. ред. Ю. Тищенко. К.: Агентство «Україна». 2015. 96 с.

13. В окупованому Криму «націоналізували» 500 об'єктів нерухомості українських фізичних та юридичних осіб. ZMINA. URL: <https://zmina.info/news/v-okupovanomu-krimu-nacjonalizuvaly-500-obyektiv-neruhomosti-ukrayinskyh-fizychnyh-ta-yurydychnyh-osib/> (дата звернення: 20.08.2023).

14. У т.з. «ДНР» «націоналізували» майно 142 українців. Серед них олігарх Ахметов, члени ОПЗЖ та експосадовці. Вільне Радіо. URL: <https://freeradio.com.ua/u-t-z-dnr-natsionalizuvaly-maino-142-ukraintsiv-sered-nykh-oliharkh-akhmetov-chleny-opzzh-ta-eksposadovtsi/> (дата звернення: 20.08.2023).

15. В «ЛНР» розпочинають націоналізувати майно. В кого і як «віджиматимуть». URL: <https://popasnaya.city/articles/231280/v-lnr-pochinayut-nacionalizovuvati-majno-v-kogo-i-yak-vidzhimatimut> (дата звернення: 20.08.2023).

16. У Каховському районі окупаційна влада почала «націоналізацію» майна. Суспільне новини. URL: <https://suspilne.media/357778-u-kahovskomu-rajoni-okupacijna-vlada-pocala-nacionalizaciu-majna/> (дата звернення: 20.08.2023).

17. Захоплюють бізнес тих, хто відмовився співпрацювати. На Херсонщині окупанти «націоналізують» майно українських олігархів. Суспільне новини. URL: <https://suspilne.media/445122-zahopluut-biznes-tih-hto-vidmovivsa-spivpracuvati-na-hersonsini-okupanti-nacionalizuut-majno-ukrainskih-oligarhiv/> (дата звернення: 20.08.2023).

18. Податковий кодекс України: Закон України від 02.10.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 20.08.2023).

19. Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації: постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 р. № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#top> (дата звернення: 20.08.2023).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Медведєв І.А.,
кандидат наук з державного управління, доцент,
старший науковий співробітник
КЗ ТМР «Музейно-виставковий центр «Тростянецький»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-БЕЗПЕКОВІ ІСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ (НА ПРИКЛАДІ ТРОСТЯНЕЦЬКОЇ ОТГ СУМСЬКОЇ ОСЛАСТІ)

Актуальність дослідження. Війна з російським агресором поставила перед представниками публічного управління (представниками органів місцевого самоврядування та державної служби) та вченими нові вимоги до використання та застосування відповідних механізмів та інструментів муніципального менеджменту. Муніципальний менеджмент в Україні повинен відповідати сучасним вимогам не тільки до функцій планування, організації, мотивації та контролю. На новий рівень актуальності виходить сьогодні функція безпеки: держави, регіональних одиниць, територіальних громад, підприємств, кожного конкретного громадянина. Органи влади на рівні територіальної громади повинні вирішувати низку проблем із застосуванням інструментів реалізації безпеки та використання різноманітних ресурсів для їх ефективного використання. Разом з тим, реальна управлінська практика та об'єктивні закони спонукають працівників органів місцевого самоврядування в Україні, в умовах війни, використовувати ситуаційний підхід. Війна в Україні триває. Українському народові треба тримати фронт. Важливе місце в цій боротьбі належить фронту економічному, інформаційному, ідеологічному, культурному[1, с.367].

Виклад основного матеріалу. Мета дослідження: узагальнити досвід Тростянецької громади Охтирського району Сумської області, щодо розробки організаційно-безпекових інструментів дії муніципальної влади в окупації. Місто Тростянець Сумської області було окуповано 24 лютого 2022 р. З 24 лютого по 25 березня 2022 року, під час окупації, Тростянецька громада Сумської області зазнала значних втрат. Сильно пошкоджено центр міста. Окупанти розмістили свою техніку поміж житлових кварталів та поряд із пам'ятками архітектури національного значення. Жителі Тростянецької ОТГ місяць перебували в окупації без води, газу та електропостачання. Половина мешканців були змушені залишити місто. Основні об'єкти інфраструктури були зруйновані. Зруйновано залізничний та авто вокзали, зруйновано приміщення шоколадної фабрики. Пошкоджено 1000 приватних осель. 150 квартир повністю зруйновано.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Переважна більшість депутатів та посадових осіб ради Тростянецької об'єднаної територіальної громади залишилися на окупованій території на нелегальне положення, але могли здійснювати координацію зусиль по протидії агресії. Ще в січні 2022 року почалась робота по організації територіальну оборону. В Тростянці на той момент не було ні підрозділів ЗСУ, ні територіальної оборони. Разом з тим, в Тростянці була розроблена програма по розвиток територіальної оборони, на яку було виділено 300000 грн. 24 лютого через села Семереньки та Пічини було здійснення вторгнення. Перша інформація про напад прийшла 24 лютого о 4:30 (це була інформація від сільських голів Тростянецької ОТГ). 24 лютого 2022 р на 8 годину ранку було зібрано людей, які були готові захищати громаду. Тростянецька громада організувала загін з 150 осіб. Також був організований загін комунальників, що були озброєні знаряддям праці для того, щоб організувати перешкоджання проїзду транспорту загарбників. Були визначені місця, де можна затримати просування окупантів. Ці завдання були виконані. Отож, можна говорити, що в Тростянецькій ОТГ, в реальних умовах були задіяні організаційні інструменти протидії загарбнику. В Тростянець зайшло біліше 100 одиниці техніки 24 лютого 2022 р. 30 осіб виїхали в напрямку Лебедина. Ввечері того ж дня в Лебедені були отримані зброя та боєзапас. У цей же день увечері була проведена оперативна зустріч із керівництвом 81 бригади. Передавалася оперативна інформація по Тростянецькій ОТГ для керівництва підрозділу. Ця інформація була дуже потрібна для військових, бо перевага у кількості була на боці ворога. Інформація збиралася по всім селам Тростянецької ОТГ. Плани у окупантів (по відомості з найдених документів) були не зупинятися в м. Тростянець, а пересуватися на Полтаву та Київ. В Тростянці в перші 2-3 дні заходилося командування однієї з російських армій. Інформація, яка збиралася давала можливість зустрічати ворога у селах Артемо-Рястівці та Мащанці. Саме тут окупантів почали зупиняти. 25-26 лютого 2022 р на Тростянецької ОТГ з'являється підбита та поламана техніка ворога. Були проведені розвідувальні операції, а важлива інформація передавалася до військових. Також опрацьовувалися варіанти захоплення техніки на потребу українських військових. 28 лютого 2022 року на територію Тростянецької ОТГ заходить друга хвиля техніки окупантів. Це були у порівнянні з першими більш потужні загоны. У Тростянці починають у цей час працюють партизани. Величезний масив інформації потрібно було збирати, а потім перевіряти її та передавати військовим. В цей час починається контакти з м. Охтирка (бригада 91). Була отримана зброя та були організовані диверсійні групи, які працювали по Тростянецькій громаді. Були віддані команди роздати продукти населенню та

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

організувати випікання хліба по школам. Була організована волонтерська служба. У селі Білка були захоплені засоби зв'язку, які потім використовувалися для інформації військових. Було знищено 28 одиниць техніки точним керованим вогнем у селі Білка. Велика кількість ворожої техніки було пошкоджено. 13-14 березня 2022 року був знищений штаб однієї з ворожих армій та її керівництво. Мінометна батарея окупантів, що знаходилась на шоколадній фабриці біля Красно-тростянецької лісо-дослідної станції, лікарні. 500 осіб знаходиться на 24 березня. 25 березня 2022 року окупанти виходять на кордони з російською федерацією. До 18 березня 2022 р. квадрокоптер громади м. Тростянець передавав інформацію для військових, що в результаті дало можливість її масово знищувати. 7 березня 2022 р. було оформлене територіальне добровільне формування в м. Тростянець. Почалося постачання зброї та боєприпасів, оснащення.

В Тростянецькій громаді загинуло 52 людини (з них двоє дітей). Поранено було 24 людини. Полонених 22 (відомо, що ці люди знаходяться у полоні). Закатованих на території Тростянецької громади 6 осіб (із явними ознаками катувань). Невпізнаний трупів – 3. Безвісті зникло – 18 людей. Украдено окупантами 60 камер спостереження по місту, кімната охорони – 2 монітори, сервер. В будівлі міськради (у минулому Тростянецької РДА) багато слідів крові. В цій же будівлі 5 розтяжок. Саме тут, розташувався штаб кантемірівської дивізії. Колони заходили в Тростянець. Далі ці колони планували йти на Київ. Всі заступники та секретар ради залишалися в місті, й ми були на зв'язку. Кожному була дана команда змінити місце проживання (виїхати з своїх осель). Маскуватися, бути одягненими просто. Рація давала можливість в режимі реального часу реагувати на події. Місцеві жителі реально координували вогонь. За допомогу Україні ворог карав жорстоко. В приміщення вокзалу звозили всіх, стосовно кого виникали будь-які підозри. Масштаби руйнувань можна побачити відразу прибувши на залізничну станцію. Інфраструктура міста дуже постраждала. Серед пошкоджених будівель місцева лікарня. Її розстрілював російський танк.

Оперативна військова потреба у будь-якій цифровій фіксації була. Здійснювалася ця фіксація для: 1) передачі даних ЗСУ; 2) документування злочинів війни; 3) фіксація та документування знищеної на території Тростянецької ОТГ Охтирського району Сумської області. Якщо, перша мета фіксації досягнута, і м. Тростянець було деокуповане повністю 25 березня 2022 року, то по двох інших напрямках потрібно ще працювати. Головою Тростянецької ОТГ Юрієм Анатолійовичем Бовою поставлено завдання розробити пакет інформаційного матеріалу для створення в м. Тростянець "Музею визволення".

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Інформаційні ресурси та технології дають змогу не тільки збирати інформацію, а й активно її використовувати у роботі закладів культури та освіти. Так нами зібраний матеріал, який оброблений за допомогою Google інструментів та дає можливість у доступній та разом з тим якісній формі доносити важливу інформацію до світу.

Керівництво Комунального закладу Тростянецької міської ради "Музейно-виставковий центр "Тростянецький" взяло курс на створення за допомогою як традиційних так і цифрових технологій сучасного музею "Боголюбове – європейський форпост: від середньовіччя до XXI століття". Також одним з напрямків наукової роботи визначена тема "Практичні, документальні та соціально-статистичні виміри російської агресії на території Тростянецької ОТГ Сумської області (лютий-березень 2022 р.). Збір інформаційних, музейних, фото документів триває. Разом з тим, радою Тростянецької об'єднаної територіальної громади ведеться всебічна робота по відновленню міста Тростянець та території Тростянецької громади Сумської області. Серед організаційно-ресурсні рівнів цієї роботи можна назвати: муніципальний, регіональних, національний, міжнародний. Отож, можна стверджувати, що Тростянецька громада застосовує для відновлення багаторівневий та багатоканальних інвестиційний механізм.

В Тростянецькій громаді розроблена конкретна програма по допомозі внутрішньо переміщеним особам. Сьогодні Тростянецька громада прийняла 1000 внутрішньо переміщених осіб. Робота у даному напрямку триває. Для позитивного впливу на цю категорію громадян в Тростянецькій громаді використовуються правові, організаційні, юридичні, розпорядчо-правові, психологічні, медико-санітарні та інші інструменти. Разом з тим, реальна управлінська практика, може ставити перед представниками муніципального управління нові задачі та виклики. Однією з основних проблем на територіальному рівні в Україні, особливо на деокупованих територіях стає дефіцит управлінських кадрів[2, с.364]. Наукова новизна полягає в тому, що на території Тростянецької ОТГ Сумської області вченими на управлінцями практиками було доведено, до дієвим інструментом публічного управління громадою на окупованих територія може бути організаційно-ситуаційний механізм управління.

Література:

1. Медведєв І. Музейна педагогіка як інструмент реалізації інформаційної політики в умовах війни. // Матеріали науково-практичної конференції "Проблеми сучасного

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

підручника: навчально-методичне забезпечення освітнього процесу в умовах воєнного стану. Київ. Інститут педагогіки НАПН України. 14 вересня 2022 р. -С.366 – 371.

2. Медведєв І., Шевлякова Н. Педагогічне сприяння організації освітньої діяльності засобами музейної педагогіки в умовах бойових дій. (на прикладі Комунального закладу Тростянецької міської ради "Музейно-виставковий центр "Тростянецький". Матеріали науково-практичної конференції "Проблеми сучасного підручника: навчально-методичне забезпечення освітнього процесу в умовах воєнного стану. Київ. Інститут педагогіки НАПН України. 14 вересня 2022 р. -С.362 – 366.

Єсімов С.С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ У КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Асоціація України та Європейського Союзу сприяє появі нових орієнтирів у правотворчій та правозастосовній діяльності органів місцевого самоврядування, удосконаленню та подальшому розвитку компетенції та пов'язаних з нею публічно-владних повноважень. Одним із векторів розвитку виступає покладена на органи місцевого самоврядування функція щодо забезпечення виконання законодавства у сфері забезпечення безпеки, яка відповідно до Стратегії національної безпеки України є частиною системи забезпечення національної безпеки та інструментом реалізації відповідної державної політики [1].

У юридичній літературі висловлено точку зору, згідно з якою структура владних повноважень органів місцевого самоврядування має орієнтуватися на особливості їхньої предметної діяльності [2].

Предмети ведення органів місцевого самоврядування розкриваються як перелік питань, віднесених до ведення місцевого самоврядування, рішення щодо яких має право приймати населення та органи місцевого самоврядування безпосередньо. У такому напрямі предмети ведення збігаються з нормативним змістом поняття питання місцевого значення, які Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» розглядає як питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення, вирішення яких згідно

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Конституції України та зазначеного Закону здійснюється самостійно населенням та органом місцевого самоврядування [3].

Уявлення про предмети ведення чи питання місцевого значення можуть бути визначені через функціональні аспекти. У юридичній літературі висловлюється думка, що предмети ведення представляють коло питань, вирішення яких закріплюється за даним рівнем влади [4].

Конституційний Суд України виділив додаткові елементи, що характеризують цей напрям предметної сфери та напрями діяльності органів місцевого самоврядування у вигляді способів, методів, засобів вирішення цього питання місцевого значення, яке розкривається на основі закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у взаємозв'язку з відповідним спеціальним та галузевим законодавством [5].

Якщо правове регулювання у функціональному значенні – це орієнтир для суб'єктів права на нормативні приписи у межах правовідносин, а діяльність щодо здійснення регулятивної функції має епізодичний корекційний характер, то на підставі цього підходу можна мовити про чинники, що визначають виникнення превентивного регулювання.

Відповідно Конституційний Суд України зазначає, що до компетенції органів місцевої влади належить до загальних принципів організації місцевого самоврядування, до їх переліку входять правові основи компетенції, з вирішення питань, які не віднесені до питань місцевого значення, але обумовлені наділенням органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями.

Звернення до правових засобів визначення компетенції органів місцевого самоврядування залежить від структури, змісту і способів вираження загальних для всіх рівнів влади функцій. Конституційний Суд України підкреслив, що законодавець при наповненні питань місцевого значення конкретним змістом покликаний враховувати об'єктивні обставини розвитку місцевого самоврядування, включаючи соціально-культурні, фінансово-економічні, організаційні і інші фактори [6].

На думку окремих авторів [7], вирішення питань забезпечення національної безпеки в межах місцевого самоврядування обмежується предметними сферами діяльності органів місцевого самоврядування: участь у профілактиці тероризму; участь у профілактиці та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; забезпечення первинних заходів техногенної безпеки; підтримка системи цивільного захисту у стані працездатності; мобілізаційна підготовка на комунальних підприємствах і установах;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

надання підтримки громадським об'єднанням, які беруть участь в охороні громадського порядку.

Конституційна сфера безпеки не обмежується переліченими питаннями місцевого значення, що зачіпають лише окремі аспекти публічної безпеки та частково державної безпеки.

Прихильники ширшого підходу до розуміння безпеки суспільства включають до її структури: забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, відносини, пов'язані з дотриманням правил безпеки дорожнього руху, виконання будівельних робіт у громадських місцях, дотриманням правил перевезення товарів, вантажів, транспортних засобів, та інші елементи публічної безпеки [8]. У даному випадку йдеться не так про публічну безпеку як про стан громадського порядку та соціальну безпеку.

Питання місцевого значення взаємопов'язані з предметами ведення державної публічної влади, закріпленими в Конституції України, які можуть бути згруповані за однорідними групами суспільних відносин щодо: контрольної та наглядової діяльності; фінансово-економічні діяльності; забезпечення дорожнього руху та відповідності інфраструктури технічним вимогам; адміністративної діяльності; житлово-комунального господарства, будівництва тощо.

До компетенції органів місцевого самоврядування можуть належати повноваження, права і обов'язки, пов'язані із забезпеченням окремих аспектів економічної, фінансової, транспортної, будівельної, дорожньої та інших видів національної безпеки, включаючи питання виконання відповідного законодавства.

Функція органів місцевого самоврядування щодо виконання законодавства України у сфері забезпечення безпеки реалізуються у вигляді різних видів повноважень, предметів ведення, прав і обов'язків, закріплених державною владою. За рівнем співвідношення загального й особливого у змісті доцільно виділити загальні та спеціальні повноваження, які знаходяться у функціональних взаємозв'язках.

Спеціальні повноваження, зміст яких формується виходячи з видів безпеки, диференціюються на управлінські, організаційні, координаційні, інформаційні та контрольні. Серед загальних повноважень, що мають наскрізний характер для всіх сфер безпеки на місцевому рівні організації публічної влади поряд з правотворчими та бюджетними повноваженнями, спрямованими на реалізацію спеціальних і додаткових прав і обов'язків органів місцевого самоврядування, відносяться розробка та здійснення місцевих програмних документів.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Характер додаткових повноважень можуть мати окремі державні повноваження, що делегуються органам місцевого самоврядування. Щодо компетенції органів місцевого самоврядування з реалізації законодавства України в галузі безпеки склалося кілька основних підходів до розуміння: зміст вичерпується функціями, цілями та завданнями; повноваженнями, правами та обов'язками; відповідальністю; предметними сферами чи напрямками діяльності органів місцевого самоврядування – предметами ведення чи питаннями місцевого значення.

Комплексна будова сфери безпеки зумовлює багатокомпонентну структуру законодавства України в галузі безпеки, передбачає інтеграційний підхід до розуміння компетенції органів місцевого самоврядування, яка є сукупністю правових засобів, що виступають методами та прийомами визначення предметних сфер діяльності та умов реалізації функції забезпечення безпеки. Динамічним елементом компетенції органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення безпеки виступають повноваження, які поділяються на загальні, спеціальні, додаткові, управлінські, організаційні, координаційні, контрольні, інформаційні та делеговані.

Функція місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки населення є об'єктивно необхідний, нормативно регламентований і організаційно оформлений напрям діяльності публічних органів, є продовженням функції держави щодо забезпечення національної безпеки встановленими методами, засобами та формами.

Функція місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки населення адміністративно-територіальної одиниці є об'єктивно необхідний, нормативно регламентований та організаційно оформлений напрям діяльності суб'єктів місцевих відносин, у клон тексті забезпечення національної безпеки.

Діяльність органів місцевого самоврядування у досліджуваній сфері є цілеспрямованою, узгодженою з інститутами публічної влади та громадянського суспільства, регламентованою законодавством та прийнятими на його основі місцевими правовими актами, сукупністю форм і методів впливу на суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням виконання актів державної та місцевої правотворчості у сфері забезпечення національної безпеки відповідно до встановлених питань місцевого значення органу місцевого самоврядування та його статутними повноваженнями.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>
2. Мельничук О.Ф., Сухоребра Т.І. Удосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 1. С. 59-61.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%>
5. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. Політичні дослідження. 2021. № 1. С. 22-40.
4. Рішення Конституційного Суду України. Справа № 1-31/2010 20 травня 2010 року № 14-рп/2010. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-10#Text>
5. Повноваження органів місцевого самоврядування. Конституційний Суд України. URL. <https://ccu.gov.ua/en/node/17620>
6. Клименко Н. Організаційно-правові засади забезпечення безпеки об'єднаною територіальною громадою в умовах децентралізації. Науковий вісник: Державне управління. 2021. № 3 (9). С. 29-49.
7. Хатнюк Ю. А. Актуальні проблеми організації охорони громадського порядку: курс лекцій. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 168 с.

Лебідь Т.І.,
завідувач навчальної лабораторії
кафедри кримінального права,
процесу та криміналістики
Академії праці, соціальних відносин і туризму

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ
ПОСТВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ**

Після набуття незалежності в 1991 році Україна зазнала складних змін у всіх сферах життя, включаючи систему місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року визначає, що органи місцевого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

самоврядування є самостійними органами влади, які здійснюють свої повноваження в межах, визначених законодавством.

Однак, в умовах поствоєнної відбудови, механізм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади потребуватиме вдосконалення, а саме, необхідно проводити комплексні заходи, які передбачають не лише удосконалення законодавства, але й забезпечення взаємодії та співпраці між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на практичному рівні [1].

У цьому контексті важливим є забезпечення відповідного рівня довіри між цими структурами та спільна робота з метою досягнення загальних цілей. Також, потрібно розвивати інститути міжнародної співпраці з іншими країнами з метою вивчення та використання передового досвіду в галузі місцевого самоврядування та управління територіями [2].

Основними кроками, які повинні бути первинними у поствоєнній відбудові є:

- зміцнення ролі місцевих рад у процесі прийняття рішень. Місцеві ради повинні мати можливість приймати рішення з питань, які стосуються розвитку території, соціального захисту населення та інших сфер життя. Таким чином, місцеві ради зможуть відчувати свою відповідальність перед громадою та забезпечити більш ефективну роботу органів місцевого самоврядування.

- покращення координації роботи органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Для забезпечення ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади необхідно забезпечити систему координації роботи, включаючи зустрічі, консультації та обговорення питань відповідного рівня.

- підвищення рівня інформованості та підтримки громадськості. Необхідно забезпечити більшу відкритість та прозорість в роботі органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Це можна зробити шляхом проведення громадських слухань, відкритих дебатів, опитувань громадян та інших заходів, які допоможуть залучити громаду до процесу прийняття рішень.

- забезпечення розвитку органів місцевого самоврядування за допомогою реформ. Україна повинна продовжувати реформувати систему місцевого самоврядування, щоб забезпечити більш ефективну та економічну роботу органів

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

місцевого самоврядування. Важливим аспектом цих реформ є забезпечення фінансової стабільності місцевих рад та забезпечення їх фінансової автономії.

– підвищення професійної підготовки кадрів. Для забезпечення ефективної роботи органів місцевого самоврядування та органів державної влади необхідно мати висококваліфіковані кадри, які здатні вирішувати складні питання та забезпечувати розвиток територій.

На початку 2020 року розпочався другий етап реформи децентралізації, в результаті якого було затверджено оновлений адміністративно-територіальний устрій України базового рівня. Необхідність реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою не викликає сумнівів. Адже світ не стоїть на місці, постійно змінюються зовнішні та внутрішні умови функціонування держави, на які вона повинна адекватно (ефективно) реагувати. Публічність, з якою реалізовувалася ця реформа, дала суттєвий поштовх до розвитку територіальних громад та активізації громадянського суспільства, адже на рівень місцевого самоврядування почали передавати велику кількість повноважень, що раніше були присутніми тільки на вищих рівнях державного управління.

Однією з головних новацій є створення багаторівневої системи, яка гарантує правомірність роботи органів місцевого самоврядування, а також посадових осіб. Така система передбачає наступне:

– акти сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України районними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності районного рівня);

– акти районних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України обласними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності регіонального рівня);

- акти обласних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України центральним органом виконавчої влади, який забезпечує законність актів органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (орган із забезпечення законності центрального рівня)» [3].

Це створить умови для забезпечення законності рішень органів місцевого самоврядування органами державного управління вищого рівня, ніж вони самі, і зменшить можливість упередженої оцінки. Позитивним моментом, є також те, що предметом аналізу

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

на відповідність Конституції України та законам України є не всі акти місцевого самоврядування, а виключно ті, які є:

- нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування, структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій у частині виконання ними окремих делегованих повноважень місцевого самоврядування;

- індивідуальними актами, які приймаються органами місцевого самоврядування з питань відчуження майна територіальної громади або майна спільної власності територіальних громад району чи області, якщо таке відчуження здійснюється без застосування публічних конкурсних процедур, визначених законами України;

- актами, які містять ознаки прийняття рішень органами місцевого самоврядування поза межами їхньої компетенції;

- актами, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, та містять ознаки будь-якої дискримінації окремої особи та/або групи осіб» [4].

Окрім того, слід розглянути інститут префектури як можливість покращення взаємодії місцевих органів самоврядування та державних органів. Цей інститут успішно працює в декількох країнах Європи, збалансовуючи різні гілки влади та запобігаючи безконтрольності у зв'язку з децентралізацією. Щоб зберегти баланс між загальнодержавними та муніципальними інтересами, префект отримав відповідальність за виконання ряду функцій. Наприклад, в Румунії префекти на рівні повітів та столиці керують «децентралізованими службами міністерств та інших центральних органів у адміністративно-територіальних одиницях», а також оскаржують рішення місцевих органів самоврядування [5].

Для ефективного взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні важливо також забезпечити реформування системи фінансового забезпечення територіальних громад, в тому числі шляхом збільшення обсягів передачі їм фінансових ресурсів, забезпечення їх раціонального використання та контролю за цим.

Важливим чинником взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади є забезпечення належної якості управління місцевими ресурсами. Для цього необхідно забезпечити розробку та впровадження інформаційних систем управління та моніторингу діяльності місцевих органів влади, а також підвищення кваліфікації кадрів, що займаються управлінням місцевими ресурсами [6]. Можна сказати, що вдосконалення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з органами

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

державної влади в Україні в умовах поствоєнної відбудови потребує комплексного підходу, який включає в себе вдосконалення законодавства, забезпечення фінансового забезпечення територіальних громад, підвищення якості управління місцевими ресурсами та забезпечення ефективного діалогу між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Продовження процесу децентралізації та забезпечення прав місцевих громад на самоврядування є основним напрямком вдосконалення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади [7]. Важливо забезпечити не тільки передачу повноважень та ресурсів, але й забезпечити необхідний рівень кваліфікації та підтримки місцевих органів влади.

Потрібно також вдосконалювати механізми міжсекторного та міжрівневого партнерства, зокрема, шляхом залучення громадських організацій, бізнесу та інших зацікавлених сторін до процесів планування та реалізації державної політики. Також важливо забезпечити розробку та впровадження новітніх технологій в управління місцевими ресурсами та підвищення рівня транспарентності та відкритості діяльності місцевих органів влади [8]. При цьому необхідно враховувати специфіку місцевих умов та потреб громадян, що вимагає індивідуального підходу до кожної територіальної громади. Важливо також забезпечити доступність та ефективність механізмів контролю за діяльністю місцевих органів влади та вжити необхідних заходів щодо уникнення корупційних проявів.

Окрім цього, важливо підвищувати рівень свідомості та освіченості громадян з питань місцевого самоврядування, залучати їх до участі у процесах прийняття рішень та розробці місцевих програм та проектів [9].

Тому, для вдосконалення механізму взаємодії місцевих органів влади з органами державної влади в Україні в умовах поствоєнної відбудови необхідно реалізувати комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективної взаємодії, розвиток інституційного середовища, підвищення кваліфікації та професійної підготовки державних службовців, розвиток електронної демократії та впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, підтримку місцевого бізнесу, залучення громадськості до процесу прийняття рішень, розвиток міжнародного співробітництва та розвиток місцевого бізнесу.

Узагальнюючи вищезгадані підходи, можна зазначити, що вдосконалення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в Україні в умовах поствоєнної відбудови передбачає багатоаспектний підхід. Зокрема,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

необхідно розвивати місцеву демократію, забезпечувати прозорість та доступність інформації, залучати громадськість до процесу прийняття рішень, покращувати роботу місцевих органів влади з питань соціально-економічного розвитку, залучення іноземних інвестицій, технологій та знань, а також забезпечувати ефективну взаємодію з органами державної влади на різних рівнях управління. Для вдосконалення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в Україні необхідно забезпечити комплексний підхід, який буде спрямований на забезпечення передачі повноважень та ресурсів, підвищення якості управління місцевими ресурсами, залучення громадських організацій, бізнесу та інших зацікавлених сторін до процесів планування та реалізації державної політики, а також застосування новітніх технологій та підвищення рівня транспарентності та відкритості діяльності місцевих органів влади.

Література:

1. Фуртатов В.С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / В.С. Фуртатов // Наукові праці [Чорноморського державного університету ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер.: Державне управління. – 2010. т. – 130, Вип. 117. – С. 66-70.
2. Борисочева Н. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. Підприємництво, господарство і право. 2021. № 6. С. 111-116
3. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Закон України від 05 лют. 2015 р. № 156-VIII. / Україна. Верховна Рада. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Євтушенко Є. В. Інститут префекта в контексті децентралізації як однієї з форм стратегії сталого розвитку: монографія / Є.В. Євтушенко // Публічне управління. – 2016. – Вип. 14.
6. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 2
7. Шкільняк М., Мельник А., Монастирський Г., Васіна А., Дудкіна О. Удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в контексті реалізації

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

потенціалу децентралізації. Вісник економіки. 2021. № 2. С. 193-199. URL: <http://visnykj.wunu.edu.ua/index.php/visnykj/article/download/1249/1352>

8. Гуріна Л. Зв'язки із громадськістю в органах державної влади / Л. Гуріна. Зб.наук.праць Національний університет «Острозька академія», 2013.

9. Малаш С.М. Проблематика взаємовідносин між органами виконавчої влади та громадськістю. *Державне управління: теорія та розвиток*. 2017. -№ 9. С.21-27.

Зленко А.В.,
старший викладач кафедри
конституційного, адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПРИЙНЯТТЯ ВЛАДНИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Сьогодні вся Україна опинилась в ситуації, коли обставини можуть змінитись щохвилини і потрібно бути готовим до найбільш кризових умов роботи. Війна змінила всі правила та норми, поставила перед нами нові виклики та спровокувала цілий ряд криз, які серйозно ускладнюють функціонування держави. І не в останню чергу це стосується органів місцевого самоврядування на які покладена відповідальність з забезпечення потреб населення громад. Саме від ефективності роботи органів місцевого самоврядування залежить те, наскільки життєвостроможним буде населений пункт в умовах військової агресії.

Згідно з Європейською Хартією місцевого самоврядування, система місцевого самоврядування – це «сукупність форм здійснення і власне суб'єктів місцевого самоврядування через які реалізуються повноваження і функції територіальних громад» [1, с. 115].

До початку введення воєнного стану в Україні успішно впроваджувалася реформа децентралізації, під час якої об'єднувалося декілька рад та створювалися територіальні громади з стійкішим фінансовим становищем і здатністю до автономії. І, в умовах війни результати проведеної реформи проявили позитивні моменти, дозволивши об'єднаним населеним пунктам спільно справлятися з міграцією населення, нестачею продовольчих продуктів, відновленням інфраструктури та іншими проблемами [3].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

24 лютого 2022 року, в день, коли розпочалася повномаштабна війна в Україні, було введено воєнний стан і одразу ж видано Указ Президента України, щодо створення рад оборони при обласних та Київській міській державній адміністрації, а також при органах місцевого самоврядування. Крім того, було прийнято рішення створити військові адміністрації в областях та районах, де ведуться активні бойові дії, що дозволило органам місцевого самоврядування безперебійно продовжувати свою роботу. Ці спеціальні органи відповідають за відсіч окупантам і забезпечують державну владу на місцях. Мета їх створення зрозуміла: разом з військовим командуванням вони забезпечують впровадження заходів воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку [4, 5].

Держава формує військові адміністрації на основі обласних та районних державних адміністрацій. Працівниками цих структур стають люди, що раніше працювали в державних адміністраціях, військовослужбовці, представники правоохоронних органів та служб цивільного захисту. Очолили новостворені органи голови відповідних ОДА. Щоб ефективно протидіяти окупантам, військові адміністрації одночасно виконують функції військових та державних органів влади. Інколи вони можуть перебирати й повноваження місцевого самоврядування [6, 7].

20 травня 2022 року набув чинності Закон України від 12.05.2022 р. №2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», яким, серед іншого, уточнено окремі питання здійснення місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, зокрема [4]:

– спрощено порядок підготовки і оприлюднення актів органів місцевого самоврядування (акти не потребують оприлюднення; не застосовується норми Законів України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та «Про державну допомогу суб'єктам господарювання») [4];

– рішення сільських, селищних та міського голови можуть прийматися одноосібно (наприклад, мер громади може приймати одноосібні рішення щодо звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, 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) [4];

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

– рішення з кадрових питань мер, голова районної і обласної ради можуть прийматися одноосібно (на період дії воєнного стану мерів наділено правом призначати осіб на посади в органах місцевого самоврядування, посад керівників установ, організацій, комунальних підприємств, що належать до сфери управління відповідного органу, без конкурсного відбору) [4].

Військові адміністрації самостійно або спільно з органами місцевого самоврядування чи виконавчими органами влади можуть приймати наступні управлінські рішення в умовах воєнного стану:

- встановлення (посилення) охорони об'єктів державного значення;
- запровадження трудової повинності для працездатних осіб;
- використання потужностей та трудових ресурсів підприємств;
- примусове відчуження майна, що перебуває у приватній/комунальній власності;
- запровадження комендантської години Встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду;
- перевірка документів у осіб Заборона проведення мітингів, мирних зборів, демонстрацій і походів, інших масових заходів;
- регулювання роботи засобів масової інформації, постачальників електронних комунікаційних мереж, видавництв, поліграфічних підприємств, телерадіоцентрів та телерадіоорганізацій інших підприємств, організацій, установ і закладів культури.

В свою чергу, під час війни значна кількість населення переселилася з регіонів , де активно ведуться бойові дії, у більші спокійні західні регіони, які межують з Румунією, Польщею, Молдово, Словаччиною та Угорщиною. В даних регіонах на органи місцевого самоврядування покладено додаткову роботу з внутрішньо переміщеними особами, зокрема приймаються рішення щодо статусу ВПО, видачі довідок, надання гуманітарної допомоги, оформлення виплат, тощо [8].

Окремої уваги заслуговує питання роботи органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях. Для роз'яснення конкретного алгоритму дій у ситуації окупації, були розроблені персоналізовані рекомендації щодо можливих дій і рішень в залежності від обставин в яких опинилася громада. Перш за все, органам місцевого самоврядування рекомендували проаналізувати інформацію, яка розміщена на їх

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

ресурсах у відкритому доступі та закрити ту інформацію, яку може використати ворог (дані земельних ділянок, містобудівна документація, тощо).

Окрім вищезгаданих обов'язків, в умовах воєнного стану суттєво розширюються стандартні повноваження органів місцевого самоврядування, а саме:

- сільський, селищний, міський голова територіальної громади може приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо.
- сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу може призначати осіб на посади: в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування.
- кандидат на посади в органах місцевого самоврядування, посади керівника комунального підприємства, установи, організації, не подає: е-декларацію особи; документ рівня володіння державною мовою; не проводяться перевірки за ЗУ «Про запобігання корупції», «Про очищення влади».
- повноваження обласних (у разі окупації або оточення адміністративного центру області) та районних рад переймає обласна/районна військова адміністрація.
- обласні військові адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних сил України визначають територіальної громади, на території яких ведуться бойові дії, а також населені пункти, які є оточеними.

Позитивною практикою є підтримка органами місцевого самоврядування проектів, громадських ініціатив, співпраця з міжнародними та громадськими організаціями, волонтерами, які покликані вирішити проблеми громади.

Заходи з підтримки населення органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану:

1. Ініціатива «Сади Перемоги» – Проект створення муніципальних городів, які дозволяють мінімізувати наслідки продовольчої кризи.
2. Програма «Будуємо Україну Разом» – Волонтери долучаються до відновлення зруйнованих міст. Органи місцевого самоврядування оцінюють збитки, обстежують пошкоджене житло та вже отримують від держави ресурси на відшкодування завданої шкоди.
3. Міжнародний марафон «Єднання місцевого самоврядування світу задля добробуту людей і миру» – Обмін досвідом та вироблення конкретних рішень щодо актуальних проблем.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

4. Онлайн-платформа Cities4Cities – Збирає потреби та пропозиції від органів місцевого самоврядування та допомагає налагодити співпрацю щодо їх задоволення.

Не зважаючи на те, що зараз в Україні активна фаза російсько-української війни та всі політичні і громадські процеси перейшли у воєнну площину, в Україні все ж продовжується законотворча робота, яка спрямована також на вдосконалення механізмів місцевої демократії. Також відбуваються заходи щодо покращення відкритості й прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, для цього зареєстровано законопроект №7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування», який дозволяє розширити правові можливості залучати мешканців та громадських організацій до процесів вироблення рішень на рівні органів місцевого самоврядування [9].

Література:

1. Європейська Хартія регіональної демократії: наук.-практ. коментар / авт.уклад.: Т. М. Безверхнюк, та ін. Асоціація дослідників держ. упр. Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. 186 с.

2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 2259-IX від 40.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

3. Калашнікова О., Крупник А. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління, 2018. URL: <http://samoorg.com.ua/wpcontent/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zab-ezpechennya-demokratiyi-uchasti-.pdf>

4. Прийняття одноосібних рішень сільськими, селищними та міськими головами в умовах воєнного стану. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15138>.

5. Борщевський В.В., Василиця О.Б., Матвеев Є.Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2022. № 2 (76). С. 30-35.

6. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації? URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogostanu-yaki-prava-u-viyskovoyi-administratsiyi>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

7. Миколюк А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022. № (2). С. 67-73.

8. Місцеве самоврядування під час воєнного стану. URL: <https://auc.org.ua/novyna/misceve-samovryaduvannya-pid-chas-voyennogo-stanu-osoblyvostifunkcionuvannya-vyznacheno>.

9. Як працює місцеве самоврядування в умовах воєнного стану? URL: <https://centreua.org/publikatsiyi-golovna/yak-pratsyuye-mistseve-samovryaduvannya-v-umovah-voyennogo-stanu/>.

Баймуратов М.М.,
магістр права, аспірант Маріупольського державного університету,
заступник начальника департаменту з правової роботи
Головного управління податкової служби України в Одеській області

ФЕНОМЕНОЛОГІЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Становлення в Україні місцевого самоврядування (далі – МСВ) як конституційно-правового інституту та одного з рівнів публічної влади актуалізувало, об'єктивувало, контекстуалізувало та каналізувало в суспільстві і державі феноменологію, проблематику, роль і значення органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що 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].

Отже, можна констатувати, що компетенційні повноваження ОМСВ виступають основоположним функціонально-діяльним компонентом локальної демократії та її метою та екзистенційним дискурсом, що скерований:

- по-перше, на організацію простору феномену життєдіяльності людини в локальному соціумі;

- по-друге, створення відповідних інституцій – публічної влади (місцева рада, її виконавчий комітет, його департаменти, управління, відділи, органи самоорганізації

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

населення тощо) та самої громади (інститути громадянського суспільства), що задовольняють інтереси жителів-членів ТГ, діють від їх імені та в їх інтересах;

- по-третє, створення відповідних організаційних та організаційно-правових форм реалізації компетенційних повноважень ОМСВ, що виникають насамперед як результат їх практичної діяльності щодо втілення своїх компетенційних повноважень;

- по-четверте, розробку різних форм управлінського легального розсуду – дискреційних форм управлінської діяльності, що виникають в межах компетенційних повноважень ОМСВ у їх посадових осіб та скеровані на більш оптимальну і ефективну реалізацію зазначених повноважень, виходячи з того, що така реалізація та її порядок, процесуально-процедурне супроводження і забезпечення не передбачені чинним законодавством та знаходяться в області нормативно-правових лакун;

- по-п'яте, на отримання конкретного соціального результату, що є логічним наслідком реалізації наведених повноважень ОМСВ, з метою реалізації інтересів ТГ та її жителів-членів, що фактично втілені в такі повноваження МСВ та відображають екзистенційний дискурс існування і функціонування ТГ на локальному рівні соціуму, де людина фактично й реалізує свій життєвий цикл та в його процесі свої чисельні інтенції;

- по-шосте, на побудову якісно нової та такої, що розвивається, системи координат з реалізації прав, свобод і обов'язків людини через відповідну реалізацію компетенційних повноважень ОМСВ, на рівні та в межах ТГ, що веде до формування конституційно-правового статусу людини, її груп та асоціацій саме в умовах МСВ та на локальному рівні соціуму;

- по-сьоме, на побудову локальної системи охорони і захисту прав і свобод людини завдяки реалізації ОМСВ своїх компетенційних повноважень, що кореспондують з зобов'язаннями публічної державної влади щодо супроводження, забезпечення і гарантування її конституційно-правового статусу на рівні та в межах ТГ;

- по-восьме, на стимулювання нових форм поведінкових настанов (атитюди) і формування системи забезпечення форм життєдіяльності людини, що вже існують, а також тих, що тільки проходять етап інституціоналізації в межах ТГ, завдяки розвитку самої ТГ та запозичення таких форм (габітусів) в епоху глобалізації (глобальний розвиток соціального, економічного і культурологічного дискурсу людини, цифровізація повсякденного життя людини-члена ТГ та цифрова трансформація його супроводження і забезпечення, нові техніко-технологічні можливості будівництва, транспорту, зв'язку, освіти, медицини, екології тощо);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- по-дев'яте, на формування відповідних архетипів у діяльності ОМСВ на основі їх компетенційних повноважень, а також архетипів самої людини, її груп та асоціацій, що формує на локальному рівні соціуму в межах ТГ оновлений системний мікросвіт свого існування і життєдіяльності через формування, модифікацію і трансформацію індивідуального, групового і колективного муніципального праворозуміння і муніципальної правосвідомості;

- по-десяте, використання компетенційних повноважень ОМСВ на пряму сприяє формуванню на рівні ТГ (мікро-, мезо-, макрорішення) муніципальної психології, що детермінує та забезпечує відповідну поведінку людини, її груп та асоціацій в локальному соціумі відповідно до його екзистенційних настанов існування, потреб життєдіяльності та існування наведених суб'єктів, перспектив розвитку.

Звідси компетенція ОМСВ:

- оформлюється в управлінсько-функціональний системний комплекс, що
- складається з легально-встановлених компетенційних повноважень та предметів відання,

- володіє вельми високим рівнем управлінської спроможності,

- характеризується високим творчо-трансформаційним потенціалом в контексті свого розвитку і вдосконалення,

- дає можливість цій феноменології здійснювати системний вплив на соціальні, муніципально-правові та конституційно-правові відносини, формуючи відповідні стереотипи індивідуальної, групової та колективної поведінки, що є адекватною нормативним настановам, що містяться в конструкції компетенційних повноважень та впливають з логічного тлумачення функціонування відповідних сфер соціального життя, що детермінують відповідні предмети відання,

- які фактично формуються, виникають, існують і реалізуються на локальному рівні соціуму, в межах ТГ, в умовах МСВ та в стані повсякденності

- з метою належної реалізації екзистенційних потреб та інтересів людини, її груп та асоціацій.

До ознак такого системно-комплексного впливу можна віднести наступні фактори:

а) здійснювати стратегічне і оперативне управління локальними процесами в межах ТГ через вирішення питань місцевого значення та питань загальнодержавного значення, що делеговані публічною владою на локальний рівень управління (*фактор локального управління* – авт.),

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

б) формувати і здійснювати комунікаційні зв'язки з іншими суб'єктами публічної влади та невладними суб'єктами різної форми власності за межами ТГ для акумуляції зусиль щодо спільного вирішення актуальних питань місцевого розвитку (*фактор зовнішньої комунікації – авт.*),

в) створювати систему комунікаційної взаємодії між ними, як органами публічної влади і жителями-членами ТГ, а також бізнесовими структурами, – цей «трикутник» базується на взаємних інтересах наведених суб'єктів щодо досягнення телеологічних домінант сталого локального розвитку (*фактор внутрішньої комунікації – авт.*),

г) створювати локально-управлінські системні комплекси відносин, що мають систематичний, стереотипний, типізований характер та ілюструють ідентичність різних ознак і форм життєдіяльності громади, не дивлячись на вікові, статеві, расові, національні, релігійні та інші особливості жителів, що об'єднані в ТГ (*фактор уніфікації і стереотипізації концептів, рівнів, дій, форм, рішень управлінської діяльності – авт.*);

г') утворювати і використовувати «обкатані» форми управлінської діяльності, що характеризуються високим рівнем управлінської ефективності та скеровані у підсумку на створення спроможних в соціальному і економічному контекстах ТГ (*фактор технологізації управлінської діяльності – авт.*);

д) запозичення форм і методів управлінської діяльності, що використовуються аналогічними органами муніципальної влади зарубіжних держав для оптимального вирішення актуальних питань життєдіяльності ТГ та її членів-жителів (*фактор подальшого перспективного розвитку та прогнозування управлінської діяльності – авт.*).

2. Системний аналіз предметно-об'єктної складової компетенції ОМСВ, особливо в контексті її діяльнісно-функціонального і творчо-трансформаційного потенціалу, призводить до висновку, що він, насамперед, скерований на реалізацію стратегічної складової локальної демократії – здійснення охорони, захисту, легалізації, реалізації та гарантування прав, свобод і обов'язків людини в межах локального соціуму, а також їх легітимації як соціально-нормативних феноменів всередині цього соціуму, – у вигляді відповідних поведінково-функціональних настанов (атитюдів) і діяльнісно-праксеологічних форм життєдіяльності (габітусів), а у підсумку, – загальної соціалізації, включаючи й правову соціалізацію. Отже, можна стверджувати, що саме ОМСВ здійснюють свою основну організаційну, організаційно-нормативну діяльність з метою відповідного супроводження і забезпечення таких прав, свобод і обов'язків людини.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Такий висновок підтверджується низкою вагомих аргументів стратегічного і тактичного характеру, що:

- по-перше, спираються на конституційні та законодавчі положення, які регламентують та регулюють правовий статус і компетенційні повноваження ОМСВ, що вони здійснюють в процесі своєї повсякденної діяльності;

- по-друге, мають реальний фактологічний характер в процесі своєї реалізації;

- по-третє, володіють ціннісно-орієнтованими на гуманізм настановами, що скеровані на затвердження пріоритету прав людини перед правами держави та її етатизмом і тоталітарно-примусовим потенціалом;

- по-четверте, характеризуються екзистенційною спрямованістю, що торкається повсякденного існування будь-якої людини в межах мікро-, мезо- та макросоціуму;

- по-п'яте, забезпечені відповідними процесуально-процедурними схемами реалізації, охорони, захисту і реалізації, що мають типізований характер;

- по-шосте, мають відповідне техніко-технологічне забезпечення щодо супроводження, забезпечення і практичної реалізації;

- по-сьоме, володіють високим конотаційним та наративним наповненням, що роблять діяльність ОМСВ свідомою, логічною, актуальною, і у підсумку, об'єктивованою;

- по-восьме, володіють темпоральною перспективою, що скерована на вдосконалення локального життя людини, її груп і асоціацій та муніципалізацію всіх аспектів їх існування і реалізації.

Отже, можна констатувати, що саме компетенційні повноваження ОМСВ:

- органічно витікають з основоположних засад натуралістичної юриспруденції [2], що базується на природних правах людини, якими вона володіє в силу тільки факту того, що вона є людиною (*природничо-засадничий критерій* – авт.);

- сформовано на основі їх багаторазового та багаторічного використання і застосування органами публічної влади у їх історичній ретроспективі в процесі існування і функціонування територіальної людської спільноти з метою задоволення її первинних і індивідуально-групових, індивідуально-колективних і індивідуальних потреб (*історико-засадничий критерій* – авт.);

- найбільш адекватно відображають екзистенційні потреби жителів-членів ТГ, тобто такі потреби, без задоволення яких вони не можуть існувати як людські істоти і члени локального соціуму (*екзистенційно-засадничий критерій* – авт.);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- у їх інверсійному тлумаченні та кінцевому застосуванню складають могутній гуманістично-гуманітарний дискурс, що лежить в основі існування та функціонування феноменології самоорганізації населення у вигляді ТГ, в умовах МСВ, в стані повсякденності (*дискурсивно-засадничий критерій* – авт.);

- дають можливість здійснювати ефективне і оптимальне управління локальними справами в інтересах (колективних, групових, індивідуальних) жителів-членів ТГ з метою їх повсякденного та перспективного існування і функціонування (*управлінсько-засадничий критерій* – авт.);

- містять в собі передбачені на конституційно-правовому та законодавчо-правовому рівнях відповідні організаційно-технологічні та організаційно-правові форми діяльності органів публічної влади, що є обов'язковими, тобто мають імперативно-обов'язковий характер, але все ж дають ОМСВ можливість власного розсуду щодо засобів та ресурсів реалізації наведених повноважень (*імперативно-дискретний критерій* – авт.);

- ефективно впливають на створення на рівні МСВ в межах ТГ системи комунікаційної взаємодії жителів-членів ТГ, завдяки якій вони здійснюють свою соціалізацію, в тому числі й правову, на індивідуальному, груповому та колективному рівнях (*соціально-статусний критерій* – авт.);

- у їх системно-індивідуальному розумінні та тлумаченні в основному відображають характерологічні риси людини (особистості), що мешкає у локальному соціумі як житель-член ТГ та її повсякденні потреби (*індивідуально-визначальний критерій* – авт.);

- в процесі їх реалізації створюють умови для виникнення, формування і інституціоналізації у жителя-члена ТГ відповідних атитюдів (поведінкових настанов) та габітусів (практичних форм життєдіяльності), включаючи й правові атитюди і габітуси [3], формуючи таким чином своєрідний «портрет муніципальної людини» (*поведінково-діяльнісний критерій* – авт.);

- напряду передбачені Конституцією держави та її профільним законодавством, тому виступають реальною та ефективною гарантією існування і функціонування публічної влади на публічному самоврядному (муніципальному) рівні соціуму (*нормативно-владний критерій* – авт.);

- саме компетенційні повноваження ОМСВ та предмети їх відання напряду сприяють формуванню, прояву, реалізації, охороні, захисту і гарантуванню прав і свобод людини, а також виконанню її обов'язків (*людино-розмірний критерій* – авт.);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- саме компетенційні повноваження ОМСВ, включаючи й їх повноваження, що детермінуються та забезпечуються їх дискреційними можливостями (повноваженнями) [4], виступають основоположним базисом для подальшого розвитку і вдосконалення прав, свобод і обов'язків людини і громадянина (*релятивістсько-засадничий критерій* – авт.);

- в контексті їх практичної реалізації ототожнюються з конотаційним наповненням і нарративним змістом локального простору виникнення, формування, прояву, реалізації, охорони і захисту прав і свобод людини (*конотаційно-нарративний ідентифікаційний критерій* – авт.);

- в контексті їх тлумачення фактично формують на локальному рівні соціуму конституційний статус людини (*конституційно-статусний критерій* – авт.);

- при їх реалізації в локальному соціумі створюють умови для формування та функціонування інституційної основи громадянського суспільства (*статусно-самоврядний критерій* – авт.);

- в їх філософському осмисленні реально сприяють формуванню у жителів-членів ТГ муніципальної свідомості та правосвідомості (*свідомо-засадничий критерій* – авт.);

- у їх парадигмальному поведінково-діяльнісному розумінні сприяють формуванню у жителів-членів ТГ на основі їх муніципальної свідомості і правосвідомості муніципальної психології (*психологічно-засадничий критерій* – авт.);

- у їх глобальному вимірюванні виступають інструментально-методологічним засобом, що скерований на зберігання існування і функціонування первинного колективного осередку людської цивілізації – ТГ та охорону прав і свобод її жителів-членів (*глобально-засадничий критерій* – авт.);

- в умовах екстраординарного функціонування державності, зокрема в умовах воєнного стану або війни, природних або техногенних катаклізмів тощо, – при їх належній інтерпретації та легалізації, скеровані на створення локальної системи життєдіяльності людини в умовах кризових ситуацій та станів (*безпеково-засадничий критерій* – авт.);

- в контексті цілепокладання вони скеровані на вдосконалення форм самоорганізації населення-членів ТГ, розвиток демократичних механізмів врахування їх суспільної думки за рахунок використання новітніх форм локальної демократії (партисипаторна, деліберативна, агональна, агрегативна демократії), вдосконалення новітніх форм життєдіяльності за рахунок втілення сучасних технологічних досягнень, актуального досвіду захисту довкілля, вирішення найважливіших проблем існування

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

територіальної людської спільноти як первинного колективного осередку людської цивілізації (*перспективно-засадничий критерій* – авт.).

3. Великий науково-доктринальний інтерес представляє системний аналіз змістовного наповнення будь-якого конкретного компетенційного повноваження ОМСВ, що має відповідний організаційно-діяльнісний та поведінково-функціональний конструкт, а також вказівка на предмет відання, тобто на конкретну сферу соціального життя, в якій цей орган є компетентним, тобто здійснює таке повноваження. Він демонструє, що воно:

- по-перше, спрямоване на реалізацію відповідного права, свободи або обов'язку людини, що регламентоване і врегульоване Конституцією України та її законодавством;

- по-друге, така парадигма побудови профільних повноважень надає їм конкретно-поведінкову та діяльнісно-функціональну змістовність, що робить права, свободи та обов'язки людини реальними в їх нормативно-правовому супроводженні, забезпеченні та реалізації;

- по-третє, більш того, вони визначають не тільки оптимальність таких прав, свобод і обов'язків, але й детермінують їх постійну актуальність, гарантованість реалізації та формують відповідний «плюфт» для подальшого розвитку і вдосконалення;

- по-четверте, в умовах глобалізації, особливо її правової форми, повноваження ОМСВ та їх предмети відання типізуються, набувають загального значення, формалізуючись у вигляді нормативних настанов у міжнародних актах договірної права (зокрема, європейського міжнародного права, наприклад, Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року, Європейська ландшафтна конвенція 2000 року тощо);

- по-п'яте, саме в умовах правової глобалізації з'явилась у світовому масштабі категорія міст, які оголосили себе правозахисниками, або містами прав людини (Human Rights Cities). На онлайн-платформі The Human Rights Cities Network, яка об'єднує представників таких міст, визначено, що вони «представляють команду однодумців, які визнають життєво важливу роль міст у захисті, заохоченні та втіленні прав людини» [5]. Методологічною та нормативною основою діяльності цього міжнародного об'єднання служать спеціальні Резолюції Ради з прав людини ООН 24/2 від 26 вересня 2013 р., 27/4 від 25 вересня 2014 р. та 33/8 від 29 вересня 2016 р., які стосуються ролі місцевих органів влади у заохоченні та захисті прав людини. Особливе значення має Резолюція 39/7 і підготовлена на її основі спеціальна доповідь Верховного комісара ООН з прав людини «Місцеве самоврядування та права людини» (A/HRC/42/22). Отже можна стверджувати, що саме компетенційні повноваження виступають об'єктом-предметом міжнародно-

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

правового регулювання, що надає феноменології компетенції ОМСВ якісно нових організаційно-функціонального, діяльнісно-парадигмального і статусного рівнів та універсального значення.

4. Побудова, розвиток і вдосконалення компетенції ОМСВ знаходить своє втілення в межах управлінської парадигми «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина», що, на думку М.О. Баймуратова та Б.Я. Кофмана, виступає стратегічно-базовим напрямом у формуванні та функціонуванні демократичної правової державності [6, с. 7]. Це є особливо актуальним, враховуючи той факт, що МСВ є її важливою складовою частиною соціально-нормативного простору, в сфері якого реалізується життєвий цикл людини та її конституційний статус. На нашу думку, такий підхід є продуктивним не тільки з позицій теорії конституційного, муніципального і адміністративного права, – він володіє методологічними характеристиками в контексті доктринального супроводження, забезпечення і реалізації прав і свобод людини, а також важливими праксеологічними ознаками-настановами в діяльності ОМСВ в процесі реалізації своїх компетенційних повноважень, формуючи відповідну управлінську парадигму, що скерована на практичну охорону, захист і реалізацію, а також гарантування, розвиток і вдосконалення прав і свобод людини, особливо в контексті їх розвитку і вдосконалення (формування і розвиток нових «поколінь» прав людини).

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. Костенко О.М. «Соціально-натуралістична» юриспруденція – доктринальна основа для правової реформи в Україні. Часопис Київського університету права. 2011. № 4. С. 309-314. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2011_4_76

3. Боярський О.О. Колективний габітус людини в місцевому самоврядуванні: роль феноменології інтересу в його становленні та розвитку. Публічне право. 2021. № 1 (41). С. 9–22.

4. Баймуратов М.О., Боярський О.О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини: методологічні підходи до розуміння та визначення. Публічне право. 2019. № 2 (34). С. 31–41.

5. The Human Rights Cities Network. Who we are. URL: <https://humanrightscities.net/>
The Human Rights Cities Network. Who we are. URL: <https://humanrightscities.net/>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

6. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Парадигма «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина» як стратегічно-базовий напрям у формуванні та функціонуванні демократичної правової державності. Правовий часопис Донбасу. 2022. № 4(81). vol. 1. С. 3–10.

Мельник О.Я.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
цивільного, господарського та трудового права
Академія праці, соціальних відносин і туризму

ЩОДО НАДАННЯ ДОПОМОГИ ГРОМАДЯНАМ УКРАЇНИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА У ЗВ'ЯЗКУ З ВОЄННИМ СТАНОМ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Україна як незалежна держава у лютому 2022 року зазнала агресивного воєнного нападу росії. Рятуючись від російської агресії, виїхали з України і станом на червень 2023 року перебувають за кордоном 8 млн 177 тис. громадян України [1]. Першою, хто протягнула руку допомоги та надала притулки українцям у Європейському Союзі, була Республіка Польща. Відповідно до даних УВКБ ООН кількість переселенців з України у Польщі на 23.06.2023 р. складає 994 775 осіб [2].

Варто зауважити, що законодавство Республіки Польща, зокрема стаття 15 Конституції містить норму, що територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади. Основний територіальний поділ держави, що враховує соціальні, економічні чи культурні зв'язки та забезпечує здатність територіальних одиниць виконувати публічні завдання, визначається законом [3]. Сучасний територіальний поділ Республіки Польща, який передбачає наявність місцевого (територіального) самоврядування, регулюється Законом «Про запровадження базового трьохівневого територіального поділу держави» від 24 липня 1998 р. [4]. У статті 1 цього закону вказано, що з 1 січня 1999 року запроваджується основний триступеневий територіальний поділ держави і одиницями його основного територіального поділу є: гміни, повіти та воєводства [5].

М.І. Марчук класифікує трьохівневий територіальний поділ у відповідні «наступні українські поняття: територіальна громада (об'єднання територіальних громад), округ (район чи об'єднання районів) та регіон та констатує, що основною одиницею місцевого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

(територіального) самоврядування є гміна, про що говорить ч. 1 ст. 164 Конституції Республіки Польща. Суть польського самоврядування побудована на виділенні конкретних самоврядних одиниць та різних сфер і діапазонів самоврядних питань. При цьому місцеве (територіальне) самоврядування має універсальний характер і не залежить від системи державного управління. Мета місцевого (територіального) самоврядування полягає у здійсненні власних і делегованих завдань та задоволенні потреб місцевої територіальної громади [4].

Важливо відзначити, що державні органи Республіки Польща своєчасно відреагували і прийняли низку необхідних законодавчих актів, що регулюють діяльність по допомозі та виділення коштів українцям органами місцевого самоврядування, недержавними організаціями, гуманітарними фондами, тощо. Вищезазначені законодавчі зміни дозволили органам місцевого (територіального) самоврядування Республіки Польща стати важливими надавачами соціальної підтримки і допомоги українським переселенцям, а окрім цього, центрами гуманітарної допомоги.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює статус громадян України, які прибули на територію Республіки Польща безпосередньо з території України у зв'язку з бойовими діями, що проходять на території нашої країни є Закон «Про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території цієї держави» (далі – Закон 2022/583) [6]. Цей закон визначає особливі правила легалізації перебування громадян України, які прибули на територію Республіки Польща безпосередньо з території України в зв'язку з військовими діями, що ведуться на території цієї держави, та громадян України, які мають Карту Поляка, і разом з найближчими родичами, через ці військові дії, прибули на територію Республіки Польща.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює статус громадян України, які прибули на територію Республіки Польща безпосередньо з території України у зв'язку з бойовими діями, що проходять на території нашої країни є Закон «Про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території цієї держави» (далі – Закон 2022/583) [6]. Цей закон визначає особливі правила легалізації перебування громадян України, які прибули на територію Республіки Польща безпосередньо з території України в зв'язку з військовими діями, що ведуться на території цієї держави, та громадян України, які мають Карту Поляка, і разом з найближчими родичами, через ці військові дії, прибули на територію Республіки Польща.

Потрібно зауважити, що положення цього нормативно-правового акту відповідно до абзацу 2 статті 1, поширюється на чоловіка/дружину громадянина України, який не має українського громадянства, за умови, що він/вона прибув на територію Республіки Польща безпосередньо з території України у зв'язку з військовими діями, що ведуться на території цієї держави. Також у абзаці 3 статті 1 встановлюються такі окремі норми: 1) особливі правила доручення роботи громадянам України, які на законних підставах проживають на території Республіки Польща; 2) допомога, що надається воєводами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами громадянам України; 3) створення Фонду Допомоги (Funduszu Pomocy) з метою фінансування або субсидування виконання завдань допомоги громадянам України; 4) окремі права громадян України,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

перебування яких на території Республіки Польща вважається законним; 5) особливі правила продовження термінів легального проживання громадян України та документів, виданих їм польськими органами влади щодо права в'їзду та перебування на території Республіки Польща і інші права, спеціальні положення щодо навчання, виховання та догляду за дітьми, а також ведення господарської діяльності громадянами України, які на законних підставах перебувають на території Республіки Польща.

Законодавцем Республіки Польща шляхом прийняття Закону «Про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території цієї держави», було внесено низку змін до конституційних актів органів місцевого самоврядування, які завдяки їм отримали формальну можливість надавати допомогу, включаючи фінансову допомогу, місцевим і регіональним громадам в інших країнах. Так, статтею 73 вищевказаного закону було внесено зміни у статтю 10 Закону Республіки Польща від 8 березня 1990 року «Про гмінне самоврядування» та з'явилося таке положення: «Гміни, міжгмінні спілки та асоціації одиниць місцевого (територіального) самоврядування можуть надавати допомогу, в тому числі фінансову, місцевим і регіональним громадам інших країн. Підставою для надання цієї допомоги є ухвала керівного органу гміни, міжгмінної спілки або компетентного статутного органу асоціації одиниць місцевого (територіального) самоврядування» [7].

Статтею 78 вищевказаного закону було внесено зміни і до статті 7а Закону РП «Про самоврядування повітове», доповнюючи вказану статтю абзацем другим такого змісту: «повіти, спілки та асоціації повітів можуть надавати допомогу, в тому числі фінансову, місцевим і регіональним громадам інших країн. Підставою для надання цієї допомоги є ухвала установчого органу повіту, спілки повітів або компетентного статутного органу асоціації повітів» [8]. А статтею 79 вищевказаного закону внесено зміни і до статті 8а Закону Республіки Польща «Про самоврядування воєводства» та абзац другий: «Воєводства можуть надавати допомогу, в тому числі фінансову, місцевим і регіональним громадам інших країн. Підставою для надання цієї допомоги є ухвала воєводського сеймику» [9].

Отримання різноманітних пільг українцями, що встановлені законодавцем Республіки Польща, передбачає надання громадянам України, перебування яких на території Республіки Польща було визнано законним на підставі положень Закону 2022/583, номеру PESEL (Numer identyfikacyjny Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności). Відповідно до норм, зазначених у абзаці 1 статті 15 Закону Республіки Польща «Про облік населення» від 24 вересня 2010 року «особі, дані про яку збираються

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

в реєстрі PESEL та реєстрі мешканців, присвоюється ідентифікаційний номер Універсальної електронної системи обліку населення, яким є номер PESEL» [10]. Заява про надання номеру PESEL подається у будь-який виконавчий органі гміни – муніципалітет міста або управління гміни у тій чи іншій місцевості на території Республіки Польща. Номер PESEL необхідний для того, щоб навчатись, працювати, отримувати державні допомоги та послуги, що надаються у Польщі. Відповідно до Закону від 6 серпня 2010 р. «Про посвідчення особи» [11], а також відповідно до абзацу 1 статті 5 Закону 2022/583, виконавчий орган гміни може дозволити громадянам України, які легально проживають на території Республіки Польща, зробити безоплатне фотографування.

Стаття 12, абзац 1 Закону 2022/583 наділяє воєводу повноваженнями надавати допомогу громадянам України, зазначеним у абзаці 1. статті 1 цього закону, що складається з: 1) проживання; 2) забезпечення цілоденного харчування; 3) забезпечення транспортом до місць розміщення, зазначених у пункті 1, між ними або до центрів, якими керує керівник Управління у справах іноземців на основі положень Закону від 13 червня 2003 року «Про надання захисту іноземцям на території Республіки Польща» або місця, де надається медична допомога громадянам України, або проміжні пункти, з яких здійснюватиметься подальше транспортування до пункту призначення, де буде надаватися медична допомога громадянам України; 4) фінансування проїзду транспортом загального користування та спеціалізованим транспортом, що дозволяє перевозити лежачих людей або призначений для людей з обмеженими можливостями, зокрема до або між місцями, зазначеними у пунктах 1-3; 5) забезпечення засобами прибирання та особистої гігієни та іншими товарами; 6) організація місць надання екстреної медичної допомоги та вчинення інших дій, необхідних для реалізації такої допомоги. У пункті 10 статті 12 зазначено, що у зв'язку з виконанням завдань, зазначених у розділі 1, воєвода може видавати розпорядження, що стосуються всіх органів державного управління, що діють у воєводстві, державних юридичних осіб, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб місцевого самоврядування та організаційних одиниць місцевого самоврядування без статусу юридичної особи. Про видані розпорядження воєвода негайно повідомляє компетентного міністра.

Доречно зауважити, що стаття 113 Закону 2022/583 містить норми, що з державного бюджету можуть надаватися спеціальні субсидії компетентним органам місцевого самоврядування для фінансування або субсидування завдань, пов'язаних із допомогою громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території цієї держави. У разі

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

співфінансування власних поточних та інвестиційних завдань розмір субвенції може становити понад 80% вартості виконання завдання.

Висновок. Законодавчий орган Республіки Польща постійно вдосконалює положення чинного законодавства, в контексті допомоги, яку надають громадянам України органи місцевого самоврядування. Так були своєчасно внесені зміни до законодавства Республіки Польща про систему місцевого самоврядування, розроблені правові процедури надання допомоги, яку здійснюють органи місцевого самоврядування, удосконалені правила надання фінансової підтримки суб'єктам, які допомагають біженцям з України. Відповідно до Закону Республіки Польща «Про внесення змін до Закону про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території цієї держави та деяких інших законів», який опубліковано у Віснику законів Республіки Польща 12 червня 2023 року [12] органи місцевого самоврядування Польщі отримають подальше фінансування (понад 2 млрд злотих), призначене перш за все для реалізації освітніх завдань, пов'язаних із навчанням, вихованням та доглядом за дітьми та учнями з України в 2023 році; із Фонду допомоги будуть виділені кошти на збереження матеріальної й нематеріальної культурної спадщини України; фірми та організації, які допомагають Україні, в наступному році зможуть продовжувати користуватися податковими пільгами.

Література:

1. Через війну за кордоном перебувають близько 20% громадян України – дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://interfax.com.ua/news/general/921173.html>
2. Кількість українців та їх міграція за кордон через війну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3732355-kilkist-ukrainciv-ta-ih-migracia-za-kordon-cerez-vijnu.html>
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
4. Марчук М.І. Державний лад республіки Польща: дисс..доктора юр. наук: 12.00.02 / М.І. Марчук; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/17639/5/dyser_marchuk.pdf

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

5. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. O wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980960603>

6. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. O pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022 poz. 583): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583>

7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095>

8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910578>

9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910578>

10. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. O ewidencji ludności (Dz.U. 2010 nr 217 poz. 1427): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20102171427>

11. Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. O dowodach osobistych (Dz.U. 2010 nr 167 poz. 1131): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20101671131>

12. Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. O zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 185): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230000185>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Марченко Д.І.,
юрисконсульт ТОВ «МОНДІАЛЬ СОЛЮШНС»

ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК СКЛАДОВА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Досліджуючи історію реформування місцевого самоврядування на європейських теренах, в якості примітної особливості важливо відмітити те, що цей процес майже всюди, так чи інакше, супроводжувався діджиталізацією.

На сучасному етапі реформування жодна зі сфер та галузей суспільних відносин не уникнула наслідків технологічної революції. Проте виборче законодавство України досі передбачає проведення виборів лише з використанням пера та бумаги. В умовах сьогодення цей механізм голосування виглядає застарілим на фоні електронного голосування в провідних країнах світу.

З появою електронних систем для голосування утворилась можливість голосувати практично з будь-якого місця, що полегшує людям участь у виборчому процесі. Однак ці нові системи також мають власний набір проблем, таких як потенціал для злому та інших форм кібератак.

Механізм інтернет-голосування широко використовуються в США, Естонії, Ірландії, Швейцарії та Великій Британії. Естонія стала першою країною, яка використала інтернет-голосування на загальнонаціональних виборах. Впровадження відбувалося поступово: для початку законодавчо ввели електронний підпис і цифрові посвідчення особи – ID-картки, споряджені кодом і мікročіпом, що містить візуальні дані на картці, а також двома цифровими сертифікатами, призначеними для перевірки особи власника картки та надання цифрових підписів. Ці ID-картки схожі й на наші ID-паспорти, які почали видавати у 2016 році. Щоправда, вони є далеко не в кожного виборця.

В Швеції електронна демократія особливо успішно функціонує на місцевому рівні. Причина в тому, що шведські муніципалітети є відносно самостійними. Це розширює поле діяльності місцевих політиків. Нововведення з певним рівнем інновацій легше починати в менших містах, де демократичні процеси менш заформалізовані порівняно з великими містами.

Японія має негативний досвід: на місцевих виборах в чотирьох виборчих округах було введено електронне голосування, але оскільки в одному з них в день виборів були перебої з електроенергією, багато виборців не змогли проголосувати, в зв'язку з чим були

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

подані заяви до суду. Тому електронне голосування в Японії в даний час скасовано і голосування проводиться тільки за допомогою бюлетенів [1].

Досвід різних країн показав, що деякі сфери (такі як реєстрація виборців), скористалися більшою готовністю використовувати нові технології, ніж інші (такі як голосування та підрахунок голосів) [2]. Впровадження електронного голосування (що також називається «е-голосування»), напевно, є найскладнішим напрямком електронної демократії, оскільки ця технологія стосується основного елементу всього виборчого процесу – голосування та підрахунку голосів. Українське законодавство визначає електронне голосування як голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів [3].

Довіра є наріжним каменем будь-яких виборів, найважливіше питання, пов'язане з цією проблемою: «Чи повірять електорат результатам виборів?»

За відсутності загальноновизнаних стандартів електронного голосування, є достатньо сумнівів та побоювань щодо шахрайства та маніпуляцій з бюлетенями. Різноманітний досвід різних країн призвів до відсутності консенсусу щодо найкращого способу проведення законних, прозорих електронних виборів. Сьогодні Естонія залишається єдиною країною світу, що використовує інтернет-голосування під час проведення загальнодержавних виборів. Австралія, Вірменія, Канада, Панама, Швейцарія та США дозволяють голосування онлайн на певних територіальних округах або для окремих категорій виборців. Є й такі країни, що після пілотних випробувань відмовилися від ідеї впровадження інтернет-голосування. Зокрема, це Індія, Франція, Нідерланди та Іспанія.

Обставини різних політичних умов та електоратів змусили деякі країни шукати альтернативи своїм системам голосування. Починаючи з управління сотнями мільйонів голосів (як це роблять Індія та Бразилія) і закінчуючи метою збільшення інклюзії та доступності, різні країни зверталися до інтернет-технологій як інструменту для вирішення цих проблем.

Потрібно визначитись для нашої країни де інтернет-технології можуть сприяти посиленню виборчого процесу? Чому слід застосовувати інтернет-технології? Дослідивши досвід інших країн, можна стверджувати що ми можемо отримати такі позитивні результати як:

- 1) Зменшення псування бюлетенів.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

2) Швидше складання результатів виборів. Швидше оприлюднення результатів підвищує довіру виборців до процесу підрахунку голосів та покращує прийняття результатів виборів. Затримки можуть спричинити підозру та недовіру, і історично сприяли недовірі громадськості, що іноді призводило до громадянських заворушень та насильства.

3) Полегшення доступу до процедури волевиявлення для осіб із обмеженими можливостями.

Сприйняття та довіра є важливими компонентами будь-яких виборів, та безпосередньо впливають на здатність керувати. Безпека та вартість стають головними проблемами електронного голосування.

В цьому році Міністерство цифрової трансформації України за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги від уряду Великої Британії (UK aid) провели дослідження доцільності запровадження нових виборчих технологій. Результати дослідження показують, що: 1) Процес встановлення результатів виборів – найбільш критичний аспект. Варто підвищити прозорість та ефективність передачі та опрацювання даних; 2) Центральна виборча комісія відкрита до впровадження нових технологій. Проте це потребуватиме значних інвестицій у підготовку та підтримку персоналу; 3) У разі впровадження нових технологій, необхідно буде детально враховувати питання кібербезпеки. Це питання потребує широкого дослідження та обговорення. 4) Необхідно стимулювати людей використовувати е-послуги, щоб підвищити обізнаність про їх можливості, отримати зворотний зв'язок та побудувати довіру; 5) Необхідний державний механізм ідентифікації особи, якому довірятимуть.

Тому, запровадження електронного голосування в Україні може використовуватися лише за умови, що система є безпечною, захищеною і надійною; система електронного голосування повинна бути прозорою, тобто надавати можливість перевірки щодо її функціонування; виборці повинні мати нагоду одержати підтвердження свого вибору і виправити його у разі допущення помилки; для полегшення перерахунку голосів у разі конфліктної ситуації може передбачатися процедура роздрукування голосів. Також важливо, щоб цифрові рішення, які використовують у виборчому циклі, відповідали принципам та умовам демократичних виборів.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Література:

1. Electoral systems and voting procedures at local level / Report by Steering Committee on Local and Regional Democracy. – Series «Local and regional authorities in Europe». – v 68. – 57 p.

2. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / авт. кол: Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С. А. Чукут. – К., 2008. – 200 с.

3. Концепція розвитку електронної демократії в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>.

Боков І.Д.,

аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПРИНЦИПИ ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ

Першими кроками в Україні щодо формування правового поля протидії кібератакам були Стратегія кібербезпеки України [1], Стратегія національної безпеки України [2], Основні засади забезпечення кібербезпеки України [3] тощо.

В той же час для забезпечення ефективної реалізації зазначених стратегічних документів, протидії реальним і потенційним кіберінцидентам нині вкрай бракує належного науково-експертного супроводження цих процесів. Проблемною залишається сфера науково-теоретичного забезпечення кібербезпеки органами місцевого самоврядування України.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», органи місцевого самоврядування є одним із суб'єктів забезпечення кібербезпеки в Україні. Безперечно, важлива роль у цьому належить Кабінету Міністрів України, Національному координаційному центру кібербезпеки, Міністерству оборони України, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, Службі безпеки України, Національній поліції України та іншим державним інституціям.

Попри широкий спектр суб'єктів забезпечення кібербезпеки в Україні, посилену увагу слід приділяти захисту кіберпростору у сфері функціонування органів місцевого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

самоврядування, оскільки вони становлять найбільший пласт суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією їхньої компетенції в різних сферах забезпечення життєдіяльності. Крім цього, значущість захищеності життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства й держави під час використання кіберпростору у сфері функціонування органів місцевого самоврядування буде лише зростати, що зумовлено, передусім поступовою децентралізацією публічної влади, прагненням до зміцнення фінансових засад територіальних громад тощо.

Важливою передумовою підвищення ефективності захисту національного кіберпростору є застосування органами місцевого самоврядування (як, власне, й іншими суб'єктами з державновладними повноваженнями) вітчизняного законодавства у сфері забезпечення кібербезпеки з дотриманням певних чітких принципів.

Зокрема, йдеться про Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», де закріплено потребу в мінімально необхідному регулюванні. Згідно із цим принципом, рішення (заходи) суб'єктів владних повноважень мають бути необхідними та мінімально достатніми для досягнення мети й завдань із забезпечення кібербезпеки України.

Цей принцип передбачає, що правозастосовна діяльність суб'єктів владних повноважень повинна органічно поєднувати два аспекти. Так, з одного боку, регулювання суспільних відносин щодо забезпечення кібербезпеки в Україні суб'єктами владних повноважень передбачає мінімальне втручання в дану сферу. [3].

З іншого боку, як органи місцевого самоврядування, так й інші суб'єкти з державно-владними повноваженнями мають здійснювати регулювання суспільних відносин щодо забезпечення кібербезпеки в Україні тією мірою, яка однозначно забезпечить формування ефективної національної системи кібербезпеки, тобто сукупності політичних, соціальних, економічних та інформаційних відносин одночасно з організаційно-адміністративними й технікотехнологічними заходами шляхом комплексного підходу в тісній взаємодії державного, муніципального та приватного секторів і громадянського суспільства.

Крім того, важливим принципом застосування законодавства у сфері забезпечення кібербезпеки є об'єктивність і правова визначеність, максимально можливе застосування національного та міжнародного права щодо повноважень й обов'язків державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян у сфері кібербезпеки.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Застосовуючи законодавство України у сфері забезпечення кібербезпеки, органи місцевого самоврядування повинні максимально точно й усебічно аналізувати події та дії суб'єктів правовідносин щодо електронних комунікацій, захисту муніципальних інформаційних ресурсів, інформації тощо, ураховуючи їхню багатогранність і суперечливість, позитивні та негативні аспекти, на підставі цього приймати правове легітимне рішення. Прийняття такого рішення має відповідати положенням національного та міжнародного права.

Під час застосування правових норм національного та міжнародного права може постати питання щодо співвідношення юридичної сили вітчизняних і міжнародних нормативно-правових актів із забезпечення кібербезпеки. Варто наголосити, що в системі нормативно-правових актів України в зазначеній сфері найвищу юридичну силу має Конституція України та конституційні закони, зокрема щодо міжнародних договорів різних видів і суб'єктного складу. Якщо співвідносити юридичну силу національних нормативно-правових актів (за винятком актів Конституційного Суду України) та міжнародних договорів у сфері кібербезпеки, пріоритет належить саме міжнародним договорам, про що йдеться в ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» [4].

Крім цього, зазначене правозастосовне рішення органів місцевого самоврядування має бути чітким та однозначним. Наступним принципом застосування законодавства у сфері кібербезпеки органами місцевого самоврядування й суб'єктами з державно-владними повноваженнями є забезпечення захисту прав користувачів комунікаційних систем та/або споживачів послуг електронних комунікацій, послуг із захисту інформації, кіберзахисту, зокрема прав щодо невтручання в приватне життя та захисту персональних даних.

Практичне втілення вказаного принципу дає змогу дійти таких висновків: а) фраза «прав користувачів комунікаційних систем та/або споживачів послуг електронних комунікацій», використана в Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», є узагальненим поняттям і передбачає можливість користувачів комунікаційних систем та/або споживачів послуг електронних комунікацій, які конкретизовано в Конституції України, законах і підзаконних актах України через такі юридичні категорії, як «права», «свободи» та «законні інтереси» користувачів комунікаційних систем та/або споживачів послуг електронних комунікацій; б) положення «захист прав» користувачів містить такі структурні елементи, як відновлення порушеного правомірного стану та притягнення винних до юридичної відповідальності.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Слід зауважити, що одним із важливих принципів застосування законодавства у сфері кібербезпеки є принцип прозорості, згідно з яким рішення (заходи) органів місцевого самоврядування мають бути належно обґрунтовані та повідомлені суб'єктам, яких вони стосуються, до набрання ними чинності (їх застосування). Реалізація цього принципу в правозастосовній діяльності органів місцевого самоврядування є вагомим чинником демократизації муніципальної влади та розвитку громадянського суспільства, беззаперечною умовою забезпечення дієвості громадянського контролю за законністю й ефективністю роботи органів публічної влади у сфері забезпечення кібербезпеки, сприяє залученню громадян до вирішення питань кіберзахисту як на державному, так і на муніципальному рівнях.

Правове підґрунтя участі громадян та їх об'єднань на стадії підготовки рішень суб'єктами, наділеними державно-владними повноваженнями, у сфері забезпечення кібербезпеки становлять закони України «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про місцеве самоврядування в Україні», Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [5] тощо. Концептуальні засади та заходи розвитку електронної демократії в Україні визначені розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» [6].

Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» встановлено, що рішення (заходи) суб'єктів владних повноважень у сфері забезпечення кіберзахисту мають бути повідомлені суб'єктам, яких вони стосуються, до набрання ними чинності (їх застосування). Закріплення цих положень зумовлено конституційною гарантією забезпечення реалізації прав і свобод людини, передбаченою ст. 57 Основного Закону. Відповідно до неї, кожен має право знати свої права й обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в законодавчо визначеному порядку. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення у відповідному порядку, є нечинними [7].

Висновки. Отже, попри те, що правозастосовні акти органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення кібербезпеки здебільшого не є нормативно-правовими (адже мають персоніфікований характер і не передбачають багаторазового використання), загальний конституційний принцип їхньої дії збережено в часі. Вони мають

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

бути повідомлені суб'єктам, яких вони стосуються, до набрання ними чинності (їх застосування). У даній роботі висвітлено не всі принципи застосування законодавства України органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами з державно-владними повноваженнями в межах забезпечення кібербезпеки України. Водночас усі ці принципи є рівнозначними та мають на меті досягнення безпечного функціонування кіберпростору, використання його в інтересах особи, суспільства й держави.

Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

3. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України [Електронний ресурс]: Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2163-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2163-23>.

4. Про міжнародні договори України [Електронний ресурс]: Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>

5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2022 р. № 996. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2022-%D0%BF>.

6. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листоп. 2017 р. № 797-р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.

7. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Тетерук М.М.,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

АНАЛІЗ ВПРОВАДЖЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Становлення та розвиток системи місцевого самоврядування є необхідною умовою просування України до демократичної правової державності. Це особливо актуально в умовах євроінтеграційного курсу нашої держави.

Сучасні реалії ставлять перед законодавцем завдання вдосконалення досить складної системи місцевого самоврядування з метою запровадження ефективного, результативного, економічно і соціально спроможного місцевого самоврядування на основі міжнародних стандартів. Набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС наблизило нашу країну до європейських стандартів як щодо законодавчого визначення окремих економічних проблем, так і щодо належного функціонування муніципальної сфери для задоволення потреб усього населення.

В Резолюції Європейського парламенту від 15 червня 2023 року в пункті 15 Європарламент закликав український уряд продовжувати зміцнювати місцеве самоврядування та звернув увагу на Асоціацію міст України та Європейський альянс міст і регіонів для відновлення України, як важливі складові майбутньої реконструкції, відбудови та відновлення. В даному документі також наголошено, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму [6]. Пізніше 20 червня 2023 року Європейська комісія оприлюднила проект регуляторного акта, яким запропонувала створити новий механізм для України, «Ukraine Facility», тобто інструмент, який відіграватиме ключову роль у наданні допомоги Україні у 2024-2027 роках за наступними напрямками: фінансова підтримка, продовження реформи децентралізації, забезпечення потреб громад у відновленні та розвитку, участь муніципалітетів у консультаціях при підготовці та реалізації Плану України [4].

На думку Посла Європейського Союзу в Україні **Матті Маасікаса**, децентралізація є знаковою реформою для України і є одним із досягнень країни після Революції Гідності. Адже в Україні під час повномасштабного російського вторгнення муніципалітети відіграли ключову роль у збереженні стійкості країни – їм вдалося мобілізувати підтримку населення, пристосувати базові соціальні послуги до нових умов, допомогти організувати

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

добровільну територіальну оборону та прийняти велику кількість внутрішньо переміщених осіб [1].

Така спроможність підтверджується рядом проектів, серед яких проєкт U-LEAD з Європою, який продовжує надавати всебічну підтримку місцевому самоврядуванню в Україні через Програму «Мости довіри». На думку **Андрія Хорвата**, заступника директора Програми та керівника Відділу сталого розвитку Програми «U-LEAD з Європою, проєкт став одним із основних аспектів роботи після початку повномасштабного вторгнення, спрямований на відновлення та відбудову українських громад та зміцнення їх відносин з європейськими муніципалітетами у процесі інтеграції до ЄС [5]. Завдяки Асоціації, міста України отримали муніципалітетів-партнерів, які діляться досвідом вступу до ЄС, підготовками проєктів, напрацюваннями, досвідом реалізації повноважень на місцевому рівні тощо. Слід згадати і платформу "Cities4Cities", яка у 2022 році допомогла вирішити значну кількість нагальних потреб українських територіальних громад. Платформа розрахована на довготривале співробітництво і має забезпечити співпрацю між українськими та європейськими муніципалітетами. А. Хорват наголошує на важливості такої двосторонньої співпраці, особливо в процесі трансформації діяльності громад задля відповідності європейським стандартам [2].

Серед нагальних проблем місцевого самоврядування є забезпечення місцевих громад достатніми ресурсами і повноваженнями задля безпеки своїх територій та мешканців, створення умов для бізнесу, інвесторів. Необхідно організувати таку систему державного управління, в якій існуватимуть правила і принципи демократії, а саме, справедливі незалежні суди, просте регулювання економіки, прозоре оподаткування, чіткий розподіл повноважень і відповідальності, сильне місцеве самоврядування.

На думку **Олександра Корнієнко**, першого заступника Голови Верховної Ради України, необхідно розібратися в питанні оновлення суспільного договору між місцевим самоврядуванням та державою. Цей документ повинен гарантувати права, обов'язки і відповідальності обох сторін і базуватися на Європейській хартії місцевого самоврядування. **Георг Мільбрадт**, спеціальний посланник Уряду Федеративної Республіки Німеччина з питань реформ у сфері урядування та децентралізації в Україні, вважає, що Україна повинна формувати своє законодавство з урахуванням всіх гарантій, які надаються органам місцевого самоврядування, у відповідності з європейськими стандартами. Зокрема слід враховувати принцип ухвалення рішень, який є максимально наближеним до людей. Також мають враховуватись принципи фіскальної децентралізації,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

яка створить баланс між фіскальними надходженнями та бюджетними витратами громад. Окремо слід звернути увагу на формування бюджетів слабких у фінансовому плані громад. На думку фахівця, громади повинні мати змогу впливати на власний соціально-економічний розвиток і бути юридичними особами відповідно до романської концепції права, яка є поширеною в ЄС [1].

Серед позитивних зрушень в розрізі місцевого самоврядування є законопроект №6504 «Про службу в органах місцевого самоврядування», який набере чинності після закінчення воєнного стану [3]. Цей документ був позитивно оцінений міжнародними партнерами, адже відповідає нормам Європейської хартії місцевого самоврядування та вдосконалює умови служби та правовий статус службовців, особливості служби виборних посадових осіб місцевого самоврядування, умови оплати праці осіб патронатної служби в місцевому самоврядуванні і т.д.

Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні є одними з пріоритетів у рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та просунення України на шляху до членства в ЄС, що вимагає вирішення низки висвітлених питань.

Література:

1. Онлайн видання “Об’єднання громадян” URL: <https://auc.org.ua/novyna/konferenciya-misceve-samovryaduvannya-osnova-yevropeyskoyi-integraciyi-ta-vidnovlennya>. (дата звернення 18.08.2023).
2. Онлайн Платформа Cities4Cities URL: <https://cities4cities.eu/proekty/dovgostrokov%D1%96m%D1%96zmun%D1%96cipaln%D1%96-partnerstva/>. (дата звернення 18.08.2023).
3. Офіційний вебпортал парламенту України URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38738>. (дата звернення 18.08.2023).
4. Офіційний вебпортал European Commission URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/uk/QANDA_23_3353 (дата звернення 18.08.23).
5. Програма U-LEAD URL: <https://u-lead.org.ua/news/268>. (дата звернення 18.08.2023).
6. Резолюція Європейського парламенту URL: <https://ukraine.europarl.europa.eu/cmsdata/273075/1281254UK.pdf> (дата звернення 18.08.2023).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

IV. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ)

Добровольська Г.О.,
доктор історичних наук, доцент, професор
кафедри іноземних мов і гуманітарних дисциплін
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ОСОБЛИВОСТІ СПІВПРАЦІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Повномасштабна війна, яка розпочалася в Україні 24 лютого 2022 року, введення воєнного стану докорінно змінили всі сфери життєдіяльності держави, внесли суттєві корективи у співпрацю органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

До війни взаємодія громадських об'єднань з органами місцевого самоврядування здійснювалася в різних напрямках. Найбільш поширеними серед них були: проведення громадських слухань, публічних обговорень, громадської експертизи і моніторингу; створення громадських дорадчих рад і комітетів; доступ до інформації; підписання угод та меморандумів про взаємодію і співробітництво; фінансування діяльності об'єднань громадян; мотивація та активізація жителів територіальної громади, їх залучення до прийняття рішень та інші.

Отже, спостерігалася достатньо широка участь громадянського суспільства у процесі прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

В умовах воєнного стану на діяльність місцевого самоврядування суттєво вплинули ряд змін, які були внесені до законодавства. Наприклад, повноваження місцевих державних адміністрацій були передані до тимчасових спеціальних органів – обласних (районних) військових адміністрацій, які одночасно виконують функції військових та державних органів влади [1].

12 травня 2022 р. Верховна Рада прийняла Закон України №2259 «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», який дав змогу органам місцевого самоврядування приймати оперативні рішення для забезпечення життєдіяльності громад, збільшити повноваження сільського, селищного, міського голови громади, де не ведуться

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

бойові дії та не утворена військова адміністрація, також врегулював питання діяльності військових адміністрацій населених пунктів [2].

З перших днів російської агресії на допомогу органам місцевого самоврядування у боротьбі з воєнними викликами прийшли громадські об'єднання, які стали ефективним інструментом організації забезпечення потреб громади у медикаментах, продуктах харчування, надання допомоги військовим, внутрішньо переміщеним особам, постраждалим людям і тваринам. Серед нових форматів взаємодії громадських об'єднань та органів місцевого самоврядування можна також назвати: створення мобільних команд для надання консультативної юридичної, психологічної, медичної допомоги внутрішньо переміщеним особам, сприяння їх інтеграції до нових громад; створення у багатьох містах гуманітарних хабів для сортування та передачі гуманітарної допомоги військовим і цивільним, а також евакуації людей з місць активних бойових дій [3].

Завдяки спільним зусиллям органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських та волонтерських організацій було створено низку інформаційних і довідкових ресурсів, які надають інформацію та повідомляють про алгоритм дій за потреби в евакуації та отриманні екстреної гуманітарної допомоги.

Однак, виникли й певні труднощі. Так, ефективній взаємодії громадських об'єднань з органами місцевого самоврядування найбільше заважають такі проблеми, як: корупція, низький рівень довіри громадян до владних інституцій, непрозорість влади й відсутність інформації про її рішення.

Запровадження воєнного стану створило деякі обмеження для громадян, зокрема, щодо використання різних форм громадської участі, доступу до публічної інформації, що стало фактором зниження як громадської участі у процесі прийняття рішень, так і громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування під час війни.

Так, органи місцевого самоврядування або військові адміністрації можуть не оприлюднювати проекти рішень. Робота місцевих рад відбувається у закритому форматі. У зв'язку з особливостями бюджетного процесу в умовах воєнного стану та обмеженістю фінансових ресурсів, у деяких громадах тимчасово припинилося проведення конкурсів громадського бюджету. Бюджетні кошти, які закладалися на реалізацію громадських ініціатив, перенаправляються на військові потреби [4].

Усе це, безумовно, змінює характер взаємодії органів місцевого самоврядування з громадою, які були закладені реформою децентралізації, і, відповідно, зменшує можливості громадян впливати на місцеву владу.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Отже, війна принесла нові виклики як для громад, так і для органів місцевого самоврядування, подолати які можна лише спільно. Позитивний досвід співпраці органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах воєнного часу, оперативне вирішення нагальних потреб громад, зокрема, тих, що перебувають на найбільш постраждалих територіях, підтвердив правильність попередньої політики у сферах децентралізації та регіонального розвитку та продемонстрував, що подальше продовження муніципальної реформи, створення ефективної стратегії місцевого розвитку можливо лише у тісній співпраці з громадянським суспільством.

Література:

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Дата оновлення: 20.08.2023 URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
3. Про стан розвитку громадянського суспільства України в 2021 році та його зміни на початку 2022 року : матер. щоріч. доп. / [В. Потапенко, Ю. Тищенко, Ю. Каплан та ін.]; заг. ред. Ю. Каплан. – Київ: НІСД, 2022. – 56 с. – (Серія «Гуманітарний розвиток»). – URL:<https://doi.org/10.53679/NISSanalytrep.2022.15>
4. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-п#Text>.

Бобровник Д.О.,
кандидат економічних наук,
докторант Національного авіаційного університету

ЛЮДИНА ЯК ЧЛЕН ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ІДЕНТИФІКАЦІЯ В СВІТЛІ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

На початку третього тисячоліття в умовах глобалізаційного впливу, що несе в собі воістину революційний модернізаційний потенціал і трансформаційні настанови, міжнародна спільнота держав репрезентує собою створену динамічну багатофакторну систему:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- розвиток якої визначається не тільки процесами глобалізації економічної, технологічної, політичної, соціальної, культурної сфери, а і сфери правової (*критерій видової характерології глобалізації – авт.*),

- коли норми поведінки, завдяки існуванню міжнародного договірної права через застосування міжнародних норм, що містяться в міжнародних міждержавних багатосторонніх договорах імплементуються через механізм запозичення в національні правові системи (*критерій формування міжнародних облігаторних зобов'язань держав та їх обов'язкове входження до національних правових систем – авт.*),

- таке запозичення, насамперед, відбувається в системи національного конституційного права, що є основоположною і профілюючою галуззю національного права, і трансформуються в його норми (*критерій пріоритетного запозичення міжнародних договірних облігаторних зобов'язань системою національного конституційного законодавства – авт.*),

- отже, саме так створюється, формується, розвивається, розширяється, актуалізується і об'єктивується загальний та єдиний правовий простір в сфері регламентації, регулювання, контекстуалізації і реалізації найважливіших питань глобального, регіонального і локального розвитку, що представляють собою загальний інтерес для всіх акторів міжнародно-правових відносин (*критерій формування глобального правового простору, в якому здійснюється глобальна регламентація і регулювання екзистенційних питань розвитку людини, народів, держав та їх міжнародного співтовариства – авт.*);

- результатом створення, функціонування і розвитку такого загального та єдиного правового простору, що підсилюється створенням та паралельною дією інформаційного суспільства стає виникнення стану, коли глобальні трансформаційні процеси, які сьогодні переживає людство, породжують, з одного боку, небачені раніше, іноді просто фантастичні можливості для держав, їх соціумів, і що є головнішим, – для конкретної людини, а з іншої – кидають суспільству нові, досить серйозні виклики, більшість з яких володіють великим конфліктогенним потенціалом (*критерій трансформації глобальних проблем на локальний рівень, де існує і функціонує людина, що здійснює свій життєвий цикл – авт.*).

- ці виклики фактично породжують нове «глобальне суспільство», що засновано на загальних концепціях, принципах, нормах, а також нову людину XXI століття – «людину глобальну», що також починає сповідувати та модернізувати своє життя на основі нових

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

ідеалів, цінностей, правил поведінки, – викликаючи серйозні суперечливості між глобальним соціумом і глобальною людиною і вже такими, що застарівають нормами моралі, етики, права тощо (*критерій становлення феноменології «глобальної людини» – авт.*).

Отже, в результаті виникнення «людини глобальної» проблематика, переваги і недоліки глобалізації «вриваються» на локальний рівень функціонування державно організованого соціуму, де на рівні місцевого самоврядування (далі – МСВ) в межах територіальної спільноти – територіальної громади (далі – ТГ), в умовах повсякденності колись досить стабільно і комфортно себе почувала людина (особистість), здійснюючи свій життєвий цикл, формуючи в процесі нього свої інтенції, життєві устремління, екзистенційні потреби, інтереси, атитюди та реалізуючи їх.

В наш час, при зберіганні всіх істотних просторових ознак (локус, топос, номос, спільнота, повсякденність) – людина-член ТГ починає або зі своєї волі, або поза неї, діяти і функціонувати в світлі глобалізаційних процесів, що:

- по-перше, починають досягати в своїй дії до локального рівня соціуму (*локалізація глобальних тенденцій – авт.*);

- по-друге, якісно змінюють і просторові і темпоральні характеристики існування і розвитку (*модифікація просторово-темпоральних характеристик існування і розвитку людини – авт.*);

- по-третє, змінюючи внутрішній стан саме конкретної людини (*трансформація психо-психологічного стану людини – авт.*);

- по-четверте, ці зміни носять трансформаційний характер, бо повсякденне буття та існування людини (особистості) починають пронизувати глобальні смисли, виклики та впливи, що не є характерними для неї в ординарних умовах функціонування державності (*суттєві трансформації стану повсякденності в умовах глобалізації її настанов – авт.*).

Звідси, у ситуації, яка сформувалася, завдяки глобалізаційним впливам, розвиток даної проблематики набуває особливої соціальної гуманістично-ідеологічної та матеріально-технологічної значимості, що об'єктивно детермінує необхідність її теоретичного, теоретико-організаційного (діяльнісного), нормативного (поведінкового) супроводження і забезпечення.

Тому, основоположною метою дослідження наведених тенденцій виступає не тільки аналіз теоретико-методологічних засад сучасних процесів глобалізації через вплив їх позитивних та негативних факторів на людину-члена ТГ, що мешкає на локальному рівні

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

соціуму в національній державі, а і більш високого рівня питань – визначення позитиву і негативу в глобалізаційному потенціалі, який набуває така людина-член ТГ і одночасно житель відповідної території в таких умовах, що не є звичайними, ординарними, характерними, повсякденними, а виступають незвичними, надзвичайними, кризовими, екстраординарними для стабільного та сталого здійснення людиною свого життєвого циклу та налагодження різних аспектів взаємодії та взаємовпливу на інших членів людської спільноти в рамках системи комунікативної взаємодії, що виникає в процесі функціонування ТГ, причому як локальної, так і глобальної, враховуючи феномен «загального глобального суспільства».

Для розкриття впливу глобалізаційних процесів на людину-члена ТГ, є необхідним дослідити різні аспекти впливу самої глобалізації та її складових елементів на конкретну фізичну особу, що: а) фізично і легально знаходиться на території відповідної національної держави; б) пройшла відповідний процес загальної соціалізації, включаючи правову соціалізацію; в) має відповідний правовий стан або не має його, володіючи в залежності від цього відповідним правовим статусом (патрид, іноземний громадянин, апатрид, біпатрид, біженець тощо); г) здійснює на локальному рівні соціуму свій життєвий цикл; г') продукуючи і репродукуючи в процесі цього відповідні інтенції, життєві устремління, екзистенційні потреби, інтереси, атитюди; д) визначаючи, приміряючи на себе і здійснюючи в процесі їх реалізації відповідні рольові позиції; е) функціонуючи на рівні МСВ в основоположно-домінантній рольовій позиції жителя-члена ТГ.

Своєю чергою, в якості складових елементів феномену глобалізації треба розглядати її характерологічні риси, що визначають:

- а) її телеологічні доміанти (системно-цільовий комплекс),
- б) предметно-об'єктний склад (повноважно-компетентний комплекс),
- в) суб'єктний склад (поведінково-діяльнісні настанови індивідуумів та юридичних осіб різної правової природи),
- г) просторові (територіальний континуум) та
- г') темпоральні (часовий континуум) ознаки-характеристики,
- д) її вплив на глобальний, державний та локальний соціум (комплекс управлінсько-ідеологічних та управлінсько-нормативний дій) тощо.

Обґрунтовано вважаємо, що саме завдяки ним, через їх розуміння, можливо дослідити позиціонування людини-члена ТГ в системі координат глобалізації.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Розглядаючи телеологічні домінанти глобалізації треба розуміти їх як процес, що визначається ринковими, а не державними силами. Він скерований на гомогенізацію життя: ціни, продукти, рівень якості охорони здоров'я, рівень доходів, відсоткові банківські ставки мають в даному випадку тенденцію до вирівнювання на світовому ринку [1, с.39]. Тобто, мова йде про складні процеси, що, по-перше, тяжіють до однорідності й уніфікації наведених життєвих індикаторів; по-друге, про їх кумулятивний вплив на процес прогресуючої інтернаціоналізації громадського життя.

Крім того, необхідно зазначити, що в теорії глобалізації з'явилося нове визначення її впливу на локальні процеси, що визначається як глокалізація (globalization + localization = glocalization) – слово-гібрид, термін, що використовується для позначення глобальної локалізації – глобального світогляду, пристосованого до локальних умов. Ідея такого поняття була зароджена в Японії, вона фактично наслідує японське поняття «дочакука» (котре походить від «дочаку» – «жити на своїй землі»), що позначало пристосування методів обробітку землі до конкретних умов. Це поняття широко починають використовуватись з 1980-х років переважно в маркетингу, звідки поняття запозичилось і до соціології [2, Р. 134].

Отже, можна зазначити, що для характеристики глобальних смислів, впливів та змін на локальному рівні розроблена спеціальна термінологія, що не тільки актуалізує, а і підкріплює доктринально, наративно, конотаційно, контекстуально взаємодію «глобального» і «локального», встановлюючи, одночасно, їх дихотомію та синергічну співпрацю.

На думку дослідника М.В. Фоміної, глобалізація в своїй основі – це, перш за все, нова, більш висока ступінь інтернаціоналізації господарського життя в планетарному масштабі, що безпосередньо пов'язане з поглибленням суспільного поділу праці; концентрацією і централізацією капіталу на міжнародному рівні; тенденціями до інтернаціоналізації інших сторін життя сучасного людства [3]. Відмічаючи системний характер такого підходу, необхідно акцентувати увагу на феноменології інтернаціоналізації господарського життя та інших сторін життя сучасного людства [3], що означає проникнення міжнародно-правового регулювання та норм (правил поведінки), що його репрезентують, на різні рівні публічного управління та соціального життя, включаючи і локальний рівень, де існує і функціонує ТГ.

Для людини-члена ТГ, що мешкає в локальному соціумі, насамперед, спостерігається впровадження на цей рівень міжнародних стандартів економічної

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

діяльності та міжнародні правила економічного життя, що здійснюють вплив на відповідний рівень модернізації міського господарства, а також розширення асортименту послуг, що надаються на муніципальному рівні, завдяки активізації та розширеному використанню ринкових інструментів. Крім того, зазначена тенденція вирівнювання на світовому ринку, раніше чи пізніше, починає проявлятися і на рівні національної держави та її територій, що розширяє можливості людини-члена локального соціуму для їх використання у вигляді появи нових товарів, послуг, а потім, – спираючись на них, і нових економічних та соціальних смислів, інтересів, уподобань та можливостей. Безумовним позитивом в цих процесах є, по-перше, інформування людини про ефективність ринкових механізмів та їх можливості щодо позитивного впливу на повсякденне життя, що формує якісно нову економічну свідомість та поведінку; по-друге, причому останні базуються на усвідомленні нових можливостей і нових поведінково-діяльнісних настанов, детермінованих глобалізацією; і, по-третє, на співвідношенні людиною своєї повсякденної поведінки з такими новими поведінковими настановами і можливостями.

Аналіз предметно-об'єктного складу глобалізації дає можливість розглядати профільні процеси з позицій їх аксіологічного наповнення. У цьому аспекті треба враховувати, що глобалізація також проявляється в залученні багатьох різноманітних чинників, що зрештою формує процес глобальної трансформації, яка зачіпає усі сфери – економіку, політику, культуру і право. Отже, вона по суті являє собою соціальний процес, в ході якого стираються географічні кордони соціальних і культурних систем, і населення все більше усвідомлює, що зникнення цих кордонів приносить як користь, так і характеризується негативним впливом. В цьому відношенні М. Кастельс відмічає, що на сьогодні глобалізація має свої обмеження, оскільки доки існуватимуть національні держави і національні уряди, доти проводитиметься національна політика протекціонізму та існуватимуть економічні регіони, не включені до глобальної економіки. Тому процес глобалізації не є безболісним і безконфліктним, вона зачіпає усі аспекти життєдіяльності людей; відбувається злам у так званій психосфері; змінюються культурні, психологічні, моральні форми існування людей [4].

Вважаємо, що, з одного боку, вплив предметно-об'єктного складу глобалізації на людину-члена ТГ є колосальним, бо пересичена людина в умовах багатофакторного глобального розвитку не тільки отримує нові, якісні можливості для свого розвитку, що раніше були недоступні, а починає у відповідь на такі потенційні можливості підвищувати свій рівень самосвідомості, формувати зовсім нові смисли і оцінки свого існування в

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

соціумі, виробляючи нові стандарти своєї поведінки в ньому, модифікуючи свої поведінково-діяльнісні настанови у відповідності до них. В таких умовах у людини в рамках локального соціуму формуються нові індивідуальні, групові, колективні мотиваційні настанови та підвищується інтерес до нової якості комунікативної взаємодії з іншими членами ТГ на міжособистісному, груповому, колективному рівнях, що характеризується творчим характером, підкреслюючи та виправдовуючи інтерсуб'єктивну природу таких відносин. А зміни культурних, психологічних, моральних форм існування людей, що відбуваються на основі зростання їх економічного і соціального буття, трансформують їх життєвий цикл в бік суттєвого покращення і підвищення його якості і змістовності.

Але в цьому процесі існують і негативні наслідки, по-перше, вони пов'язані з неповним охоптом глобалізацією всіх держав та територій окремих держав (приграничні, провінційні, нерозвинуті території тощо), – результатом чого, по-перше, виступає нерівномірність економічного і соціального розвитку ТГ у різних державах або навіть на території однієї держави, що ставить такі ТГ та їх жителів-членів у нерівні умови для їх економічного і соціального зростання і розвитку; по-друге, це вельми негативно відбивається на соціальному статусі або габітусі конкретної людини-члена ТГ, бо останній не тільки не відповідає відповідним соціально-економічним стандартам в рамках регіональної або субрегіональної спільноти держав, а і навіть національним стандартам всередині конкретної держави (наприклад, у порівнянні габітусу жителів-членів сільських ТГ з жителями-членами ТГ міст, особливо великих). Наслідком такого стану є не тільки деформації соціально-економічного, а і правового статусу людини, зокрема конституційно-правового, коли зафіксовані в основному законі держави права, свободи і обов'язки людини, перетворюються у прості декларації, бо не є підкріпленими відповідними економічними і соціальними гарантіями.

Тобто, можна зазначити, що предметно-об'єктний склад глобалізації здійснює на людину-члена ТГ системний, комплексний, багатофакторний і багатосторонній вплив, виступаючи, з одного боку, відповідним мірилом економічного, соціального і культурного зростання і розвитку, достатку і благополуччя, а з іншого – реальною можливістю підвищити не тільки якість свого матеріального життя, а і особисте духовне (інтелектуальне) зростання як людини-індивідуума і людини-члена локальної спільноти в контекстуалізації самопрезентації особистості в рамках такої спільноти, в процесі якої людина демонструє свої морально-етичні настанови, що базуються на її філософії життя і функціонування в соціумі. На нашу думку, тут відіграє важливу роль і третій фактор –

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

бажання освоїти якісно нові форми життєдіяльності, комунікативної взаємодії в процесі споживання відповідних соціальних благ, нові форми кооперації з іншими членами громади, що посилені синергетичною складовою, з метою зробити їх ординарними, повсякденними, застосовними для великої кількості проявів життєвого циклу людини-члена ТГ для передачі наступному поколінню як історично-соціальної спадщини.

У контекстуалізації суб'єктного складу глобалізації треба звернути увагу на його необмежений характер. У могутні процеси економічної, політичної, і на сьогодні, вже правової глобалізації залучені держави і народи, міжнародне співтовариство держав та його міжнародні організаційні структури, міжнародні некомерційні організації, інституції громадянського суспільства та їх асоціації на державному і універсальному рівнях, найважливішу роль – ініціативну, організаційну, стимулюючу, ресурсно-забезпечувальну відіграють економічні структури – у виробничій, фінансовій, банківській та інших сферах. Серед наведених суб'єктів основоположну роль відіграє людина, що, з одного боку фактично виступає телеологічною домінантою глобалізації, а з іншого – її безпосереднім бенефіціаром, а точніше – суб'єктом-об'єктом глобальних і, одночасно, локальних тенденцій та змін. В цьому аспекті локальний рівень соціуму, де функціонує ТГ, є яскравою демонстрацією вигід та позитивів від впливу глобалізації на людську спільноту та кожного з її членів, бо тільки так можливо оцінити і спостерігати вплив глобальних чинників на людське життя – через підвищення його якості, матеріального і соціального стану, фінансової і матеріальної спроможності, успіхів у підприємницькій, виробничій або інтелектуальній діяльності, можливості і ступені реалізації індивідуальних, групових або колективних інтересів.

Отже, можна стверджувати, що прогресивно-поступальний характер глобалізації та її ознак-характеристик найбільш ефективно і продуктивно перевіряється через повсякденне життя конкретної людини та її асоціацій на рівні локального соціуму, тобто там, де створювались, формувались, перевірялись соціальною практикою, реалізовувались та вдосконалювались суспільні форми життя людини, що лежать в основі екзистенційних схем історично-діяльнісного розвитку людської цивілізації, бо саме тут створюються локальні, регіональні, державні і глобальні історичні конструкції, що обумовлюють габітус людини в соціумі та його формування, існування, дотримання і реалізацію в повсякденності.

Просторові та темпоральні ознаки-характеристики глобалізації проявляються в стохастичній нерівномірності її як процесу – вона охоплює держави та континенти, але

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

таке охоплення не є тотальним, а носить поступовий, тривалий і нерівномірний характер. Разом з тим, переважна більшість вчених наголошує на тому, що провідною тенденцією сучасного загальносвітового суспільного розвитку виступає стрімке пришвидшення процесів глобалізації. В основі такої позиції лежить визнання особливого впливу на профільні процеси інформаційної складової глобалізаційних процесів, що напрямують сприяє різним позитивним та негативним політичним та соціально-економічним змінам у світі, на рівні держав та їх територій. Більш того, саме аналізуючи активізацію глобалізаційних процесів у часі, відслідковуючи їх динамічний та багатофакторний характер, вони пропонують по-новому розглядати феномен глобалізації – з врахуванням його цивілізаційного потенціалу – так, на думку В. Воронкової, «глобалізація – це цивілізаційне зрушення, що є соціальною реальністю» [5, с. 291]; значенням для розвитку цивілізації – «глобалізація – це провідна риса та тенденція постіндустріального суспільства» (М. Вацекін) [6, с. 50]; визначенням його економічно-інтеграційного потенціалу – «глобалізація – це всесвітній процес, що взаємозв'язує національні, соціально-економічні утворення у єдину економічну та суспільну систему» (І. Лукашук) [7, с. 52]; акцентуючи увагу на його формаційно-управлінській характеристиці – «глобалізація уявляє «нову капіталістичну економіку», що розвивається у мережі менеджменту, виробництва та розподілу» (М. Кастельс) [7, с. 48] і т. ін.

Але, незважаючи на різні погляди щодо визначення поняття та елементно-змістовного наповнення цього феномену, дослідники погоджуються на тому, що глобалізація є дійсно універсальним багаторівневим та поліоб'єктним процесом, який охоплює всі сфери життя, радикально змінюючи їх через розширення і застосування нових форм її економічної, політичної, соціально-культурної, правової організації. А це, безумовно і безпосередньо – позитивно, негативно, або індиферентно (що буває вкрай рідко. – авт.) впливає на життя конкретної людини-члена локального соціуму.

В цьому контексті представляє інтерес доктринальна позиція дослідника В. Воронкової, яка виділяє наступні соціальні аспекти глобалізації [8, с. 172], що безпосередньо впливають на модифікацію повсякденного життя людини-члена ТГ, а звідси і на її життєвий цикл, його динаміку та якість. Отже, наведена дослідниця виокремлює наступні соціальні аспекти глобалізації, що на нашу думку, викликають відповідні соціальні наслідки, а саме:

- соціально-політичний аспект – політична глобалізація вивчає роль держави та інших суб'єктів міжнародного життя у глобалізованому світі, перспективи становлення

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

глобального громадянського суспільства, яке має загальні правові норми та принципи. Наведений аспект може вільно бути застосований до габітусу людини-члена ТГ, оскільки демонструє позитивну роль держави щодо визнання, легалізації, охорони, захисту тощо інституту МСВ, ТГ, а також визнання, легалізацію, легітимацію, охорону, захист, реалізацію, гарантування прав і свобод людини, що реалізуються у вигляді, організаційно-правовій формі та нормативній конструкції її конституційно-правового статусу на рівні МСВ в межах ТГ;

- соціально-економічний аспект – економічна глобалізація вивчає формування глобальних ринків та стратегії поведінки корпорацій та міжнародних фінансово-економічних інститутів, перспективи формування нових економічних зв'язків і типів господарства. Здавалося б, що такий підхід не може мати безпосередній вплив на габітус людини в МСВ, але наведена економічна парадигма напряму впливає на формування ринкової економіки, причому на її макро-, мезо-, мікрорівнях, включаючи локальний рівень організації економічного життя через формування та існування міського господарства, що фактично організує, інституціоналізує і конститує повсякденне життя людини. Отже, стабільне та стале існування і функціонування ТГ напряму залежить від наведених умов, а людина-член ТГ виступає користувачем і бенефіціаром від такої діяльності, використовуючи відповідні форми економічного життя, що витікають з її екзистенційних проявів – інтенцій, устремлінь, потреб, інтересів, атитюдів.

- соціокультурний аспект – культурна глобалізація вивчає глибинні зміни у культурних зв'язках. Розуміння кроскультурної комунікації (англ. cross – перетинати, переходити), як вербальної і невербальної взаємодії представників різних моральних систем, світоглядів, релігій [9, с. 223] тощо (що найбільш яскраво проявляється в процесі взаємодії між жителями-членами ТГ – авт.), що з одного боку виступає міжособистісною комунікацією в спеціальному контексті, коли один учасник виявляє культурну відмінність іншого [10], а з іншого – володіє мотивацією до встановлення міжнародного спілкування [11, с. 26], – є результатом втілення такої форми глобальної комунікації дозволяє побудувати систему зв'язків культурологічної властивості, що має глобальний, державний, регіональний і локальний рівні. Особливістю цих рівнів є те, що вони не замкнуті, бо через їх наскрізну взаємодію і координацію виникає системний комплекс відносин, що напряму впливає на процес формування «глобальної людини», що є уособленням людини муніципальної, яка існує і функціонує на рівні МСВ і межах ТГ [12, с. 217], але завдяки своєму духовно-інтелектуальному потенціалу може пізнавати,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

споживати, продукувати і реалізувати в повсякденному житті відповідні етично-культурологічні та морально-психологічні настанови глобальної культури, що визначають якісно-продуктивну трансформацію поведінки людей на рівні локусу. Причому саме людина буде модифікувати свою поведінку через призму наведених настанов, збагачуючи себе, своїх партнерів з комунікативної взаємодії та всю ТГ новими моральними цінностями. Разом з тим, треба зазначити, що людина-член ТГ не є пасивним користувачем надбань глобалізації, вона може активно протистояти їй в питаннях збереження своєї ідентичності, основоположних настанов індивідуального, групового і колективного менталітету, відповідних форм соціального життя і соціальної практики, що засновані на відповідних морально-етичних цінностях, а також історичних надбань локальної спільноти, що надає їй характерологічні риси.

На наш погляд, важливим соціальним аспектом глобалізації повинен виступати її правовий аспект. Важливість цього аспекту для світу та цивілізації обґрунтовується формуванням, створенням і розширенням в умовах глобалізації єдиного правового простору, заснованого на єдиному розумінні, тлумаченні, реалізації, охорони, захисту і гарантуванні прав і свобод людини, загальних тенденціях і нормативних параметрах функціонування і розвитку демократичної правової державності тощо. Такий підхід стимулює процес формування міжнародних правових стандартів прав людини, що закріплюються в міжнародних договорах, а потім через застосування механізму національної імплементації норм міжнародного права, запозичуються національними конституційними системами, трансформуючись у норми національного законодавства (норми звичайних законів – авт.). Враховуючи на те, що конституційно-правовий статус людини і громадянина на території конкретної держави фактично реалізується на рівні МСВ та в межах ТГ, людина-член такої локальної спільноти не тільки виграє у наявності, існуванні, функціонуванні та гарантуванні реалізації такого правового статусу, а і має можливість, виходячи з своїх інтересів неодноразово в процесі своєї життєдіяльності використовувати та реалізовувати конкретні права і свободи, а також виконувати свої конституційні обов'язки.

Резюмуючи, можна зазначити наступне:

- людина-член територіальної громади в світлі глобалізаційних процесів, не дивлячись на те, що вони носять екстраординарний характер, виглядає досить впевнено і гідно, враховуючи її місце в локальному соціумі, який відповідним чином є специфічним охоронюваним соціально-нормативним простором для її існування і функціонування;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- людина-член територіальної громади в світлі глобалізаційних процесів виступає не тільки суб'єктом-об'єктом глобалізації, а також її бенефіціаром; крім того, вона виступає і відповідним користувачем і репродуцентом її досягнень, активно використовуючи їх для організації свого життєвого циклу;

- людина-член територіальної громади в світлі глобалізаційних процесів трансформує свій життєвий цикл через модифікацію діяльнісно-поведінкових настанов, що скеровані на вирішення екзистенційних проблем її існування, а також на підвищення якості та інтенсивності комунікативної взаємодії переважно в рамках ТГ, але і з можливістю виходу за її межі, знову ж використовуючи можливості кроскультурних комунікацій щодо організації міжнародного співробітництва;

- людина-член територіальної громади в світлі глобалізаційних процесів не є пасивним користувачем надбань глобалізації, вона може активно протистояти їй в питаннях збереження своєї ідентичності, основоположних настанов індивідуального, групового і колективного менталітету, відповідних форм соціального життя і соціальної практики, що засновані на відповідних морально-етичних цінностях, а також історичних надбань локальної спільноти, що надає їй характерологічні риси.

Література:

1. Глобалізація. Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. Київ: Наук. думка, 2004. Т. 2: Г – Д. 518 с.
2. Ильин И.В., Урсул А.Д. Глобальные исследования и эволюционный подход. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2013. 340 с.
3. Glocalization. The Oxford Dictionary of New Words: Popular Guide to Words in the News Hardcover; by Sara Tulloch (Editor): London: Oxford University Press, 1991. 333 p.
4. Воронкова В.Г. Глобалізація як процес універсалізації стосунків між державою та ринком/ URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_35_2.pdf
5. Фомина М.В. Теория глобализации: история, концепции, школы. Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Том 6. № 12А. С. 26-36.
6. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/kastel/02.php
7. Воронкова В.Г. Філософія глобалізації: соціоантропологічні, соціоекономічні та соціокультурні виміри: монографія. Запоріжжя: Видавництво ЗДІА, 2010. 272 с.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

8. Глобалистика: Международный междисциплинарный энциклопедический словарь / Гл. ред. И. И. Мазур; А. Н. Чумаков. М.- СПб.- Н.-Й.: ИЦ «Эмма», ИД «Питер», 2006. 1160 с.

9. Байбакова О. О., Козубовська І. В. Деякі аспекти крос-культурної комунікації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Педагогіка, соціальна робота». Вип. 34. С. 223-225

10. Бацевич Ф.С. Словник термінів міжкультурної комунікації. URL: <http://terminy-mizhkult-komunikacii.wikidot.com/slovnyk>

11. Сайтарли І.А. Культура міжособистісних стосунків: навч. посібн. Київ: Академвидав, 2007. 240 с.

12. Боярський О. О. Децентралізація і людина: європейський підхід до побудови системи координат. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). Київ: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019. 228 с.

Басенко С.В.,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

УЧАСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕДУРІ ПЕРЕТИНУ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Місцеві органи самоврядування виступають представниками та захисниками інтересів мешканців своєї території. Прикордонні регіони можуть мати особливі потреби та проблеми, пов'язані з перетином кордону, і долучення місцевих органів самоврядування дозволяє враховувати їх погляди, потреби та конкретні ситуації в прийнятті рішень. З огляду на це можна вважати, що одним із суб'єктів, які в силу своїх повноважень є дотичними до процедури перетину державного кордону, є органи місцевого самоврядування.

Це питання актуалізувалося в умовах воєнного стану, адже перетин кордону наразі є питанням, з якого випливають багато як теоретичних проблем, так і недоліків правового забезпечення і як наслідок – практика застосування такого законодавства.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Окремі аспекти даної проблематики висвітлені в наукових працях О.Грицай, О.Петрової, О.Пазенка, Т.Васильченко, О.Мальчевської, О.Павленко, О.Ніколенка, О.Шевченка та ін.

Загалом участь органів місцевого самоврядування здійснюється в таких формах:

1. *Забезпечення прозорості та відкритості.* Долучення місцевих органів самоврядування до процедури перетину кордону сприяє прозорості та відкритості у прийнятті рішень. Це дозволяє залучити додаткові перспективи та думки, враховувати інтереси громади, а також забезпечити публічний контроль над процесом прийняття рішень [1].

2. *Сприяння розвитку прикордонних територій.* Долучення місцевих органів самоврядування до процедури перетину кордону може сприяти розвитку прикордонних регіонів. Вони можуть впливати на політики, програми та проекти, спрямовані на поліпшення інфраструктури, туризму, економічного розвитку та створення нових можливостей для мешканців цих територій.

3. *Взаємодія з державними органами.* Долучення місцевих органів самоврядування до процедури перетину кордону також може мати такі переваги:

4. *Інформаційна підтримка та консультації.* Місцеві органи самоврядування можуть надавати інформаційну підтримку та консультації громадянам щодо перетину кордону. Вони можуть пояснити правила та процедури перетину, надати інформацію про потрібні документи, роз'яснити права та обов'язки громадян. Це допомагає забезпечити більшу свідомість та впевненість у мешканців прикордонних територій [2].

5. *Розгляд скарг та звернень.* Місцеві органи самоврядування можуть приймати та розглядати скарги та звернення громадян, пов'язані з перетином кордону. Вони можуть виступати посередниками між громадянами та державними органами, допомагати у вирішенні конфліктів або проблем, які виникають під час перетину кордону.

6. *Забезпечення безпеки та порядку.* Місцеві органи самоврядування можуть сприяти забезпеченню безпеки та порядку на прикордонних територіях. Вони можуть співпрацювати з правоохоронними органами та службами безпеки для координації заходів з контролю, запобігання незаконним діям та забезпечення безпеки мешканців.

7. *Громадська участь та легітимність.* Долучення місцевих органів самоврядування до процедури перетину кордону сприяє громадській участі та залученню громадськості до прийняття рішень. Це допомагає підвищити легітимність рішень та довіру до процесу перетину кордону, оскільки громадськість має можливість висловити

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

свої погляди, сподівання та зауваження. Це також сприяє більшому розумінню та підтримці громадою прийнятих рішень [3].

8. Спільне планування та розвиток. Долучення місцевих органів самоврядування до процедури перетину кордону дозволяє спільно планувати та розвивати прикордонні території. Місцеві органи можуть сприяти виробленню стратегій та планів розвитку, обговорювати пріоритети та потреби мешканців, а також співпрацювати з іншими зацікавленими сторонами для реалізації спільних проектів та ініціатив [4].

9. Посилення міжнародного співробітництва. Місцеві органи самоврядування, долучаючись до процедури перетину кордону, можуть сприяти поглибленню співробітництва міжнародного рівня. Вони можуть встановлювати контакти та партнерства з аналогічними органами інших країн, обмінюватися досвідом та передовими практиками, спільно розв'язувати проблеми та робити кроки до побудови спільного простору співробітництва на прикордонній території [5].

Наукові дослідження ролі органів місцевого самоврядування в перетині державного кордону дозволяють дійти деяких важливих висновків. Наразі існує неабияка необхідність співпраці між органами місцевого самоврядування та державними структурами при організації перетину кордону. Ефективна комунікація та спільні зусилля забезпечують безпеку, ефективний контроль та зручність для користувачів прикордонних перетинів. Окрім цього, органи місцевого самоврядування повинні брати активну участь у розробці політик та стратегій, пов'язаних з перетином кордону. Це дозволяє враховувати специфіку місцевих потреб та створює можливості для розвитку прикордонних територій.

Важливим при цьому є обов'язковість громадської участі в процесах, пов'язаних з перетином кордону. Залучення громадськості сприяє забезпеченню прозорості, легітимності та врахуванню потреб та думок громади при прийнятті рішень.

Нинішня практика застосування законодавства про перетин кордону вказує на необхідність поліпшення організаційно-адміністративних процесів, пов'язаних з перетином кордону, зокрема у сферах митного контролю, міграції та безпеки. Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування є ключовим для забезпечення швидкості, безпеки та зручності при перетині кордону.

Література:

1. Петрова О.А. Місцеві органи влади і управління в умовах реформування суспільства: монографія. Київ: Інститут муніципального менеджменту, 2018.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

2. Грицай О. Місцеве самоврядування в Україні та Європі: порівняльно-правовий аналіз. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2016.
3. Шевченко О. Є. Теоретичні аспекти місцевого самоврядування в контексті його становлення в Україні. Вісник Академії праці та соціальних відносин. 2017. Вип. 3. С. 51-57.
4. Мальчевська О. С. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи розвитку. Вісник Національної академії правових наук України. 2016. Вип. 1. С. 81-89.
5. Григорова О. В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та проблеми розвитку. Публічне право. 2016. Вип. 1. С. 44-49.

Козуб Б.Ю.,

аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПОЗАСУДОВІ СПОСОБИ ЗАХИСТУ ДІЛОВОЇ РЕПУТАЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ

Сучасний бізнес-світ вимагає від юридичних осіб не тільки досягнення успіху в економічних аспектах, але й підтримки незаплямованої репутації. Загрози з боку суспільства, ЗМІ, конкурентів та інших сторін можуть суттєво впливати на імідж компанії.

В реаліях сьогодення важливу роль комунікації з суспільством, а отже, формування та становлення репутації особи відіграють соціальні мережі. Останні забезпечують майданчик для взаємодії, обміну інформацією та висловлення думок. Компанії активно використовують соціальні мережі для побудови свого іміджу, спілкування зі споживачами та вирішення конфліктних ситуацій.

Роль соціальних мереж у формуванні думок про компанію важко переоцінити. Правильне використання цих каналів може допомогти зберегти та покращити репутацію компанії, але також потребує відповідального підходу до взаємодії з громадськістю та вирішення можливих конфліктних ситуацій.

З огляду на наведене, захист ділової репутації в разі опублікування недостовірної інформації є критично важливим завданням для будь-якої організації.

Пропонуємо сформулювати та виділити основні аспекти, які впливають на ефективність такого захисту:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Швидка реакція: Негайне реагування на неправдиву інформацію. Чим швидше відбувається втручання, тим менше можливість, що недостовірні інформація набуде подальшого поширення.

Офіційне спростування: Важливим фактором є опублікування заяви, де прозоро та докладно викладено спростування неправдивої інформації. При цьому, в такому разі слід вказати точні факти та докази, які підтверджують правдивий стан речей.

Взаємодія зі ЗМІ: Звернення до ЗМІ, які опублікували недостовірну інформацію, та надання їм достовірних даних для корекції публікації.

Соціальні мережі та веб-сайт: Слід використовувати власні офіційні канали у соціальних мережах та веб-сайт для поширення спростування інформації.

Побудова позитивного іміджу та діалог з громадськістю: Активні заходи з побудови позитивного іміджу організації через використання позитивних історій, успіхів, соціальної відповідальності, а також, підтримання відкритого діалогу зі своєю аудиторією, готовність відповідати на запитання та доводити достовірність інформації, значно нівелює можливі наслідки медіа атак.

Заходи юридичного захисту: В залежності від обставин, може знадобитися звернення до юридичних заходів. Це може включати письмові вимоги до авторів неправдивої інформації. При цьому, крайнім же заходом є звернення до суду для спростування та компенсації збитків чи шкоди.

У даному дослідженні нашим завданням є дослідити саме позасудові способи такого захисту.

Законодавцем визначено спеціальні способи захисту права на недоторканість ділової репутації, які можуть бути застосовані у випадку порушення таких прав.

Так, спеціальні способи захисту закріплені у главі 20 Книги другої Цивільного кодексу України та спеціальному законодавстві (зокрема, ст. 47 Закону України «Про медіа»).

До таких спеціальних способів захисту відносяться, серед інших, спростування недостовірної інформації та/або право на відповідь (стаття 277 ЦК України, ст. 47 Закону України «Про медіа»), заборона поширення інформації, якою порушуються особисті немайнові права (стаття 278 ЦК України) тощо.

Так, Законом України «Про медіа» від 13.12.2022 № 2849-IX законодавцем врешті унормовано закріплене у статі 277 ЦК України право на відповідь. До цього, вказаний інститут не набув особливого поширення внаслідок відсутності його правового регулювання.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Його розвиток та становлення можемо спостерігати у даний час. Так, 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 [1, с. 206]. Законодавцем прийнято таку дефініцію та визначено у законі, зокрема, у статті 47 ЗУ «Про медіа».

При цьому, 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 [2, с. 33]. В даному контексті не можна погодитись з думкою Д.Д. Луспенника, який зазначає, що таке право (на власне тлумачення обставин справи) повинно поширюватись і на осіб, стосовно яких не поширювались дані відомості, а вони просто бажують викласти думку стосовно обставин справи [3, с. 54]. Право на власне тлумачення обставин справи є способом захисту честі, гідності та ділової репутації, отже воно повинно належати лише тим особам, права яких порушені внаслідок поширення певної інформації.

Таким чином, точки зору більшості авторів сходяться у наступному: спростування поширеної інформації полягає у публічному сповіщенні про недостовірність поширеної про особу негативної інформації, тоді як право на відповідь реалізується шляхом надання пояснення відносно поширеної інформації.

Цікаво, що в деяких інших країнах, як вказує Д.Д. Луспенник, де теж зазначений такий спосіб захисту нематеріальних благ як право на відповідь (Англія, Австралія, США та інші) цей спосіб захисту гідності, честі та репутації можливий і у випадку поширення відомостей, незалежно від того, відповідають вони дійсності чи ні, якщо ця інформація завдає шкоди будь-яким інтересам особи, тобто і при дифамації, як виду правопорушення, що представляє собою поширення відомостей, що порочать особу незалежно від їх істинності [4, с. 51].

Ще одним спеціальним позасудовим способом є письмові вимоги адвоката про спростування та припинення поширення неправдивої інформації.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Письмові вимоги адвоката є важливим засобом захисту прав та репутації осіб чи юридичних осіб. Вони дозволяють відповідати на виклики сучасного інформаційного простору та підтримувати законність та чесність в обміні інформацією.

На відміну від України, такі вимоги досить дієві в країнах Західної Європи.

Цікавим же позасудовим способом, до якого можна вдатися, – це ігнорування через формування на протипагу позитивного іміджу.

Тобто, якщо на одну чашу терезів недобррозичливець поклав оманливу інформацію, то на іншу чашу можна покласти інформацію, яка схарактеризує особу з іншого, позитивного боку та стане значно сильнішим, потужнішим інформаційним приводом для висвітлення у пресі чи в соціальних мережах.

Кожну окрему ситуацію з посяганням на честь, гідність і ділову репутацію треба ретельно аналізувати. Проте часто виявляється, що ігнорування поширених недостовірних меседжів (особливо якщо недобррозичливець має невелику «вагу» в інформаційному просторі) є найкращим рішенням.

У разі незначного характеру й обсягу поширеної негативної інформації рекомендовано на неї не зважати – не даючи таким чином приводу ще більше поширювати цю інформацію. Це по-перше.

По-друге, іноді ініціювання судового процесу є гіршим злом, натомість можна різноманітними піар-методами на протипагу створити потрібний імідж і таким чином не зазнавати репутаційних ризиків, а навпаки – посилити репутацію. І йдеться не лише про побудову окремої піар-кампанії з тим, щоб показати людину в потрібному світлі. Дуже часто достатньо підсвітити справи, які особа робила до того не публічно: проєкти pro bono, соціальні, екологічні проєкти, волонтерська діяльність, тощо.

Література:

1. 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.

2. Кохановська О.В. Проблеми захисту честі, гідності й ділової репутації особи в Цивільному кодексі України / О.В. Кохановська // Вісник Верховного Суду України. 2005. № 6 С 30-35

3. Луспенік Д.Д. Новий цивільний кодекс. Спеціальні способи захисту гідності, честі та ділової репутації за новим ЦК: теоретичні та практичні аспекти // Застосування новел

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

ЦК і ЦПК України в судовій практиці. Серія «Судова практика» / Д.Д. Луспеник. Харків: Харків юридичний, 2005 432 с.

4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11.

5. Закон України «Про медіа» від 13.12.2022 № 2849-IX // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20/ed20221213#Text>

Грищенко А. І.,

кандидат юридичних наук, доцент, викладач
Київського професійно-педагогічного коледжу ім. А. Макаренка

ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИКЛАДАННЯ КОРПОРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

В умовах повномасштабної військової агресії РФ проти України її інтеграція до Європейського Союзу є одним із визначальних чинників української перемоги над агресором. Окрім того, можна в деякій мірі погодитися з О. Стефанишиною, яка, хоча дещо і безапеляційно, стверджує, що єдине фінансове джерело розвитку України зараз – євроінтеграція. «Ми говорили про великий проєкт підтримки України на суму 50 млрд євро на чотири роки, понад 50 млрд євро підтримки від США, програму МВФ – це величезні гроші, але вони не на “велике відновлення”, це кошти для нашого виживання протягом наступних чотирьох років», пояснює вона. [1].

Основним нормативно-правовим документом, який регулює процес інтеграції України до ЄС є УГОДА про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. [2].

В Угоді окремим розділом XVII передбачено наближення українського законодавства, в тому числі корпоративного, до законодавства ЄС. Також згідно статті 114 «Адаптація законодавства» Угоди, сторони визнають важливість адаптації чинного законодавства України до законодавства ЄС. Україна забезпечує, щоб існуючі закони та майбутнє законодавство поступово досягли сумісності з *acquis* ЄС. При цьому *acquis* ЄС означає надбання спільноти, правову систему ЄС, яка включає акти законодавства ЄС

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

(але не обмежується ними) прийняті Європейським співтовариством, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [3].

Виконання Угоди та інших нормативно-правових актів з цього питання знаходяться під постійним контролем єврокомісії, яка регулярно публікує відповідні аналітичні звіти. Так, наприклад, в Аналітичному звіті від 01.02.2023 р. відмічається, що у сфері корпоративного права Україна демонструє певний рівень підготовки узгодження законодавства України з acquis ЄС, але у багатьох сферах залишається ще багато роботи, зокрема щодо ухвалених нещодавно актами acquis ЄС.

Разом з тим щодо освіти, в іншому розділі звіту наголошується про те, що спостерігається низький рівень залучення бізнесу до участі у програмах професійної освіти та навчання. Рівень якості навчання, наявність матеріалів і технічного обладнання закладів професійної освіти не завжди відповідає вимогам працедавців і особистим потребам здобувачів професійної освіти. [4].

Якість освіти взагалі, і юридичної зокрема, має важливе значення для будь-якої країни, оскільки є однією з головних умов її економічного розвитку та забезпечення надійної державної безпеки. Тому євроінтеграція України в частині адаптації корпоративного та інших галузей права acquis ЄС передбачає також вдосконалення підготовки юристів в різних галузях права, включаючи корпоративне, на основі інноваційного підходу.

Як зазначив Президент України Володимир Зеленський під час виступу на Всеукраїнському форумі «Україна. Освіта і наука» країна, яка прагне бути конкурентоспроможною в сучасному світі, має визначити освіту та науку своїми стратегічними сферами. Адже розвиток демократичного, успішного, активного суспільства, розвиток будь-яких сфер – чи то безпека й оборона, завжди актуальна економіка, медицина, промисловість, ІТ чи агро – все це неможливо без добре освічених, ерудованих, креативних наших громадян [5].

Не випадково, на наш погляд, президент Національної академії педагогічних наук України Василь Кремень наголошує, що затверджена розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 10 липня 2019р. №526-р. «Стратегія розвитку інноваційної діяльності на період до 2030р.» передбачає вирішення питань підвищення рівня освітньої діяльності [6].

Зрозуміло, що війна в Україні, яку 24 лютого 2022 року шляхом повномасштабного військового вторгнення в Україну розпочала російська федерація, внесла корективи в

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

програми реформування усіх галузей економіки, права, державного управління та інших. Таким чином, війна негативно вплинула на всі сфери суспільного життя.

У повній мірі це стосується і освітньої діяльності. Із-за бойових дій та артилерійських обстрілів, бомбових та ракетних ударів по об'єктах критичної інфраструктури і по мирному населенню, спричинених військовою агресією РФ приблизно 30% здобувачів освіти мають обмежений доступ в освітньому процесі (в тому числі при дистанційній формі навчання); близько 25% відчули втрати в часі: повітряні тривоги, перебування в укриттях тощо; у багатьох – погіршилась успішність; майже половина – відчувають стресовий стан [7].

Поряд з цим, війна примусила дещо активізувати інноваційну підготовку і якість юридичної освіти, в тому числі спеціалістів корпоративного права. Під час війни фахівцям-юристам необхідно швидко і рішуче реагувати на велику кількість викликів та практичне вирішення задач, які виникають із корпоративних правовідносин учасників бізнесу, в тому числі українських резидентів з їхніми контрагентами з країн Європейського Союзу. Отже, освітній процес для здобувачів юридичної спеціальності має враховувати такі зміни і передбачати в робочих навчальних програмах дисципліни корпоративне право наступні теми для теоретичного вивчення і, що особливо важливо, практичного відпрацювання:

- війна як форс-мажорна обставина при виконанні міжнародних контрактів та договірних зобов'язань між вітчизняними і іноземними корпоративними суб'єктами підприємницької діяльності. При вивченні цієї теми основна увага здобувачів освіти повинна бути зосереджена на тому, щоб вони зрозуміли і змогли обґрунтувати наступне – чи є війна форс-мажорною обставиною при виконанні договірних зобов'язань, якщо є, то чому? І навпаки, якщо ні, то чому?

- яким чином, використовуючи норми міжнародного і національного права, можна заборонити участь у бізнесовій діяльності на території України суб'єктів господарювання, бенефіціарними власниками (повністю чи частково) яких є фізичні та /або юридичні особи країн-агресорів РФ та Білорусі? При цьому необхідно звернути увагу здобувачів освіти на те, що господарська діяльність як на національному так міжнародному рівнях проводиться у відповідності з принципом вільного руху капіталів.

- необхідність належного правового забезпечення з позицій міжнародного і національного права блокування капіталу та інших активів корпоративних суб'єктів підприємницької діяльності – резидентів країн військових агресорів РФ і Білорусь (корпорацій, акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю та інших організаційно-правових форм) з подальшою їх націоналізацією і використанням для

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

відновлення зруйнованої війною економіки України. Обґрунтована правова позиція тут потрібна тому, що фізичні або юридичні особи країн агресорів, чий капітал або інші активи заблоковані українськими судами, будуть захищатися як в національних господарських судах так і в міжнародних арбітражних судах.

- також здобувачі освіти повинні вміти робити юридичний аналіз і на його основі готувати пропозиції щодо законності заборони здійснення фінансових платежів українськими корпоративними суб'єктами бізнесу контрагентам країн агресорів під виглядом виконання або навіть дійсного виконання договірних зобов'язань.

- в умовах воєнного стану, хоча і не зовсім раптово, виникла проблема щодо використання в Україні проросійськими фізичними та/або юридичними особами криптовалюти для здійснення платежів фізичним особам або корпоративним підприємствам країн агресорів по дійсним або фіктивним договорам. Далі отримувач криптовалюти конвертує її в звичайні засоби платежу, фінансуючи таким чином війну проти України. Засобами державного контролю вказані трансакції перекрити дуже складно. Тому здобувачі юридичної освіти повинні знати й вміти застосовувати на практиці передові методи боротьби із незаконним використанням віртуальних активів для фінансування фізичних і юридичних осіб, особливо великих корпорацій країн агресорів.

Окрім цього студенти після вивчення курсу корпоративного права повинні вільно орієнтуватися в директивах Європейського Союзу, які адаптовані до корпоративного законодавства України згідно Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» №738-ІХ від 19 червня 2020 року.

В цьому законі вказано, що на виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, цей Закон та нормативно-правові акти Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, зазначені в цьому Законі, спрямовані на імплементацію актів законодавства Європейського Союзу у сфері ринків капіталу та організованих товарних ринків, зокрема:

- 1) Директиви № 98/26/ЄС від 19 травня 1998 року;
- 2) Директиви № 2002/47/ЄС від 6 червня 2002 року;
- 3) Директиви № 2002/87/ЄС від 16 грудня 2002 року;
- 4) Директиви № 2004/109/ЄС від 15 грудня 2004 року;
- 5) Регламенту (ЄС) № 648/2012 від 4 липня 2012 року;
- 6) Директиви № 2013/36/ЄС від 26 червня 2013 року;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- 7) Регламенту (ЄС) № 575/2013 від 26 червня 2013 року;
- 8) Директиви № 2014/65/ЄС від 15 травня 2014 року;
- 9) Регламенту (ЄС) № 600/2014 від 15 травня 2014 року;
- 10) Регламенту (ЄС) № 596/2014 від 16 квітня 2014 року;
- 11) Регламенту (ЄС) № 2017/1129 від 14 червня 2017 року;
- 12) Регламенту (ЄС) № 909/2014 від 23 липня 2014 року;
- 13) інших актів ЄС, розроблених на виконання або доповнення актів, зазначених у пунктах 1-12 цієї частини.

Вказані директиви регламентують, зокрема, корпоративні правовідносини на ринках капіталу та організованих товарних ринках. Наприклад, Директива №2014/65/ЄС від 15 травня 2014 року регулює торгівлю цінними паперами та іншими активами на організованих товарних майданчиках (ОТМ) інвестиційними фірмами, створеними в корпоративній організаційно-правовій формі акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю та товариств з додатковою відповідальністю.

У свою чергу, Регламент (ЄС) №596/2014 від 16 квітня 2014 року розкриває питання щодо незаконного розкриття корпоративними суб'єктами інсайдерської інформації та підвищення рівня привабливості для інвесторів. Як правило, такі інвестори володіють корпоративними цінними паперами або корпоративними правами на них, акціями, облигаціями та іншими і є їх бенефіцарами (фактичними власниками).

Регламент (ЄС) №2017/1129 від 14 червня 2017 року регулює допуск цінних паперів емітованих акціонерними товариствами до торгів на регульованому ринку капіталу (на фондових біржах).

Подібним чином з цього питання регулюють корпоративні правовідносини вищевказані та інші Директиви і Регламенти (ЄС). Оскільки їхні правові норми враховані в Законі України «Про ринки капіталів та організовані товарні ринки», а також в інших нормативно-правових документах, тому здобувачі вищої і передвищої юридичної освіти повинні досконало їх знати та відпрацьовувати на практичних заняттях із застосуванням модельних ситуацій.

Таким чином, Україна на шляху євроінтеграції має позитивні здобутки у сфері підвищення якості юридичної освіти, включаючи галузь корпоративного права, а також в процесі адаптації українського законодавства до законодавства ЄС. Разом з тим, українській владі і освітянам необхідно зосередитись на подальшому виконанні вимог ЄС щодо дотримання стандартів *acquis* ЄС.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Література:

1. А.Дейна. Дзеркало тижня від 17.08.2023 <https://zn.ua/ukr/POLITICS/stefanishina-jedine-finansove-dzherelo-rozvitku-ukrajini-zaraz-tse-jevrointehratsija.html>.
2. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
3. uk.wikipedia.org/wiki/Asguis_communautaire.
4. Робочий документ персоналу комісії (Європейської комісії) Аналітичний звіт від 01.02.2023р. [analitychnyy_zvit_ytk_ukrayins_kyu_pdf](#)
5. За інформацією Офіційного інтернет-представництва Президента України.
6. Кремень В.Г. Україна не повинна упустити додаткові можливості для активізації інноваційного вектора розвитку. Дзеркало тижня, випуск №34, 14-20 вересня 2019р.
7. Дослідження якості організації освітнього процесу в умовах війни у 2022/2023н.р. Sqe.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/yakiat-osvity-v-umovah-viyny-web-3.pdf

Нагорний О.М.,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

УДОСКОНАЛЕННЯ КОНКУРЕНЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ ЯК НЕОБХІДНА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Ефективність муніципальної реформи не в останню чергу залежить від ефективності діяльності суб'єктів господарювання, які діятимуть на територіях муніципалітетів. У свою чергу ефективність діяльності таких суб'єктів господарювання, зростання їх ділової активності, розвиток підприємництва і на цій основі підвищення ефективності суспільного виробництва, його соціальну спрямованість впливає на забезпечення з боку муніципалітетів соціального розвитку та захисту населення та залежить від того наскільки захищені їх права у господарських відносинах та наскільки є ефективним контроль за дотриманням вільної та добросовісної конкуренції на відповідних регіональних ринках.

Стаття 42 Конституції України гарантує, що «держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом».[1]

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України (надалі також – АМКУ) є «державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності».[2] Матеріальні та процесуальні засади реалізації Антимонопольним комітетом України своїх повноважень у сфері державного захисту конкуренції визначені Законом України «Про захист економічної конкуренції».[3]

Повномаштабне вторгнення російських військ на територію України 24 лютого 2022 року суттєво негативно вплинуло на економічну ситуацію в Україні та суспільний господарський порядок в економічній системі України. Водночас керівництвом держави були докладені зусилля для отримання перспективи членства у Європейському Союзі (далі – ЄС), результатом чого стало надання Україні статусу кандидата до ЄС 23 червня 2022 року.

Подальший рух в цьому напрямку передбачає, зокрема, необхідність узгодження конкуренційного законодавства України до вимог та стандартів ЄС. При цьому автор звертає увагу, що тут йдеться не про формальну відповідність вимогам та стандартам на рівні нормативних актів, а про забезпечення та запровадження принципів та рівня захисту економічної конкуренції, який відповідає рівню, який вдалося досягти в ЄС, включаючи, зокрема, і забезпечення доступу до правосуддя.

Загалом питання удосконалення конкуренційного законодавства досліджені у роботах таких вчених як: С.С. Валітов, Л.Г. Кузьменко, Р.І. Кузьмін, І. Ф. Коломієць, С. Л. Оленюк, О. О. Бакалінська, С.В. Шкляр, Г.М. Шовкопляс, Т.І. Швидка, К.В. Смірнова, В. Полюхович, М. Хавронюк, О. Туркінський тощо.

Як було зазначено, повномаштабне вторгнення російських військ на територію України суттєво вплинуло на економічну ситуацію на території України та захист прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, тому метою даного дослідження є виявлення найважливіших питань в сфері захисту економічної конкуренції, які потребують уточнення підходів, порівняно з тими, що досліджувались та були рекомендовані науковцями ще до початку повномасштабної війни.

Одним із нових викликів є ризики монополізації регіональних ринків, що має безпосередній вплив на ефективність діяльності муніципалітетів. Такі ризики зумовлені тим, що контроль за економічними концентраціями в Україні в межах наявних повноважень АМКУ може виявитися неефективними через те, що передбачені статтею 24 Закону "Про захист економічної конкуренції" показники річного обороту та вартості активів

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

суб'єктів господарювання, які є критеріями, за яких економічні концентрації потребують попередньо одержання дозволу АМКУ, визначені у євро. Наразі такі показники не відповідають тому стану економіки України, який існує внаслідок широкомасштабної військової агресії російської федерації проти України.

Складні для підприємств економічні умови безумовно стимулюють численні злиття і поглинання українських компаній. В той же час, внаслідок зменшення вимірюваних в євро показників обороту підприємств та вартості активів, багато підприємств, економічні концентрації між якими раніше підпадали під контроль АМКУ, наразі та в подальшому просто випадатимуть з під такого контролю. Це стосується також економічних концентрацій в процесі приватизації та передачі в оренду майна державних підприємств. Питання не допущення втрати ефективного контролю за економічними концентраціями є особливо актуальним з огляду на те, що 4 жовтня 2022 року Уряд ухвалив рішення передати в управління Фонду державного майна України понад 800 об'єктів державної власності загальною вартістю близько 45 мільярдів гривень, частина яких має бути приватизована, а частина надана в оренду.

Відсутність ефективного контролю за економічними концентраціями внаслідок наведених вище обставин може негативно вплинути на структуру товарних ринків і призвести до зростання рівня ринкової концентрації, зокрема, до монополізації товарних ринків, особливо регіональних. Відновлення ефективної конкуренції на таких ринках потребуватиме багатьох років, протягом яких ціни перевищуватимуть рівень цін конкурентного ринку і зросте кількість інших зловживань ринковою владою. Водночас реформа конкурентного законодавства, яка наразі проводиться[4], не враховує цих особливостей і навіть частково поглиблює проблему через зміну порядку обчислення показників обороту та вартості активів учасників концентрації, які тепер в загальних випадках не будуть враховувати показники тих суб'єктів, які в результаті концентрації втрачають контроль над об'єктом придбання.

У зв'язку з цим, для забезпечення ефективності системи контролю за економічними концентраціями необхідно на законодавчому рівні відреагувати на ті надзвичайні економічні потрясіння, які зазнала Україна внаслідок війни, яку проти України веде російська федерація, зокрема, скорегувати відповідним чином показники обороту і вартості активів, наприклад, передбачивши необхідність їх врахування не за рік, що передує економічній концентрації, а за будь-який з останніх двох або навіть трьох років,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

що дозволить врахувати показники довоєнного періоду 2021 року, які відображають певний потенціал відповідних суб'єктів господарювання.

Для прикладу пропонується доповнити Закон України «Про захист економічної конкуренції» такою нормою: «Установити, що починаючи з 1 січня 2023 року та до завершення другого фінансового року після завершення воєнного стану в Україні у якості показника сукупної вартості активів та сукупного обсягу реалізації товарів в Україні, що передбачені статтею 24 цього Закону, приймаються більші з зазначених показників за останні три фінансові роки, за офіційним валютним курсом, установленим Національним банком України, що діяв в останній день відповідного фінансового року.».

Автор не виключає існування інших можливих варіантів вирішення цієї проблеми, але в будь-якому випадку вказаній проблемі слід приділити належну увагу.

Література:

1. 1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України.– Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

2. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. №3659- XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. №50. Ст. 472.

3. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. №2210–III. Відомості Верховної Ради України. 1999. №12. Ст. 64

4. Антимонопольний Комітет України: веб-сайт. URL: <https://amcu.gov.ua/news/verhovna-rada-uhvalila-zakonoproekt-5431-shcho-daye-pochatok-reformi-konkurentnogo-zakonodavstva-ukrayini> (Дата звернення: 09.08.2023)

Чухрій О.С.,
аспірантка Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПОСАДОВІ ОСОБИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ НОТАРІАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВОВІДНОШЕННЯ

Посадові особи органів місцевого самоврядування є одними з суб'єктів нотаріального процесуальних правовідношень на стороні особи, яка вчиняє нотаріальну

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

дію. Зазначені особи вчиняють обмежене коло нотаріальних дій, визначених ст. 37 Закону України «Про нотаріат».

З моменту прийняття Закону України «Про нотаріат» його стаття 37 передбачала право на вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування лише у тих населених пунктах, у яких не було нотаріусів. Однак, починаючи з 2016 року зазначене право мають тільки посадові особи органів місцевого самоврядування у сільських населених пунктах, причому це право не залежить від наявності чи відсутності у цьому сільському населеному пункті нотаріуса. До того ж, навіть посадові особи органу місцевого самоврядування у селищі міського типу не вправі вже вчиняти нотаріальні дії [1].

Зазвичай посадові особи органів місцевого самоврядування традиційно вчиняли лише нотаріальні дії, пов'язані із посвідченням чи засвідченням юридичних фактів. Однак, починаючи з 1 січня 2016 року ці особи отримали право й видавати свідоцтва про право на спадщину, зокрема, й у спільному майні подружжя у разі смерті одного з подружжя. Таке право було надане їм Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деяких питань спадкування» від 20.10.2014 року № 1709-VII [2].

Спрямування самої ідеї законодавця на більш повне забезпечення мешканців сільських населених пунктів відповідними послугами нотаріусів загалом вимагає схвалення. Однак, усе це породило низку проблем, насамперед, щодо забезпечення відповідних повноважень та вимог до осіб, які будуть вчиняти ці нотаріальні дії тощо [3], [4].

Усі ці проблеми нівелюють той позитив, що виникає з надання відповідним посадовим особам органів місцевого самоврядування права на вчинення відповідних нотаріальних дій, та викликають питання щодо доцільності існування відповідної їх предметної компетенції.

На практиці проблеми з предметною компетенцією посадових осіб органів місцевого самоврядування ще більше ускладнюють вже існуючі проблеми територіальної компетенції цих осіб, на чому справедливо акцентує увагу В.М. Зальотін. Так, на його думку, у практиці існують проблеми з територіальною нотаріальною компетенцією посадових осіб органів місцевого самоврядування, так як відсутність закону про адміністративно-територіальний устрій може призвести до відсутності єдиного розуміння меж «нотаріальних округів» для органів місцевого самоврядування [5, с. 29]. Фактично «нотаріальним округом» для таких осіб є територія населеного пункту, однак, як свідчить

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

практика, посадові особи органів місцевого самоврядування інколи вчиняють нотаріальні дії не в межах населеного пункту, а в межах відповідної одиниці адміністративно-територіального устрою. Безумовно, зазначені питання повинні бути чітко врегульовані в законодавстві. В аспекті дослідження правового становища посадової особи органу місцевого самоврядування, яка вправі вчинити нотаріальні дії у нотаріальних процесуальних правовідносинах, звертає на себе увагу та обставина, що Закон України «Про нотаріат» прямо не визначає тих посадових осіб, які вправі вчинити нотаріальні дії та загальні вимоги до них. Порядок вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування, затверджений наказом Міністерства юстиції України 11.11.2011 №3306/5, передбачає, що нотаріальні дії вчиняють посадові особи, на яких за рішенням відповідного органу місцевого самоврядування покладено вчинення цих дій (п.1.2 розділу I), однак, що це за орган місцевого самоврядування, Порядок також не визначає.

У правовій науці висловлено дві думки щодо такого органу – ним визначається або ж виконавчий комітет відповідної ради, або ж місцева рада. Так, на думку М.С. Долинської, нотаріальні дії в органах місцевого самоврядування вчиняють посадові особи, на яких за рішенням виконавчого комітету відповідної ради покладено вчинення цих дій [6, с. 239].

Так, нотаріальна функція як функція щодо посвідчення прав та юридичних фактів з метою надання їм юридичної вірогідності є виключно державною функцією [5, с. 152]. Загалом через це власне і нотаріус розглядається Законом України «Про нотаріат» як уповноважена державою на вчинення нотаріальних дій посадова особа. Саме виходячи з цього, повноваження щодо вчинення нотаріальних дій посадовими особами органу місцевого самоврядування цілком правильно розглядається діючим законодавством про місцеве самоврядування як делеговане державою органу місцевого самоврядування повноваження. При цьому, з п.п.5 п.«б» ч.1 ст.38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко вбачається, що таке повноваження, як вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, віднесене не до повноважень місцевих рад, а до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать. Принагідно відзначимо, що зазначене питання, також, стає надзвичайно актуальним в умовах децентралізації повноважень та адміністративно-територіальної реформи, що відбувається в Україні, створення територіальних громад та інституту старост тощо. Важливим є те, щоб конкретний орган, уповноважений на визначення посадових осіб органів місцевого самоврядування, які вправі були б вчинити нотаріальні дії, був би чітко

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

визначений законодавством. Інакше у випадку такої суперечливої практики існує реальна загроза того, що усі нотаріальні дії, вчинені тими чи іншими посадовими особами окремого органу місцевого самоврядування, будуть визнані недійсними через помилку з правильним визначенням компетентного органу, який вправі визначати цих відповідних посадових осіб.

Звертає на себе увагу й та обставина, що і Закон України «Про нотаріат», і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» загалом не висувають вимог до осіб, які вправі вчиняти нотаріальні дії, зокрема, наявність у них вищої юридичної освіти. Взагалі, це можуть бути й особи без вищої освіти. Через це якість такої нотаріальної дії та правомірність винесених актів можуть викликати питання.

Висновки. Зміни законодавства, внаслідок яких право на вчинення нотаріальних дій було надане лише органам місцевого самоврядування у сільських населених пунктах, є необґрунтованим. Зазначені зміни призвели до погіршення стану забезпечення населення нотаріальними послугами, у зв'язку з чим слід повернутися до того становища, яке існувало раніше. При цьому, вчинення окремих нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування слід загалом розглядати як повноваження органу місцевого самоврядування, а не як створення якоїсь конкуренції наявним у місцевості нотаріусам.

Література:

1. Лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 27.01.2016р. № 27/13/32-16 «Щодо права на вчинення нотаріальних дій посадовими особами органу місцевого самоврядування в населених пунктах, які мають статус селищ міського типу у зв'язку із внесенням змін до статті 37 Закону України «Про нотаріат». URL: <https://minjust.gov.ua/dep/ddr/list-rozjasnennya-ministerstva-yustitsii-ukraini-vid-27012016-271332-16-schodo-prava-na-chinen-ny-a-notarialnih-diy-posadovimi-osobami-orga-nu-mistsevogo-samovryaduvannya-v-n-aselenih-punktah-yaki-mayut-status-selisch-miskogo-tipu-u-zvyazku-iz-vnes-en-ny-am-zmin>
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деяких питань спадкування: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1709-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1709-18#Text>

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

3. Кармаза О.О. Особи, уповноважені законом на вчинення нотаріальних дій у сфері спадкуван-ня: проблеми застосування та перспективи розвитку законодавства України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. Випуск 1. Том 1. С. 66–70

4. Кармаза О.О. Особливості оформлення прав на спадщину в органах місцевого самоврядуван-ня: проблеми застосування норм закону. Право і суспільство. 2015. No 1. С. 75–80.

5. Зальотін В.М. Вчинення нотаріальних дій уповноваженими посадовими особами органів місцевого самоврядування: до питання територіальної компетенції // Актуальні дослідження правової та історичної науки (випуск 24): матеріали міжнародної науково-практичної інтер-нет-конференції / Збірник тез доповідей: випуск 24 (м. Тернопіль, 21 липня 2020 р.). Терно-піль, 2020. С. 27–30

6. Долинська М. С. Нотаріальний процес: підручник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2019. 652 с.

7. Крижевська О.О. Ознаки нотаріальних процесуальних правовідносин. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. No 12. С. 151–156.

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Раковський Д.В.,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПРАКТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ЛОКАЛЬНОГО ЦИФРОВОГО МАРКЕТИНГУ У ФІНАНСОВИХ УСТАНОВАХ

Бурхливий розвиток цифрового маркетингу суттєво зменшив інвестиції та місце інструментів локального залучення клієнтів у всіх сферах економіки. Не обійшло це стороною і фінансовий сектор. Але поряд із тим, не треба забувати, що локальні інструменти залучення клієнтів, хоча вже давно і не можуть претендувати на місце домінуючих, до цих пір являють собою потужний інструмент формування знання брендів та їх просування на місцевому рівні. Досить часто локальний маркетинг не лише доповнює загальнонаціональні маркетингові кампанії банків та фінансових кампаній, але і є джерелом стабільного потоку клієнтів в часи зменшення загальнонаціональних активностей.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Перед тим як розібратися які, з практичної точки зору, є найбільш ефективними інструментами локального маркетингу потрібно нагадати визначення цих понять.

Локальний маркетинг – це маркетингова стратегія, що виокремлюється із поміж інших видів маркетингу за регіональною ознакою. Така стратегія направлена чинити вплив та залучати клієнтів певної місцевості. Серед основних заходів локального маркетингу можна виділити рекламу у місцевих ЗМІ, організація подій на регіональному рівні, спеціальні промо-активності тощо.

Локальний цифровий маркетинг – це використання діджитальних інструментів для просування товарів та послуг на локальному рівні. Найчастіше до подібних інструментів відносяться SEO-оптимізація з фокусом на локальному пошуку, налаштування та використання соціальних мереж із заданою геолокацією, використання веб-ресурсів місцевого значення для банерної реклами тощо.

Які саме інструменти локального цифрового маркетингу можуть використовувати банки та фінансові компанії? Локальний цифровий маркетинг цікавий насамперед Банкам та фінансовим компаніям що мають розвинену регіональну мережу. Подібним компаніям цікаві насамперед інструменти прямої комунікації: контекстно-пошукова реклама, лідогенерація, активність у соціальних мережах, розсилки із використання пошти та месенджерів, телемаркетинг але із чітким таргетингом на визначену регіональну аудиторію. При цьому варто зазначити, що є ряд обмежень для фінансових компаній що надають кредити – Google суттєво обмежує інструменти регіонального таргетингу саме цій категорії пошукових запитів. Для банків таких обмежень не має і тому вони можуть їх активно використовувати.

Що ж дають банкам та фінансовим компаніям інструменти цифрового маркетингу що фокусуються на роботі із локальними ринками?

- 1) Економія фінансових ресурсів. Оптимізація пошукових запитів під конкретну територіальну громаду або місто досить часто обходиться набагато дешевше ніж ширші запити особливо у таких конкурентних категоріях як «банківський кредит», «депозит» тощо.
- 2) Чіткий фокус на розвитку певної частини регіональної мережі або цільової аудиторії фінансової компанії із можливістю перевірки ефективності маркетингових інструментів.
- 3) Можливості експериментального запуску нових продуктів та послуг. Таргетовані цифрові маркетингові інструменти дозволяють використовувати себе як «фокус-

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

групу» для перевірки гіпотез щодо затребуваності тих чи інших продуктів та послуг. Це надає можливість отримати зворотній зв'язок та зрозуміти чи відповідають продукти очікуванням споживачів.

- 4) Створення таргетованих «індивідуальних» продуктів та послуг що можуть бути цікавими у певній місцевості та їх активне просування саме там.
- 5) А саме головне досить точна оцінка ефективності використаних інструментів. Локальний маркетинг дозволяє більш чітко виміряти їх вплив на вартість залучення споживача.

Підсумовуючи, хотілося б зазначити, що нинішні події надзвичайно сильно впливають на підходи до просування банківських та фінансових послуг. Зважаючи на вплив війни Банкам та фінансовим компаніям все ж таки необхідно виборювати прихильність споживачів і саме використання локальних інструментів може дати найкращий ефект за умов обмеженості ресурсів.

Література:

1. Home | Mike Blumenthal. Mike Blumenthal | Developing Knowledge about Local Search.
URL: <https://blumenthals.com/blog/>

Тарканій В.П.,
аспірант Академія праці, соціальних відносин і туризму

ФОРМИ ЗАЛУЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДО ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Зі змісту Конституції України [1] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] випливає, що органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у забезпеченні розвитку територій, на яких вони функціонують. Однією зі сфер, де вони мають можливість брати участь, є державні закупівлі. В контексті реформи децентралізації роль органів місцевого самоврядування у вирішенні подібного роду питань значно зросла, що спричинює необхідність проведення комплексних досліджень.

Сучасні вчені розробили наукові вчення щодо окремих аспектів проблематики участі органів місцевого самоврядування в державних закупівлях. До таких вчених можна

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

віднести Ю. Ганущака, О. Критенко, Ю. Фалко, О. Оліфера, Н. Тополенко, О. Мартинюка, Г. Пінькаса, Ю. Оврамця, О.Шульгу та ін.

Аналіз чинного законодавства про публічні закупівлі [3] та практику його реалізації дозволяють умовно виділити декілька основних форм **залучення органів місцевого самоврядування до державних закупівель, першою з яких можна віднести ініціювання та планування закупівель.**

Органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) можуть бути активними учасниками підготовки планів державних закупівель для задоволення потреб населення та розвитку інфраструктури. Вони можуть вказувати на пріоритетні напрямки, які важливі для конкретної території. Це можна розглядати також як один зі способів, яким вони сприяють соціальному та економічному розвитку свого регіону.

Право на участь ОМС у підготовці планів державних закупівель обумовлене тим, що вони мають прямий зв'язок з потребами та проблемами місцевого населення, адже їхні представники обрані саме жителями цих територій. Тому вони мають глибоке розуміння того, які проекти та закупівлі можуть максимально вплинути на покращення якості життя людей і розвиток інфраструктури. При цьому, ОМС можуть співпрацювати з місцевими громадськими організаціями, експертами, бізнесом та жителями, щоб з'ясувати основні потреби та пріоритети свого регіону (це може стосуватися, наприклад, будівництва шкіл, лікарень, доріг, комунальних послуг та інших проектів). ОМС можуть аналізувати статистику, соціально-економічні дані та іншу інформацію для визначення пріоритетних напрямків розвитку і визначення потреб в закупівлях.

Ще однією формою залучення ОМС до державних закупівель є моніторинг та контроль. ОМС мають право відстежувати та контролювати процеси державних закупівель на своїй території, щоб переконатися в їх прозорості та відповідності законодавству. Це сприяє попередженню корупції та незаконних дій.

Право органів місцевого самоврядування (ОМС) відстежувати та контролювати процеси державних закупівель на своїй території обумовлено необхідністю забезпечення прозорості, ефективності та дотримання законодавства у сфері державних закупівель. Це сприяє уникненню корупції, забезпеченню рівного доступу до ринку для постачальників та забезпеченню якісних товарів та послуг для місцевого населення.

ОМС мають право відстежувати всі етапи процесу державних закупівель, починаючи з розробки тендерної документації та закінчуючи підписанням та виконанням контрактів. Це дозволяє їм переконатися в дотриманні прозорості та законності [4].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Важливо також зазначити, що у разі виявлення порушення або незаконних дій в процесі державних закупівель, ОМС можуть подавати свої зауваження та скарги до відповідних органів контролю, які мають компетенцію в даній справі.

Партнерство ОМС з державними органами в ході здійснення державних закупівель – це ще одна форма залучення ОМС до державних закупівель. Під час реалізації цієї форми ОМС мають право співпрацювати з державними органами на рівні розробки та узгодження процедур державних закупівель. Це сприяє вдосконаленню системи державних закупівель на регіональному рівні.

Така співпраця важлива для створення ефективної та прозорої системи закупівель, яка враховує місцеві потреби та сприяє розвитку територій. Особливо це актуально в контексті реформування закупівельної системи відповідно до європейських стандартів та зобов'язань перед міжнародними партнерами. Співпраця ОМС з державними органами в сфері державних закупівель спрямована на покращення ефективності, прозорості та якості закупівельної системи на рівні регіону.

Дана форма залучення ОМС до державних закупівель проявляється у таких факторах як:

- спільні консультації та робочі групи, що займаються розробкою нового законодавства або внесення змін до існуючого у сфері державних закупівель (їхні пропозиції та рекомендації допомагають забезпечити врахування місцевих потреб та особливостей);
- узгодження регіональних потреб через підтримку постійного зв'язку з центральними органами влади, представляючи потреби та інтереси своєї території (це сприяє збалансованому розподілу ресурсів та реалізації проектів, які є пріоритетними для регіону);
- інформаційний обмін, за якого державні органи повинні забезпечувати ОМС інформацією щодо планованих державних закупівель, процедур, правил та вимог (це дозволяє ОМС бути в курсі подій та вчасно реагувати на можливі виклики).

Наступною формою залучення ОМС до державних закупівель можна розглядати забезпечення розвитку місцевого бізнесу. ОМС лише в межах свого впливу та компетенцій можуть сприяти розвитку місцевого бізнесу шляхом включення обмежень чи пріоритетів для місцевих постачальників у державних закупівлях. Це сприяє стимулюванню економічного росту на рівні територій. ОМС можуть встановлювати критерії для

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

визначення, що деякі проекти або товари є місцевими пріоритетами. Це може включати, наприклад, закупівлю товарів і послуг для комунальних потреб, які найкраще можуть бути забезпечені місцевими постачальниками. Створення преференцій для місцевих підприємств у вигляді певних переваг у процесі відбору та оцінки пропозицій. Це може включати, наприклад, зниження порогових значень для участі місцевих постачальників у тендерах. ОМС також можуть встановлювати квоти або обмеження на частку місцевих постачальників у певних державних закупівлях. Це дозволяє забезпечити більшу участь місцевого бізнесу та зменшити конкуренцію з інших регіонів [5].

ОМС також можуть підтримувати розвиток та навчання місцевих постачальників, щоб вони могли брати участь у більш складних тендерах та забезпечувати високу якість товарів і послуг.

Запропонований нами перелік форм залучення ОМС до державних закупівель не вичерпним і може бути доповнений іншими формами. Але в цілому, участь органів місцевого самоврядування у забезпеченні державних закупівель має велику важливість для гарантування ефективності, прозорості та соціально-економічного розвитку на місцевому рівні. ОМС виконують ключову роль у забезпеченні інтересів місцевого населення, сприяють відповідальному використанню бюджетних коштів та створюють умови для розвитку місцевого бізнесу та інфраструктури.

Література:

4. Конституція України [Електронний ресурс]. URL: (дата звернення: 10.12.2022).
5. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.
6. Про публічні закупівлі. Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст.89.
7. Пісоченко Т. С., Тішечкіна К. В., Юношев С. Ю. Розвиток публічних закупівель: від минулого до сучасного. Modern Economics. 2021. № 26 (2021). С. 129-134. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V26\(2021\)-19](https://doi.org/10.31521/modecon.V26(2021)-19). (дата звернення: 25.04.2022 р.).
8. Конащук Н. Е. Контроль у сфері публічних закупівель як чинник ефективного використання бюджетних коштів. Вчені записки. 2017. Вип. 18. С. 127-134

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

**V. НАУКОВІ РОБОТИ ПЕРЕМОЖЦІВ
ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ
«КРАЩА НАУКОВА ПРАЦЯ З ПРОБЛЕМАТИКИ
МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА»**

Самбор М.А.,
начальник сектору моніторингу Прилуцького районного відділу поліції
Головного управління Національної поліції в Чернігівській області,
депутат Прилуцької районної ради, голова Первинної профспілкової організації
Прилуцького ВП ЧОО ПАП ОВС України, викладач вищої категорії,
кандидат юридичних наук

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА
НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВИХ КОНСТРУКЦІЙ
ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
(ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД)**

Актуальність теми дослідження. Природа людини, як соціальна її складова, так і біологічна, зумовлюють необхідність розуміння можливості існування та розвитку особистості у навколишньому середовищі. Налагодження соціальних зв'язків неможливе між представниками соціуму без суспільних відносин, змістом яких виступають перш за все права, свободи людини, з якими кореспондуються обов'язки учасників відносин, присутність заходів юридичної відповідальності, як певного реагування держави на забезпечення сталості суспільних відносин. Права і свободи людини перебувають як у витоків, так і на вершині правових процесів, супроводжують всі діяння людини і від того, як розуміється зміст прав, свобод людини, які надаються правам і свободам людини форми і які визначаються алгоритми (механізми) використання, здійснення, реалізації, охорони та захисту прав і свобод людини, визначаються всі похідні правові елементи, а також суспільство, його стан та демократичність [1].

XXI ст. для України ознаменувалося сплеском громадянської активності українців. Усвідомлення того, що українці є каменярами та будівничими власної долі та власної державності, зумовило активізацію комунікативних зв'язків між членами суспільства. Загальнодоступні засоби масової інформації, а це і друковані ЗМІ, радіо і телебачення, Internet-ресурси не змогли замінити індивідуальне спілкування. Крім того масовість останнього змушує задуматися лідерів країни над обраним курсом та необхідністю прийняття соціально значимих рішень, спрямованих на створення державою мінімальних

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

соціальних стандартів існування людини, а також врахування інтелектуальних побажань населення.

Помаранчева Революція та Революція Гідності довели, що народ є справжнім носієм влади, каменярем власної долі, до побажань якого зобов'язані дослухатися представники державної влади, котрі повинні виражати інтереси народу, оскільки обрані громадою для відстоювання інтересів останньої, а не реалізовувати власні приватні інтереси, які переважно пов'язані із покращенням власного матеріального становища [2].

Звідси, питання використання та здійснення права на свободу мирних зібрань та повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення умов свободи, рівності та справедливості реалізації цього права, за обставин децентралізації влади в Україні, набувають нового звучання та потребують якісного нормативно-правового регулювання.

Прийняття нормативно-правових актів, у тому числі тих, що регулюють суспільні відносини з використання та здійснення права на свободу мирних зібрань має екстравертну спрямованість, такі норми ухвалюються не заради їх наявності у національній правовій системі, а з метою урегулювання відповідних суспільних відносин. Якість такого регулювання прямо пропорційна якості правової норми, зокрема її правовій визначеності та правовій доступності (зрозумілості). Звідси, важливим є уніфікація правових норм, використання один і тих дефініцій, що позначають ті ж самі явища, процеси чи події. На жаль, законодавство у сфері регулювання використання та здійснення права на свободу мирних зібрань не вирізняється єдністю використання понять, оскільки у змісті нормативно-правових актів зустрічаються поняття «право на свободу мирних зібрань», «право на мирні зібрання», «право збиратися мирно», що призводить до неоднакової, а подекуди, кардинально протилежної правозастосовної практики, що не додає іміджу і довіри до законодавця чи іншого суб'єкта правотворення, а також суб'єктам публічної адміністрації, які застосовують відповідні норми, обґрунтовують та вмотивовують їх застосування.

Об'єкт дослідження є суспільні відносини, що складаються у зв'язку із мирними зібраннями в Україні.

Предмет дослідження правове та організаційне забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань в Україні на підставі норм національного та міжнародного права, а також повноваження органів місцевого самоврядування під час використання та здійснення цього права його носіями.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних уявлень про право на свободу мирних зібрань, засад міжнародного, національного законодавства зарубіжних країн та чинного законодавства України з'ясувати правову природу права на свободу мирних зібрань, а також виробити науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення механізму здійснення права на свободу мирних зібрань в Україні та визначення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад щодо створення умов та забезпечення свободи, рівності і справедливості у здійсненні права на свободу мирних зібрань кожною людиною.

Реалізація поставленої мети передбачає розв'язання таких *завдань*:

- провести аналіз нормативного регулювання права на мирні зібрання у міжнародних нормативно-правових документах;
- дослідити практику конституційного регулювання права на свободу мирних зібрань країн світу;
- встановити правове регулювання здійснення права на мирні зібрання за законодавством України;
- на підставі проведених досліджень запропонувати зміни до чинного законодавства України щодо гармонізації національного законодавства із нормами міжнародного права у врегулюванні права на свободу мирних зібрань;
- охарактеризувати обов'язки органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення публічного порядку і безпеки при надходженні сповіщення про проведення мирних зібрань.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані положення та висновки розвивають, доповнюють окремі розділи теорії права, теорії прав людини, формують цілісну доктрину права на свободу мирних зібрань в Україні, а практична значимість роботи полягає у тому, що ряд висновків можуть знайти практичне застосування у правотворчій та законотворчій діяльності, а також правореалізаційній діяльності органів місцевого самоврядування.

Сформульовані висновки, положення та пропозиції можуть бути використані

- *у правотворчій та законотворчій діяльності* – для теоретико-методологічного обґрунтування змін до законодавства України, для формування нової законодавчої бази з питань регулювання здійснення права на мирні зібрання, а саме ухвалення змін до Конституції України, Закону України

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

«Про місцеве самоврядування в Україні», а також ухвалення підзаконних нормативно-правових актів щодо формулювання повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань в Україні;

- *у правозастосовній діяльності* – для визначення повноважень органів місцевого самоврядування, забезпечення дій посадових осіб органів місцевого самоврядування відповідно до правового порядку, зміст якого сформульовано у ст. 19 Конституції України; дотримання принципу верховенства права та прав і свобод людини у взаємовідносинах людина – влада (органи місцевого самоврядування); визначення та виконання вимог законодавства України щодо єдиного порядку обмеження права на свободу мирних зібрань;

- *у науково-дослідних цілях* – для подальшого опрацювання проблематики здійснення права на свободу мирних зібрань та його судового захисту, а також для розвитку відповідних наукових досліджень у галузі конституційного права, теорії держави і права, прав людини;

- *у навчальному процесі* – для підготовки відповідних розділів навчальних видань із теорії права, міжнародного права, прав і свобод людини та громадянина, для навчально-методичного забезпечення викладання відповідних дисциплін.

РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Право на свободу мирних зібрань має декілька формально-юридичних та змістовних різновидів:

- 1) право на свободу мирних зібрань;
- 2) право на мирні зібрання;
- 3) вільно збиратися з іншими людьми.

Зазначені види права на свободу мирних зібрань на перший погляд є ідентичними та різняться лише лексико-граматичними конструкціями, однак, на наш погляд, кожна з таких конструкцій істотно впливає на змістовну ознаку даного права, а відтак на його об'єм, механізм (алгоритм) здійснення та відповідний механізм (алгоритм) забезпечення з боку держави, що зумовлює у останнього суб'єкта різні обов'язки стосовно людини [3].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

1.1. Право свободи мирних зібрань у міжнародних документах

Україна обрала курс на зближення з країнами Європейського Союзу, що засвідчено у преамбулі до Конституції України⁴, де йдеться про те, що Верховна Рада України, як єдиний представницький орган країни, підтверджує європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, а також Україна визначила для себе за пріоритет набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (п. 5 ст. 85, ч. 2 ст. 102, п. 1 ст. 116 Конституції України) [4]. У абзаці 9 ч. 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року [5] визначено, що основними засадами зовнішньої політики є підтримка зміцнення ролі міжнародного права у міжнародних відносинах, забезпечення дотримання та виконання чинних, вироблення нових принципів і норм міжнародного права; а от абзац 13 цієї ж частини вказує на те, що забезпечення інтеграції України в європейський правовий простір відбувається з метою набуття членства в Європейському Союзі. У такий спосіб Україна підтвердила не лише утвердження міжнародних принципів та норму галузі прав і свобод людини, а прагнення долучитися до загальноєвропейської сім'ї, увібравши світові здобутки права у національну правову систему та систему законодавства щодо забезпечення здійснення прав людини.

Формування міжнародних стандартів у забезпеченні прав і свобод людини переслідує створення загальних стандартів прав і свобод людини для національного законодавства, для того, щоб країни мали змогу користуватися ними у рамках формування національних правових систем, досягненнями людства у розвитку прав і свобод людини, спрямованих на забезпечення комфортних умов її існування [6].

Важливим з огляду на створення парадигми примату прав і свобод людини є те, що цілями ООН є сприяння повазі до прав і основних свобод (ст. 76 Статуту ООН [7]).

ГА ООН, приймаючи Загальну декларацію прав людини [8], зазначила, що визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних прав є основою свободи, справедливості та загального миру. Тому, спираючись на такий філантропний підхід, розглянемо право на свободу мирних зібрань з погляду міжнародних нормативно-правових документів. Ст. 20 Загальної декларації прав людини проголошує, що людина має право на свободу мирних зборів.

Звертаючись до міжнародної практики забезпечення права на мирні зібрання, зупинимо свій погляд на Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [9], з назви якої походить, що остання спрямована на захист прав і свобод людини.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод декларує норму про те, що кожен має право на свободу мирних зібрань. З нашої точки зору ключовим є норма, що міститься у ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, де зазначається, що здійснення права на мирні зібрання не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Сучасний світ схильний до різного роду регіональних міждержавних утворень, предметом яких поряд з іншим є гарантування та захист прав і свобод людини, у тому числі права на свободу мирних зібрань. Прикладом такого міжнародного документа, норми якого присвячені праву на мирні зібрання є Хартія основних прав ЄС [10], де констатується, що кожна людина має право на свободу мирних зібрань. Поміж цього, у ст. 28 Арабської хартії прав людини, яка являє собою приклад регіонального міжнародного документа Азійсько-арабського регіону, задекларовано, що всі громадяни мають право на свободу мирних зібрань.

Отже, міжнародні документи, присвячені питанню визнання, дотримання та захисту прав і свобод людини, використовують у своєму термінологічному словнику саме поняття «право на свободу мирних зібрань» як формулу, що визначає дану можливість людини.

1.2. Право свободи мирних зібрань у конституціях країн світу

Для більш повного розуміння змісту та юридичної формули, що використовуються на позначення права на свободу мирних зібрань, вивчимо національну законодавчу конституційно-правову практику країн різних регіонів світу щодо формалізації у конституційних нормах права людини на свободу мирних зібрань.

Конституція держави покликана в першу чергу обмежити державну владу. Конституція – це свого роду хартія, яка обмежує владу в рамках держави і влада держави в рамках суспільства¹¹. Отже, права людини і громадянина набувають виняткової ролі в рамках конституційних положень, оскільки саме від визнання прав, свобод та інтересів особи, організації безперешкодного їх здійснення залежить демократичний фундамент суспільства і свобода особистості.

Проаналізуємо норми конституцій країн світу, для можливості отримання об'єктивного розуміння підходів до інституціоналізації і формалізації права на свободу мирних зібрань у різних народів світу.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

У ст. 17 Конституції Італійської Республіки проголошується, що громадяни мають право збиратися мирно і без зброї. Для зборів, включаючи збори на місцях, відкритих для публіки, попереднього повідомлення не потрібно. Про збори в громадському місці повинні бути попередньо повідомлені влади, які можуть їх заборонити тільки з міркувань безпеки і охорони здоров'я [12].

На відміну від Конституції Італійської Республіки, в ст. 8 Конституції Федеративної Республіки Німеччини все німці мають право збиратися мирно і без зброї без попередньої заяви або дозволу. Для зборів під відкритим небом це право може б обмежена законом або на основі закону [13].

Отже, країни континентальної Європи схильні до використання конструкції: «право збиратися мирно», яким позначається право на свободу мирних зібрань. Використання цього права належить винятково громадянам країни (Італія), або ж за належністю до нації – німцям (Німеччина). Однак, такий конституційно-правовий досвід не є абсолютним.

У продовження дослідження проаналізуємо конституційні норми Польщі. Так, ст. 57 Конституції Польської Республіки від 2 квітня 1997 проголосила, що кожному забезпечується свобода організації мирних зібрань і участі в них. Обмеження цієї свободи може визначатися законом [14]. Отже, бачимо, що Польща використовує конструкцію «право на свободу мирних зібрань», що є свідченням уніфікації норм конституційного права та міжнародного права у галузі прав людини.

Норма ст. 21 Конституції Японії гарантує свободу зібрань і об'єднань, а також свободу слова, друку і всіх інших форм вираження думок. Ніяка цензура заборонена, таємниця кореспонденції не повинна порушуватися [15]. Дещо, по-іншому інституціоналізований зміст і врегульовано здійснення права на свободу мирних зібрань в Канаді. П. 1. Конституційного акту Канади 1982 р.

«Права і свободу в Канаді», проголошено, що Канадська Хартія прав і свобод гарантує права і свободи, які в ній зазначені. Ці права і свободи можуть обмежуватися тільки нормами права в межах, рахованих розумними, і виправданість яких може бути пояснена у вільному і демократичному суспільстві. П. 2. Вищезгаданого акта передбачено основні свободи. Кожному належать такі основні свободи: а) свобода совісті і віросповідання релігії; б) свобода думки, переконань, думки і вираження включаючи свободу преси та інших засобів комунікації; с) свобода зборів з мирними цілями [16].

Таким чином, світовий досвід конституційно-правового регулювання права на свободу мирних зібрань створив різні правові підходи до нормативно- правового

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

визначення даного права, його формалізації в конституційних нормах, а також регулювання здійснення права на свободу мирних зібрань за допомогою конституційних норм. Разом з тим, констатуємо, що право на свободу мирних зібрань визнано, його здійснення є важливим інструментом в утвердженні демократичних процесів, активності громадян і формування громадянського суспільства, а також у формуванні та розвитку уніфікованих походів до однозначного визначення змісту права на свободу мирних зібрань і його здійсненню.

Разом із цим переконані, що найбільш ефективною з точки зору уніфікації та гармонізації національного законодавства та міжнародного права у галузі прав людини є використання техніко-юридичної конструкції «право на свободу мирних зібрань», що визначає свободу здійснення цього права кожною людиною. Крім цього, використання у конструкції терміну «свобода» підкреслює на тому, що використання та здійснення цього права є негативним з точки зору втручання держави, тоді як конструкція «право на мирні зібрання» прямо вказує на необхідність позитивних дій з боку держави, її органів та посадових осіб для використання та здійснення цього права.

Таким чином, йдеться про те, що конструкція «право на свободу мирних зібрань» підкреслює суб'єктивну (залежно від волі людини) та об'єктивну (незалежно від у першу чергу органів публічної влади) свободу у здійсненні даного права людиною.

1.3. Право на свободу мирних зібрань: співвідношення міжнародних та конституційних, галузевих норм національного законодавства України

Конституція України є взірцем формалізації, публічно-правового визнання та закріплення прав людини і громадянина. Поряд із проголошеним у ст. 8 Конституції України принципом верховенства права та прямої дії конституційних норм, невичерпністю прав і свобод людини та громадянина, а також людино центристської спрямованості діяльності правової держави – України, маємо зауважити що здійснення прав людини наштовхується на ряд правових «рифів», зумовлених відсутністю якісного правового регулювання повноважень органів, уповноважених на виконання функцій держави: органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Кожен історичний період вносить свої розуміння змісту прав людини і громадянина, повноту та порядок їх здійснення [17].

Україна зі здобуттям незалежності обрала вектором свого розвитку утвердження прав і свобод людини та громадянина, визнання всього спектру прав і свобод людини та створення умов, перш за все правових, для їх повноцінного здійснення.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

За нормою ст. 39 Конституції України громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Перше, що привертає увагу, – це те, що у конституційній нормі зникає елемент свободи, а саме із «права на свobodумирних зібрань», воно трансформується у «право збиратися мирно», що вказує не стільки на свободу зібрань, скільки на необхідність мирного зібрання, тобто, вважаємо, що акцент зміщується зі свободи, як можливості вибору, діючи виключно у власних інтересах, за власним переконанням, на обов'язок – мирного проведення зібрання. Вочевидь, вказане формулювання стало наслідком врахування перш за все загальносупільного інтересу, коли у центрі уваги перебуває не особистість, а соціум, його стабільність, коли важливим є неособистість, а колектив. У такий спосіб, вважаємо, у конституційній нормі спостерігається радянська спадковість у підходах до викладу публічно-правових норм, практика якої не вирізняється сучасним баченням прав людини у демократичному суспільстві та ефективного здійснення права на мирні зібрання в українському суспільстві [18], а також залежності здійснення права на мирні зібрання від волі органів державної влади чи місцевого самоврядування.

У міжнародних документах наголос робиться на неможливості обмеження цього права, а вже потім визначаються підстави та мета обмеження здійснення даного права.

У Конституції України відсутність можливості обмеження права спостерігається не у спеціальних нормах ст. 39, а впливає із загального змісту невідчужуваності та непорушності прав і свобод (ст. 21 Конституції України) та невичерпності, неможливості скасування чи звуження змісту та обсягу існуючого права збиратися мирно (ст. 22 Конституції України). Конституційною нормою передбачено, що обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Однак, саме формулювання даної норми використовує усвоєму змісті застарілу доктрину втілення права у фактичну реальність, використовуючи замість терміну «здійснення», термін «реалізація». Крім того, використання поняття «реалізація» додатково підкреслює, що вказане право є правом позитивним, здійснення якого потребує різних форм діяльності суб'єктів, наділених функціями держави, спрямованих на забезпечення даного права. У контексті сказаного набуває нового звучання обмеження

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

права на свободу мирних зібрань особами, які піддані адміністративному арешту або покаранню у виді позбавлення волі.

Цікавим є положення ч. 3 ст. 63 Конституції України по відношенню до права збиратися мирно, де зазначається, що засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду. Однак, у вироків судів жодним чином не зазначається про позбавлення особи вказаного права чи його обмеження. Норми кримінального права жодного разу не згадують про обмеження права на свободу мирних зібрань засуджених, а лише йдеться про ізоляцію, однак ізоляція не є підставою для позбавлення особи її права на мирні зібрання, це має свій вияв, наприклад, під час виборчого процесу.

Підводячи підсумки зазначимо, що право на свободу мирних зібрань є одним із основоположних прав людини, що забезпечує не лише її комунікацію, вираження і сприйняття чи підтримку поглядів, а й стрижнем громадянського суспільства, ефективним засобом забезпечення народовладдя, виступає лакмусовим папірцем демократичності суспільства, коли свобода і право є ціллю діяльності держави, як забезпечувального інституту такого суспільства. У зв'язку із цим, важливим є сприйняття передових думок щодо розвитку змісту права на свободу мирних зібрань та їх здійснення, рецепція міжнародних норм до національної правової системи України. Переконані, що формування сучасної правової доктрини розуміння, правового закріплення та здійснення права на мирні зібрання має бути одним із пріоритетних напрямів діяльності органів державного апарату.

Основними цілями Стратегії національної безпеки України визначено утвердження прав і свобод людини та громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального й гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу [19]. Думається, що вказаний напрямок національної стратегії не лише національної безпеки, а й національного розвитку має врахувати європейські тенденції та доктрини розуміння змісту права на свободу мирних зібрань.

Вдосконалення національного законодавства у сфері прав і свобод людини та громадянина має стати безапеляційним пріоритетом не лише у гармонізації законодавства, а перш за все у його якості, зрозумілості, що є гарантією використання суб'єктами їх прав, гарантованих державою, як від втручання, так і здійснення яких залежить від такого політико-правового суб'єкта організації суспільства.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Сьогодні українське законодавство у сфері здійснення права на свободу мирних зібрань є неоднозначним, оскільки конституційні норми утвердили право збиратися мирно, цивільне законодавство послуговується терміном

«право на мирні зібрання» (ст. 315 ЦК України), а от процесуальні норми Кодексу адміністративного судочинства України перебувають на сторожі права на свободу мирних зібрань. Упевнені, що право збиратися мирно, право на мирні зібрання є складовою права на свободу мирних зібрань, й, по суті, останнє охоплює собою попередні два. Тому, імплементація досвіду правового регулювання права на свободу мирних зібрань, який втілений у Конвенції, доцільно перейняти Україні, забезпечивши однозначність підходів у викладенні змісту права на свободу мирних зібрань, його здійснення та охорони і захисту з боку держави та уповноважених органів чи посадових осіб [20].

До сказаного слід додати й те, що Конституційній Суду України [21] наголосив на виконанні обов'язку Верховної Ради України, як єдиного законодавчого органу щодо визначення строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо, які є предметом законодавчого регулювання.

Висновки до розділу

Ураховуючи проведене дослідження доходимо наступних висновків:

1. Найбільш поширеним джерелом права на свободу мирних зібрань та таким, що володіє дидактичними особливостями пізнання цього права у системі національного законодавства є нормативно-правовий акт, а у міжнародному праві – міжнародний договір та регіональний (локальний) міжнародний акт. Саме у таких договорах світова спільнота, людство визнало приналежність кожній людині саме права на свободу мирних зібрань, свободу його здійснення та виключність підстав для обмеження здійснення права на свободу мирних зібрань.

2. Формулювання «право на свободу мирних зібрань» охоплює собою декілька елементів, які на наш погляд, можна звести до наступних елементів: 1) право, як певна можливість діяти; 2) свобода, як межа діяльності; 3) мирне зібрання, як діяльнісний аспект можливості; 4) мета і зміст використання відповідної можливості; 5) діяльність третіх осіб, спрямована на забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань.

3. Формування єдиного праворозуміння змісту права на свободу мирних зібрань, вибору суспільних відносин, у межах змісту яких право на свободу мирних зібрань можна

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

здійснювати, потребує існування доктрини праворозуміння права на свободу мирних зібрань, яке сприйме суспільство. Таке праворозуміння права на свободу мирних зібрань виходить із наукової доктрини права на свободу мирних зібрань, яка повинна знайти відповідне відображення у нормах позитивного права, вивчення і розуміння яких забезпечить високу правову культуру, дотримання принципу верховенства права на засадах правової передбачуваності та правової визначеності.

Вважаємо, що забезпечення дії принципу верховенства права на засадах правової визначеності і передбачуваності потребує єдності використання терміно-понять, зокрема й поняття «право на свободу мирних зібрань», уникаючи неоднозначного його використання у Конституції України та інших законодавчих та підзаконних актах, що може негативно позначатися на використанні, здійсненні та захисті цього права.

4. Ураховуючи викладене, пропонуємо проєкт змін до ст. 39 Конституції України (додаток 1), який забезпечить сталий і послідовний зв'язок конституційних норм та норм міжнародного права щодо розуміння змісту права на свободу мирних зібрань.

5. Для гармонізації національної правової системи та національної системи законодавства щодо розуміння, використання та здійснення права на свободу мирних зібрань пропонуються зміни до ст. 315 Цивільного кодексу України (додаток 2), який забезпечить розуміння алгоритмів використання права на свободу мирних зібрань та його здійснення кожною особою, яка на законних підставах перебуває в Україні.

Запропонованими змінами передбачається гармонізація національного законодавства України у середині самої системи та з міжнародними нормами.

Прийняття та реалізація запропонованих змін не потребує додаткового фінансування з державного чи місцевих бюджетів.

Прийняття запропонованих змін дозволить ефективно кожній людині використовувати право на свободу мирних зібрань та здійснювати гарантоване право у соціумі.

РОЗДІЛ 2. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

2.1. Органи місцевого самоврядування, як об'єкти сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань

Інтеграція України в європейські структури передбачає розробку такої моделі регіонального управління, яка відповідає принципам політики Євросоюзу та загальній

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

практиці міжрегіональної співпраці. Процес становлення України як демократичної, правової й соціальної держави насамперед передбачає налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування із структурними утвореннями політичних партій та інститутами громадянського суспільства [22]. У цьому контексті ключовим є роль органів місцевого самоврядування у створенні сприятливих умов здійснення прав, свобод та інтересів усіма представниками територіальних громад, громадянами України, інвесторами, іноземцями, які перебувають в Україні в особистих інтересах чи налагоджують ділові стосунки з представниками українського бізнесу, органами публічної адміністрації, окремими підприємцями чи громадянами.

Права, свободи та інтереси є різними за своєю суттю сферою здійснення та особливостями реагування з боку органів публічної адміністрації для забезпечення їх ефективного здійснення. У цьому контексті вважаємо, що здійснення ряду прав, свобод та інтересів людини потребують позитивної реакції та діяльності з боку державних органів, у тому числі й органів місцевого самоврядування. Реакція органів місцевого самоврядування може бути як активною, пов'язаною із необхідністю вжиття певних заходів для забезпечення здійснення права, створення необхідних умов, або ж пасивною, коли здійснення права не потребує додаткових активних дій, пов'язаних із необхідністю створення умов для здійснення права. Така реакція суб'єктів публічної адміністрації можлива за певних фактичних та юридичних умов, яким є надходження відповідного сповіщення.

У ст. 39 Конституції України прямо зазначається, що про проведення мирних зібрань завчасно сповіщають органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Виходячи з логіко-семантичного розташування, визначено, що ключовим об'єктом сповіщення є органи виконавчої влади, а вже потім – органи місцевого самоврядування. Очевидно, що під час обрання об'єкта сповіщення визначальним є сфера та поширення повноважень указаних органів на відповідну територію (приміщення), де здійснюватиметься право на свободу мирних зібрань. Альтернативність викладення вказаної норми не сприяє визначенню демократичного потенціалу в забезпеченні здійснення права на свободу мирних зібрань органом місцевого самоврядування шляхом прямого застосування вказаної конституційної норми [23].

Конституція України передбачила існування на місцях двох публічно-владних структур – місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування. У цих двох самостійних системах місцевої публічної влади є деякі спільні завдання: вони так чи

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

інакше стосуються вирішення місцевих проблем, проте в них різна правова природа, а отже, їм притаманні специфічні форми реалізації повноважень, контролю за їх здійсненням, відповідальності. Та, незважаючи на те, що це різні за юридичною природою ланки місцевої влади, обидві репрезентують публічну владу й покликані забезпечувати збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення. Тож органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації не повинні розглядатися як конкуруючі інституції, а як складові злагодженого механізму управління на місцях²⁴. Так у ст. 140 Конституції України зазначається, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. У відповідності до ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [25] територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно й майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Отже, до повноважень органів місцевого самоврядування належить питання прав власності на землю, що включає право на відведення земельної ділянки для проведення мирних зібрань або надання відповідних приміщень, що перебувають у комунальній власності територіальної громади для проведення мирних зібрань. Крім цього, законодавством прямо визначено, що до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку (абзац 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Під делегованими повноваженнями розуміються повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

На жаль, детальний аналіз норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»²⁶ не надає відповіді на те, що вказані повноваження делеговані виконавчим комітетам саме від відповідних рад, оскільки серед повноважень сільських, селищних, міських рад, що визначені у ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», немає жодної згадки про повноваження відповідних рад у вирішенні питань щодо проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів. Таким чином неможливо дати однозначну відповідь про те, що саме сільські, селищні, міські, районні в містах, обласні ради наділені відповідними повноваженнями вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку.

На наш погляд, очевидним у питанні розв'язання проблеми правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування бути об'єктами сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань та їх подальших дій щодо забезпечення безперешкодного здійснення даного права носіями, є сам зміст такого повноваження, де прямо зазначається, що питання про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів вирішується «відповідно до закону», якого наразі в Україні не ухвалено, хоча на цьому обов'язкові Верховної Ради України у своєму Рішенні наголосив Конституційний Суд України [27]. На жаль, протягом 22 років Верховна Рада України демонструє невиконання вказаного обов'язку щодо прийняття закону, який би розв'язав питання, пов'язані із повноваженнями органів місцевого самоврядування в частині забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань [28].

Разом із цим констатуємо, що виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад у межах територіальної громади села, селища та міста, або їх територіального об'єднання, розглядають звернення про проведення мирних зібрань на території вказаних територіальних громад, а відповідно і про здійснення права на свободу мирних зібрань. Хоча в конституційній нормі немає жодних передумов, які б вказували на те, що сповіщення необхідно надсилати саме до тих органів місцевого самоврядування, чії повноваження поширюються саме на територію (приміщення), де проводитимуться відповідні заходи, що стануть результатом здійснення права на свободу мирних зібрань.

Таким чином, суб'єкт здійснення права на свободу мирних зібрань у разі прийняття рішення про проведення мирного зібрання на території (у межах) села, селища та міста,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

або їх територіального об'єднання зобов'язаний сповістити виконавчий орган відповідного органу місцевого самоврядування (відповідної ради) про намір здійснити своє право на мирні зібрання. Разом із цим може побутувати думка й про те, що можна сповістити орган місцевого самоврядування, повноваження якого не поширюються на території (приміщення), де планується здійснити право на свободу мирних зібрань. Ітакий підхід є наслідком прямого застосування конституційної норми, викладеної у ст. 39 Конституції України.

Переконані у тому, що розв'язання даного питання можливе шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме чіткого розмежування повноважень органів місцевого самоврядування щодо визначення останніх, як об'єктів сповіщення, а також імперативного визначення їх повноважень у разі надходження таких сповіщень.

2.2. Повноваження органів місцевого самоврядування у разі надходження сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань

Конкретизація повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади під час отримання повідомлень про проведення масових заходів міститься виключно у постанові Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 року № 2025 «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів» [29], однак вказані норми стосуються проведення спортивних та культурно-видовищних заходів, тоді як ряд актуальних сьогодні масових мирних зібрань, що є результатом здійснення права на мирні зібрання, залишаються поза нормативно-правового регулювання, навіть за допомогою підзаконних нормативних правових актів.

Прийняття відповідних правил чи положень про проведення масових зібрань органами місцевого самоврядування, наприклад, рішення Київської міської ради від 24 червня 1999 року № 317/418 «Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру», щодо ухвалення рішень про відповідні правила проведення масових заходів, не відповідають національному законодавству України, а тому застосування їх норм породжує спори, які стають предметом судового розгляду. Про це свідчать і рішення національних судів України, наприклад, рішення Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська від 30 березня 2007 року, а також

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

зазначена позиція сприйнята та відображена у Рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Шмушкович проти України» [30]. Відтак, ухвалення органами місцевого самоврядування порядків (положень) про організацію та проведення мирних зібрань на їх територіях не відповідають нормам чинного законодавства України, у зв'язку із чим позови про визнання таких рішень незаконними, як правило, задовольняються судами, що визнається навіть на міжнародному рівні. Розв'язання правового регулювання порядку проведення мирних зібрань, а відтак і здійснення права на мирні зібрання, має стати предметом саме законодавчого урегулювання (на рівні закону) і аж ніяк не може бути вирішено шляхом заповнення даної прогалини органами місцевого самоврядування на підвідомчих територіях шляхом правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.

Поміж цього, ухвалення таких рішень, на наш погляд, є прямим втручанням у парламентську автономію, коли органи виконавчої влади (*додаток 4*) ухвалюють рішення щодо організації та здійснення права на свободу мирних зібрань [31], які є предметом саме законодавчого врегулювання. Зазначене негативно позначається на балансі системи стримувань та противаг законодавчої і виконавчої гілок влади, а у подальшому підриває авторитет і довіру як до органів виконавчої влади, які ухвалюють такі рішення, органів місцевого самоврядування, які повинні їх втілювати, а також до судів, які можуть послуговуватися принципами доцільності, а у подальшому – будуть скасовані Європейським судом з прав людини. Поміж сказаного наголосимо й на тому, що суб'єкти творення таких норм, повністю не враховують положення постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 року № 2025 «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів», що підтверджується відсутністю посилань на її норми. Зазначене є наслідком необізнаності суб'єктів творення даного Порядку про наявні і чинні нормативно-правові акти у сфері забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань у окремих його формах.

Виходячи із правозастосовної практики, пов'язаної із забезпеченням правопорядку під час проведення масових зібрань, можемо зробити висновки про те, що перш за все відповідні органи місцевого самоврядування повинні з'ясувати відсутність загроз для правопорядку, а саме загроз національній безпеці та громадському порядку, правам і свободам людей у разі здійснення права на свободу мирних зібрань та проведення відповідного зібрання. Саме виконання цього завдання має бути першочерговим для

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

органів місцевого самоврядування після надходження відповідного сповіщення. Вважаємо, що органи місцевого самоврядування зобов'язані негайно здійснити запити до підрозділів Служби безпеки України, до повноважень якої належить захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці, попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України (ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України від 25 березня 1992 року [32]); органів Національної поліції України, на яких покладаються завдання із забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності (ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року [33]) щодо отримання відомостей та їх обґрунтування про наявність/відсутність загроз інтересам національної безпеки та громадського порядку, котрі можуть призвести до заворушень чи вчинення злочинів, а також становити загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У цей же час органи місцевого самоврядування повинні координувати діяльність комунальних служб та підрозділів щодо забезпечення нормальної життєдіяльності людей під час мирних зібрань, а також залучення Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо можливості забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань.

У разі надходження від органів Служби безпеки України чи органів Національної поліції України висновків щодо наявності загроз національній безпеці чи громадському порядку у разі здійснення права на свободу мирних зібрань у відповідній формі, вжити заходів щодо підготовки та звернення до суду з відповідним позовом про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань.

Коли ж органами місцевого самоврядування отримані позитивні висновки Служби безпеки України чи органів Національної поліції України щодо відсутності загроз національній безпеці та громадському порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, продовжити заходи із забезпечення безперешкодного здійснення права на свободу мирних зібрань.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Впродовж сказаного перед органами місцевого самоврядування першим питанням даної проблеми постає саме своєчасність (завчасність) інформування органом місцевого самоврядування органів, установ та організацій, які причетні до забезпечення нормального функціонування суспільства, зокрема органів охорони здоров'я, Служби безпеки України, органів Національної поліції України, підприємств, установ та організацій, відповідальних за організацію життєзабезпечення населення, а також забезпечення проведення самого масового заходу – мирного зібрання.

Таким чином, органи місцевого самоврядування, які є об'єктами сповіщення, зобов'язані, перш за все бути координаторами дій уповноважених органів та посадових осіб щодо забезпечення здійснення суб'єктивного права на свободу мирних зібрань, однак у переважній своїй більшості обмежуються направленням повідомлення до органів поліції про проведення мирних зібрань, усуваючись від вирішення цього питання. У зв'язку із цим, вважаємо, що органи місцевого самоврядування, отримавши повідомлення про намір здійснити право на свободу мирних зібрань, зобов'язані: 1) уточнити: організаторів, форми здійснення права на свободу мирних зібрань, місце, час, тривалість, кількість учасників (орієнтовну); 2) вжити заходів у межах компетенції щодо забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань;

3) направити інформацію відповідним органам (поліція, СБУ, прокуратура, тощо, до повноважень яких належить протидія правопорушенням у сфері національної безпеки та громадського порядку), про наявність у останніх інформації, яка свідчить про наявність чи відсутність загроз національній безпеці чи громадському порядку; 4) визначитись із необхідністю залучення служб порядку, медичної допомоги, інших державних та комунальних служб для забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань; 5) довести до організаторів інформацію щодо необхідності укладання договорів (у разі потреби) на обслуговування проведення мирних зібрань (наприклад, підключення до електромережі, вивезення сміття тощо); 6) здійснювати контроль за роботою інших органів щодо забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань шляхом створення координаційної групи, призначення відповідальності особи тощо. У разі ж наявності підстав для встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань – забезпечити подачу відповідного адміністративного позову до суду, вчинення інших, передбачених процесуальними нормами діянь.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Висновки до розділу

Підсумовуючи повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань зауважимо:

1. Органи місцевого самоврядування з огляду на їх повноваження вирішувати питання місцевого значення, мають бути єдиним об'єктом сповіщення про здійснення права на свободу мирних зібрань (*додаток 1, проект пропозицій змін до Конституції України*).

2. Ухвалення будь яких рішень нормативного характеру щодо затвердження положень, порядків, правил тощо з організації та проведення мирних зібрань, особливостей здійснення права на свободу мирних зібрань виходить за межі повноважень органів місцевого самоврядування встановлених Конституцією та законами України. Будь які рішення такого характеру є незаконними, неконституційними, такими, що прямо порушують право на свободу мирних зібрань людини.

3. На даний час законодавством взагалі не визначені повноваження органів місцевого самоврядування, як суб'єктів публічної адміністрації у разі надходження сповіщень про намір здійснення права на свободу мирних зібрань. У зв'язку із викладеним нами пропонуються зміни та доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (*додаток 3*).

4. Слід зазначити, що будь які зміни до законодавства України не повинні створювати додаткових перепон у використанні та здійсненні права на свободу мирних зібрань, тоді як такі зміни чи прийняття нових законодавчих актів повинні максимально точно визначити повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань кожною людиною.

5. Органи місцевого самоврядування, реалізуючи свої повноваження, зобов'язані забезпечити баланс приватних інтересів окремих представників територіальної громади чи її гостей і публічних інтересів громади у цілому під час здійснення права на свободу мирних зібрань у спосіб, що відповідатиме принципам свободи, рівності та справедливості та не допускати обмежень права на свободу мирних зібрань.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

ВИСНОВКИ

За результатами узагальнення дослідження нормативно-правового регулювання права на свободу мирних зібрань та повноважень органів місцевого самоврядування запропонуємо такі підсумкові положення, висновки, рекомендації та пропозиції:

1. У сучасній вітчизняній науці відсутня єдина доктрина розуміння права на свободу мирних зібрань, що зумовлює неоднозначність використання юридичної конструкції на позначення цього права.

2. Єдність юридичних понять та створення ефективного правового механізму регулювання використання та здійснення права на свободу мирних зібрань сприятиме утвердженню цього права у суспільстві, важливості для держави, органів місцевого самоврядування інших суб'єктів публічної адміністрації.

3. Аналіз сучасних нормативних актів дозволяє дійти висновків про те, що відсутність спеціальних норм позитивного права, які регулювали б порядок використання та здійснення права на свободу мирних зібрань є свідченням визнання свободи дій носіїв цього права, а тому додаткова зарегульованість цієї сфери не потрібна у демократичній державі та громадянському суспільстві. Натомість чітке визначення повноважень суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі й органів місцевого самоврядування під час надходження відповідних сповіщень відповідатиме фундаментальним принципам правового порядку, визначеним у ст. 19 Конституції України.

4. Виходячи з того, що основоположними нормами, які регулюють механізм (алгоритм) використання та здійснення права на свободу мирних зібрань в Україні є ст. 39 Конституції України, ст. 315 ЦК України, положення ст. 38 Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні», та останні не ґрунтуються на їх взаємоузгодженості, тому пропонуємо внесення змін до відповідних законодавчих актів.

5. Ухвалення запропонованих змін до законодавства сприятиме якісному регулюванню суспільних відносин зі здійснення права на свободу мирних зібрань, забезпечивши його носіям свободу дій, а для органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб межі поведінки лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Література:

1. Статут Організації Об'єднаних Націй, прийнятий у м. Сан-Франциско 26.06.1945.

URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=121087&fld=>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

134&dst=100192,0&rnd=0.12590654958302983#09485758929357708. (дата звернення 16.07.2023).

2. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року). URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 22.07.2023).

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 10.07.2023).

4. Хартія основних прав Європейського Союзу от 7 грудня 2000 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_524 (дата звернення: 09.07.2023).

5. Конституція Італійської Республіки від 27 грудня 1947 р. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=148>. (дата звернення: 25.07.2023).

6. Конституція Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1997 року.. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=155>. (дата звернення: 25.07.2023).

7. Конституція Польської Республіки від 2 квітня 1997 року. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf>. (дата звернення: 11.07.2023).

8. Конституція Японії, промудьгована 3 листопада 1946 року. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=37>. (дата звернення: 25.07.2023).

9. Конституційні акти Канади. Прокламація про Конституційний акт 1982 р., Конституційний акт 1982 р. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/canada/canada-r.htm. (дата звернення: 25.07.2023).

10. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>. (дата звернення: 27.07.2023).

11. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>. (дата звернення 27.07.2023).

12. Про Службу безпеки України: закон України від 25 березня 1992 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

13. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 9 квітня 1999 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 27.07.2023).

14. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: закон України від 1 липня 2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення 27.07.2023).

15. Про Національну поліцію: закон України від 2 липня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

16. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 у справі № 1-30/2001 за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

17. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

18. Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів: постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 року № 2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2025-98-п#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

19. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шмушкович проти України» (заява № 3276/10) від 14 листопада 2013 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_990#Text (дата звернення: 27.07.2023).

20. Порядок проведення масових заходів на території Чернігівської області: рішення Ради оборони Чернігівської області від 07.09.2022 № 12. URL: <https://cg.gov.ua/index.php?id=461057&tp=page> (дата звернення: 24.07.2023).

21. Бакумов О.С. Конституціоналізація стратегічного курсу України в контексті доктрини юридичної відповідальності України. Право і безпека. 2018. № 4 (71). С. 13-21.

22. Бориславська О., Янюк Н. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблема делегування повноважень. Право України. 2006. № 6. С. 19-24.

23. Ващенко К. О. Актуальні питання реформування місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенка, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2014. Т. 2. С. 3-4.

24. Данильян О.Г. Роль місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування в забезпечення прав і свобод громадян. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2015. № 3 (26). С. 66-77.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

25. Євдокімов О.В. Організаційне забезпечення функціонування та розвитку об'єднаних територіальних громад: дис... канд. економ. наук за спец.: 08.00.05 - розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, 2019. 203 с.

26. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посібник. 2 вид., доповнене. К.: Атіка, 2020. 480 с.

27. Крикавська І.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах: автореф. дис.... канд. юрид. наук за спец.: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів, 2020. 18 с.

28. Майданник О.О. Конституційне право України: навч. посіб. К.: Алерта, 2011. 380 с.

29. Самбор М.А. Право на мирні зібрання: монографія. Прилуки : КП «Прилуцька міська друкарня», 2018. 420 с.

30. Самбор М. Права людини у сучасності людства. Право України. 2022. № 12. С. 37-52.

31. Самбор М. Право людини на свободу мирних зібрань та зобов'язання держав у міжнародному праві. Правові засади європейської та євроатлантичної інтеграції України: досягнення та перспективи: матеріали учасників II-ої заочної науково-практичної конференції (Львів, 23 листопада 2018 року). Львів: ННІПП НУ «Львівська політехніка», 2018. С. 108-113.

32. Самбор М.А. Адаптація норм законодавства України, що регулюють здійснення права на свободу мирних зібрань, до права Європейського союзу. Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали IV Всеукраїнської за міжнародною участю науково-практичної конференції (м. Полтава, 23-24 жовтня 2019 року): у 2-х ч. Полтава: Росава, 2019. Ч.2. С. 123-125

33. Самбор М.А. Міжнародні правові документи у сфері здійснення права на свободу мирних зібрань. Правові засади європейської та євроатлантичної інтеграції України: досягнення та перспективи: матеріали учасників заочної науково-практичної конференції (Львів, 31 жовтня 2017 року). Львів: ННІПП НУ «Львівська політехніка», 2017. С. 72-76.

34. Самбор М.А. Право на свободу мирних зібрань: співвідношення міжнародних

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

та конституційних норм. Сучасний вимір право людини: конституційний контекст. XI Тодиківські читання. Збірка тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції (26-27 жовтня 2018 року) / За заг. ред. проф. А.П.Гетьмана. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: ТОВ «Видавництво „Права людини”», 2018. С. 194-196

35. Самбор М.А. Вплив адміністративно-територіальної реформи в Україні на земельні відносини. Управління та раціональне використання земельних ресурсів в новостворених територіальних громадах: проблеми та шляхи їх вирішення: Матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції (Херсон, 04-05 березня 2021 року). Херсон: ХДАЕУ, 2021. С. 231- 235.

36. Самбор М.А. Районні ради у механізмі охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина. Розумовські зустрічі: збірник наукових праць / Сіверський центр післядипломної освіти; Сіверський інститут регіональних досліджень. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2022. Вип. 9. С. 80-90.

37. Самбор М.А. Право на свободу мирних зібрань в Україні: еволюція конституційних норм протягом століття. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. 2019. № 1 (85). С. 62-74.

38. Самбор М.А. Органи місцевого самоврядування як об'єкти сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. 2019. № 3 (87). С. 70-86.

39. Список територіальних громад України. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Список_територіальних_громад_України (дата звернення: 27.07.2023).

40. Шаповалова І. Правовий статус органів місцевого самоврядування у сфері дотримання прав людини. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 2(37). С. 109-117.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Додаток 1 До висновків до розділу 1 (п. 4 Висновків до розділу)

ПРОПОЗИЦІЇ
змін до Конституції України (ст. 29 Конституції України)

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

<i>Зміст чинних норм</i>	<i>Запропонований виклад норм у новій редакції</i>
<p>Стаття 39. Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.</p> <p>Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку - з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав свободінших людей.</p>	<p>Стаття 39. Громадяни мають право на свободу мирних зібрань, що передбачає право організувати і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування.</p> <p>Обмеження щодо здійснення цього права встановлюється виключно судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку - з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свободінших людей.</p>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Додаток 2 до висновків до розділу 1 (п. 5 Висновків до розділу)

ПРОПОЗИЦІЇ

змін до Цивільного кодексу України (ст. 315 Конституції України)

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

<i>Зміст чинних норм</i>	<i>Запропонований виклад норм у новій редакції</i>
<p>Стаття 315. Право на мирні зібрання</p> <p>1. Фізичні особи мають право вільно збиратися на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо.</p> <p>2. Обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися судом відповідно до закону.</p>	<p>Стаття 315. Право на свободу мирних зібрань</p> <p>1. Фізичні особи мають право на свободу мирних зібрань, що передбачає можливість організувати і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, інші форми здійснення цього права.</p> <p>2. Обмеження щодо здійснення права на свободу мирних зібрань може встановлюватися судом відповідно до закону лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку - з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.</p> <p>3. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження щодо використання та здійснення права на свободу мирних зібрань відповідно до закону.</p>

Додаток 3 до висновків до розділу 2 (п. 3 Висновків до розділу)

ПРОПОЗИЦІЇ

змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

<i>Зміст чинних норм</i>	<i>Запропонований виклад норм у новій редакції</i>
<p>Стаття 8. Загальні збори громадян</p> <p>1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.</p> <p>2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.</p> <p>3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.</p>	<p>Стаття 8. Загальні збори громадян</p> <p>1. Загальні збори громадян за місцем проживання є результатом здійснення громадянами за місцем проживання їх права на свободу мирних зібрань та є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.</p> <p>2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.</p> <p>3. Порядок використання та здійснення права на свободу мирних зібрань у формі загальних зборів громадян за місцем проживання визначається Конституцією та законом України з урахуванням особливостей, встановлених статутом територіальної громади.</p>
<p>Стаття 38. Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян</p> <p>1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:</p> <p>...</p> <p>б) делеговані повноваження:</p> <p>...</p> <p>3) вирішення відповідно до закону</p>	<p>Стаття 38. Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян</p> <p>1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:</p> <p>...</p> <p>б) делеговані повноваження:</p> <p>...</p> <p>3) вирішення відповідно до закону</p>

<p>питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів, здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадської безпеки і порядку;</p>	<p>питань про організацію та здійснення права на свободу мирних зібрань, проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших форм зібрань у громадських (публічних) місцях; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадської безпеки і порядку;</p>
<p>Відсутня</p>	<p>Стаття 38¹. Повноваження щодо забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань</p> <p>1. Сільські, селищні міські ради формують постійні комісії з контролю за станом забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань та дотримання законодавства про мирні зібрання, до складу яких включаються відповідні фахівці, представники, зокрема комунальних підприємств, що відповідають за благоустрій території, Національної поліції України, Державної служби надзвичайних ситуацій, закладів охорони здоров'я, у тому числі центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, інших заінтересованих установ і організацій. На засідання комісій запрошуються суб'єкти здійснення права на свободу мирних зібрань та особи, відповідальні за проведення зібрання.</p> <p>2. У підготовці та проведенні заходів мають брати участь відповідні органи виконавчої влади та підприємства, установи і організації охорони здоров'я, зв'язку, зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, культури, телебачення і радіомовлення, органи Національної поліції та інші.</p> <p>3. Комісії з контролю за станом</p>

забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань та дотримання законодавства про мирні зібрання під час розгляду сповіщення про здійснення права на свободу мирних зібрань уточнюють інформацію про: організаторів, форми здійснення права на свободу мирних зібрань, місце, час, тривалість, кількість учасників (орієнтовну); 2) направити інформацію відповідним органам (Національна поліція, Служба безпеки України, прокуратура, тощо, до повноважень яких належить протидія правопорушенням у сфері національної безпеки та громадського порядку), про наявність у останніх інформації, яка свідчить про наявність чи відсутність загрози національній безпеці чи громадському порядку; 3) визначитись із необхідністю залучення служб порядку, медичної допомоги, інших державних та комунальних служб для забезпечення реалізації права на мирні зібрання; 5) довести до організаторів інформацію щодо необхідності укладання договорів (у разі потреби) на обслуговування проведення мирних зібрань (наприклад, підключення до електромережі, вивезення сміття тощо);

б) здійснювати контроль за роботою інших органів щодо забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань тощо.

4. За результатами підготовки складається висновок про можливість здійснення права на свободу мирних зібрань. У разі виявлення істотних недоліків суб'єктові здійснення права на свободу мирних зібрань надаються рекомендації

	<p>щодо особливості форми здійснення його права.</p> <p>5. У разі встановлення підстав щодо обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей органи місцевого самоврядування мають право звернутися із позовною заявою про заборону таких заходів чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо) відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.</p>
<p>Стаття 42. Повноваження сільського, селищного, міського голови</p> <p>...</p> <p>4. Сільський, селищний, міський голова:</p> <p>...</p> <p>11) скликає загальні збори громадян замісцем проживання;</p>	<p>Стаття 42. Повноваження сільського, селищного, міського голови</p> <p>...</p> <p>4. Сільський, селищний, міський голова:</p> <p>...</p> <p>11) здійснює право на свободу мирних зібрань шляхом скликання загальних зборів громадян за місцем проживання;</p>
<p>Стаття 54¹. Староста</p> <p>5. Староста:</p> <p>...</p> <p>12) сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі;</p>	<p>Стаття 54¹. Староста</p> <p>5. Староста:</p> <p>...</p> <p>12) сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, використанню та здійсненню права на свободу мирних зібрань, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному</p>

	старостинському окрузі;
<p>Стаття 79. Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови</p> <p>...</p> <p>6. Рішення про внесення пропозицій щодо відкликання сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою приймається на зборах виборців у кількості не менше:</p>	<p>Стаття 79. Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови</p> <p>...</p> <p>6. Рішення про внесення пропозицій щодо відкликання сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою приймається на зборах виборців за результатами здійснення їх права на свободу мирних зібрань у кількості не менше:</p>

Додаток 4

До підрозділу 2.2. Повноваження органів місцевого самоврядування у разі надходження сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань

ЗАТВЕРДЖЕНО

Протокол Ради оборони Чернігівської області

07.09.2022 року № 12

ПОРЯДОК

проведення масових заходів на території Чернігівської області

1. Цей порядок розроблено відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Указу Президента України від 24 лютого 2022 року №

64 «Про введення воєнного стану в Україні» (зі змінами), затвердженого Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», з метою забезпечення громадської безпеки та громадського порядку на території Чернігівської області.

2. Проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, спортивних, освітніх, культурно-просвітницьких, релігійних, розважальних та видовищних та інших масових заходів в умовах воєнного стану (далі - захід) на території Чернігівської області можливе лише за виключних обставин і тільки за умови їх письмового погодження з районною військовою адміністрацією та виконавчими органами міських, селищних та сільських рад, не пізніше ніж за п'ять робочих днів до дня проведення заходу, в порядку визначеному пунктом 3.

Проведення будь-яких з вищевказаних заходів у разі, якщо на них планується використання, демонстрація та інші дії зі зброєю, в тому числі муляжів тощо, забороняється.

3. Організатор заходу письмово повідомляє про намір проведення заходу виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, якщо захід заплановано провести в межах території однієї територіальної громади. У разі якщо захід планується провести за маршрутом, що пролягає по території кількох територіальних громад в

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

межах одного або кількох районів, організатор заходів подає письмове повідомлення про його проведення відповідно до кожної районної військової адміністрації.

У повідомленні про проведення заходу зазначаються:

1. дата проведення, час початку, тривалість та програма заходу з визначення вичерпного переліку його складових;
2. мета проведення заходу;
3. місце або маршрут проведення заходу;
4. очікувана кількість учасників заходу;
5. прізвище, ім'я та по батькові особи, яка є організатором заходу та відповідальної особи за його проведення, їх адреси, номери телефонів та адреси електронної пошти за наявності;
6. якщо організатором заходу є юридична особа, громадське об'єднання тощо - їх найменування, місцезнаходження, ідентифікаційний код Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, номер телефону та адреса електронної пошти за наявності, а також прізвище, ім'я та по батькові уповноваженої особи, відповідальної за його проведення, її адресу, номер телефону та адресу електронної пошти за наявності;
7. інформація про намір організатора щодо встановлення на місці проведення заходу тимчасових споруд, використання звукопідсилювальної техніки та дотримання заходів світломаскування.

Неподання вказаної інформації може бути підставою для відмови у погодженні проведення заходу.

4. Районні військові адміністрації, виконавчі органи міських, селищних та сільських рад невідкладно здійснюють реєстрацію повідомлення про проведення заходу із зазначенням дати і часу його надходження та погоджують або відмовляють у погодженні проведенні заходу, про що повідомляють організатора заходу не пізніше ніж за 2 робочі дні до дня проведення заходу.

5. Районні військові адміністрації, виконавчі органи міських, селищних та сільських рад після отримання повідомлення про проведення заходу оперативно, але не пізніше ніж за добу до проведення заходу, письмово інформують військове

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

командування, Чернігівську обласну військову адміністрацію та територіальні органи Національної поліції України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій про заходи, їх мету, дату, місце проведення та орієнтовну кількість учасників заходу.

6. Кількість осіб, які беруть участь у заходах, не повинна перевищувати розрахункової місткості найближчої захисної споруди (найпростішого укриття), розташованої у прямій доступності від місця проведення заходу та погодженої з органами місцевого самоврядування.

7. Організатори заходів несуть відповідальність за безпеку учасників заходу та інших осіб присутніх на заході та повинні забезпечити:

1. негайне припинення проведення масового заходу під час оголошення сигналу «Повітряна тривога», або іншого встановленого сигналу оповіщення про небезпеку, сповістити про це його учасників та організувати їх евакуацію згідно з заздалегідь розробленою та наочно розміщеною схемою і покажчиками, повідомивши їм місцезнаходження найближчої захисної споруди цивільного захисту (найпростішого укриття);

2. дотримання громадського порядку учасниками масового заходу;

3. наявність засобів першої медичної допомоги;

4. обов'язкове дотримання Правил пожежної безпеки в Україні,

затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 30.12.2014 № 1417, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 05.03.2015 за № 252/26697;

5. залучення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення пожежної безпеки під час проведення заходів відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.11.2011 № 1102 «Деякі питання надання платних послуг підрозділами Державної служби з надзвичайних ситуацій».

8. Головам районних військових адміністрацій, міським, селищним та сільським головам спільно з підрозділами Головного управління Національної поліції в Чернігівській області забезпечити належний контроль за виконанням вимог цього порядку на відповідних територіях під час організації заходів та за забезпеченням громадської безпеки і порядку під час їх проведення.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

9. Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Чернігівської обласної державної адміністрації забезпечити оприлюднення цього порядку в засобах масової інформації та на офіційних інформаційних ресурсах Чернігівської обласної державної адміністрації.

Директор Департаменту
з питань цивільного захисту та оборонної
роботи Чернігівської облдержадміністрації

Сергій БОЛДИРЕВ

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Науменко А.В.,
аспірантка Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗДІЙСНЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Актуальність роботи. З початком військової агресії на території України постало питання нормативно-правового регулювання забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. За півтора роки повномасштабної війни тема внутрішньо переміщених осіб набрала ще більшої актуальності, а держава і територіальні громади постали перед викликом ефективної реалізації своєї соціальної політики в умовах воєнного стану.

Оскільки внутрішньо переміщені особи стають жителями певної адміністративно-територіальної одиниці, то вони відповідно входять до складу такої територіальної громади. Територіальна громада реалізує своє право на здійснення місцевого самоврядування безпосередньо, або опосередковано, тобто через формування органів місцевого самоврядування. Внутрішньо переміщені особи, обираючи проживання на території певної територіальної громади, підпадають під сферу юрисдикції сформованих в цій громаді органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у здійсненні соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, зокрема, забезпечуючи соціальний захист та підтримку осіб, що були змушені виїхати з місць постійного проживання.

Органи місцевого самоврядування є найближчою ланкою, що взаємодіє з вимушеними переселенцями, а тому забезпечують їх базові потреби та можуть аналізувати й знаходити варіанти вирішення проблемних питань, що виникають у життєдіяльності внутрішньо переміщених осіб.

На сьогодні в Україні вже сформовано базове законодавство стосовно забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Водночас, у процесі реалізації державою та органами місцевої влади повноважень у соціальній сфері,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

пов'язаній з вимушеними переселенцями, нормативно-правова база потребує вдосконалення. Це зумовлює значущість та актуальність даної проблематики, своєчасність розгляду даних питань, оскільки в умовах воєнного стану в Україні чисельність вимушених переселенців постійно збільшується.

У науковій роботі проаналізовано роль органів місцевого самоврядування у здійсненні соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, деякі проблемні питання забезпечення прав і свобод цих осіб та шляхи їх вирішення, а також запропоновано внесення законодавчих змін у вказаній сфері.

РОЗДІЛ 1. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

За даними Міністерства соціальної політики України, на сьогодні кількість офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб в країні досягає 4,9 млн осіб. [1] Тому важливість реалізації особливої соціальної політики по відношенню до даної категорії людей в країні є беззаперечною.

Для більш чіткого розуміння ролі й призначення органів місцевого самоврядування в цій сфері пропонуємо здійснити аналіз поняття «соціальна політика». Вказана правова категорія може розглядатися у вузькому та широкому розумінні. У вузькому розумінні соціальна політика являє собою систему заходів, спрямованих на забезпечення добробуту громадян, вирішення завдань так званої великої п'ятірки, а саме соціального забезпечення, житлових програм, охорони здоров'я, освіти та служб соціальної допомоги і ресоціалізації. Соціальна політика у широкому розумінні – це регулювання соціальної сфери, соціальних відносин задля налагодження оптимального функціонування суспільної системи загалом, створення умов задоволення соціальних інтересів людей, їх всебічного розвитку. [2, с. 9]

Таким чином, соціальна політика органів місцевого самоврядування щодо внутрішньо переміщених осіб – це система заходів, спрямованих на забезпечення нормальної життєдіяльності внутрішньо переміщених осіб, а також здійснення регулювання органами місцевого самоврядування соціальної сфери, соціальних відносин задля налагодження оптимального функціонування суспільної системи,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

створення умов задоволення соціальних інтересів жителів територіальної громади та всебічної підтримки вимушених переселенців.

Основу законодавства щодо внутрішньо перемішених осіб складають: Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – ЗУ «Про ВПО»), постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб», постанова Кабінету міністрів України від 08.06.2016 № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам», постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.2022 № 162 «Про особливості виплати та доставки пенсій, грошових допомог на період введення воєнного стану» (зі змінами), Порядок надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 332 (зі змінами).

Ці нормативно-правові акти встановлюють правовий статус внутрішньо переміщених осіб, регулюють порядок надання їм допомоги та соціального захисту, а також визначають роль та повноваження органів місцевого самоврядування в цій сфері.

Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про ВПО» внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. [3]

Повноваження органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб визначені у ч. 9 ст. 11 ЗУ «Про ВПО».

Одним з найважливіших аспектів соціальної політики для внутрішньо переміщених осіб є забезпечення безпечного та належного житла. Органи місцевого самоврядування повинні працювати над пошуком та наданням житла для цих осіб, забезпечуючи їм належні умови проживання.

Також, муніципальна влада має забезпечувати соціальну підтримку внутрішньо переміщеним особам, зокрема, надавати їм доступ до освіти, медичних послуг,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

працевлаштування та інших соціальних послуг. Це може бути реалізовано через організацію тренінгів та курсів для навчання осіб новим навичкам та професіям.

Фінансове забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб здійснюється органами місцевого самоврядування за рахунок бюджетних коштів, а також залучених коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності й господарювання, іноземних держав та міжнародних організацій у вигляді благодійної, гуманітарної, матеріальної та технічної допомоги, а також добровільних пожертвувань фізичних і юридичних осіб, благодійних організацій та громадських об'єднань, а також інших не заборонених законодавством джерел.

Органи місцевого самоврядування у процесі реалізації завдань соціального забезпечення переселенців мають співпрацювати з іншими органами для забезпечення координації та ефективності соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

Крім того, вони можуть розробляти та впроваджувати спеціальні програми та проекти для внутрішньо переміщених осіб, спрямовані на покращення їхнього соціального становища. Це можуть бути програми з надання фінансової допомоги, підтримки при працевлаштуванні, навчання нових навичок тощо.

Варто зазначити, що територіальні громади також стоять перед низкою складних викликів, пов'язаних із прибуттям вимушених переселенців.

Тривога чи вагання серед членів громади, що приймає новоприбулих, є проблемою, яка вимагає політичних дій із боку місцевих органів влади для боротьби з упередженнями, запобігання насильству, сприяння міжкультурному взаєморозумінню та забезпеченню соціальної згуртованості. Захист прав новоприбулих не є самоціллю, але він є основоположним для забезпечення інтеграції та соціальної згуртованості, а отже, і добробуту громад.

З іншого боку, приїзд внутрішньо переміщених осіб може відкрити нові можливості для тих громад, що приймають таких осіб. Скажімо, в Україні деякі установи, як-от університети та підприємства, було перенесено за схемами переміщення з непідконтрольної території на таку, яку контролює влада. Села, у яких спостерігалось зменшення кількості населення, змогли запобігти ризику закриття своїх шкіл,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

трансформації закладів охорони здоров'я чи реорганізації інших служб із приходом нових сімей. Так само ця ситуація часто призводить до появи нових ринків, а разом із ними – нових робочих місць. Крім того, нові можливості для членів приймаючих громад з'являються у тих випадках, коли переселенці переносять свої підприємства чи установи на нову територію. [4, с. 8]

Таким чином, органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у забезпеченні соціального захисту та підтримки внутрішньо переміщених осіб. Вони повинні працювати на розвиток упровадження ефективних соціальних послуг, спрямованих на покращення життя цих осіб та допомогу їм у відновленні після небезпечних ситуацій.

РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

За вже тривалий час реалізації органами місцевого самоврядування соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб склалася відповідна практика їх діяльності, аналізуючи яку можемо виділити низку проблемних моментів, що потребують вирішення.

1. Недостатнє надання та висвітлення інформації, яка має соціально важливе значення. Внутрішньо переміщені особи часто є недостатньо проінформованими про доступні соціальні послуги та програми. Органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати належну інформаційну кампанію та зробити все можливе, щоб підвищити свідомість цих осіб про їх права та можливості.

Для цього важливо та необхідно впроваджувати в діяльність органів місцевого самоврядування в цій сфері інструменти електронного урядування, такі як веб-сайти, мобільні додатки, сторінки в соціальних мережах, що є дієвим способом вирішення даної проблеми.

Зазначимо, що електронне урядування – це спосіб організації місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій за допомогою систем локальних інформаційних мереж і програмно-апаратних засобів, що

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

спрямований на задоволення потреб громадян і забезпечує ефективність, відкритість, прозорість діяльності органів місцевої влади, сприяє повному та вчасному доступу до необхідної інформації щодо діяльності органу й зумовлює максимально просте й доступне щоденне спілкування між органами місцевого самоврядування та громадянами, представниками бізнесу, неурядовими організаціями. [5, с. 176]

Одним з ключових інструментів взаємодії органів місцевого самоврядування з жителями території територіальної громади, зокрема, з внутрішньо переміщеними особами є вебсайти цих органів.

Дослідивши вебсайти деяких місцевих рад, можемо констатувати складність пошуку інформації стосовно внутрішньо переміщених осіб. Вебсайти не мають окремого розділу, присвяченого розміщенню цільової інформації саме для внутрішніх переселенців. Також, проблемним залишається питання того, що кожен вебсайт органу місцевого самоврядування має власний інтерфейс, візуальне розташування інформації, можливості доступності для людей з інвалідністю та похилого віку тощо, що ще більше ускладнює дану проблематику.

Способом вирішення зазначеного питання є розробка нормативно-правового акту, що буде стосуватися створення, наповнення та функціонування офіційних вебсайтів органів місцевого самоврядування. Такий нормативно-правовий акт може включати положення про обов'язкову наявність розділу з інформацією для внутрішньо переміщених осіб.

Важливо зазначити, що сторінки та канали міських, сільських, селищних голів у соціальних мережах, таких як Facebook, Instagram, Twitter, Telegram під час війни набули більшої актуальності за рахунок швидкої передачі інформації та охоплення великої аудиторії. Тож, органи місцевого самоврядування можуть використовувати й ці інструменти для передачі інформації більшому колу зацікавлених осіб.

Також пропонуємо створити електронний кабінет внутрішньо переміщеної особи, що включатиме в себе інформацію про кожного конкретного переселенця, інформацію з посиланнями на необхідні онлайн-ресурси щодо внутрішньо переміщених осіб, можливість отримання відповідей на питання, зокрема, і шляхом надсилання електронних звернень.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Такий електронний кабінет зможе об'єднати в одному ресурсі всі необхідні послуги та інформацію, забезпечити ефективне функціонування соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб і значну економію фінансових ресурсів держави.

2. Бюрократичні перешкоди. Процес отримання соціальної допомоги та підтримки може бути складним та бюрократичним, що може ускладнювати доступ внутрішньо переміщених осіб до необхідних послуг. Органи місцевого самоврядування повинні спрощувати процедури та забезпечувати ефективний доступ до соціальних послуг.

Вирішенням надмірної бюрократичності надання соціальних послуг є можливість внутрішньо переміщених осіб скористатися наступними послугами онлайн в застосунку та на порталі Дія:

- отримати довідку внутрішньо переміщеної особи та подати заяву на виплату грошової допомоги на проживання в застосунку Дія. Послугами скористалися понад 1,4 мільйони людей.

- змінити місце фактичного проживання внутрішньо переміщеної особи в застосунку Дія. Послугою вже скористалося понад 45 тисяч людей, зокрема, в період із 01.01.2023 по 24.01.2023 (включно) — 15273 людей.

- скасувати довідку внутрішньо переміщеної особи в застосунку Дія. Послугою вже скористалося близько 75 тисяч людей, зокрема, в період із 01.01.2023 по 24.01.2023 (включно) — 28833 людей.

Також внутрішньо переміщені особи, які не володіють житловою площею на підконтрольній Україні території, можуть подати заяву на пільговий іпотечний кредит на порталі Дія. [6]

Незважаючи на те, що на сьогодні внутрішньо переміщені особи мають можливість користуватись послугами онлайн в застосунку та на порталі Дія, не у всіх осіб з числа вказаної категорії є технічна можливість чи бажання, а тому все одно спостерігається наявність величезних черг в органах, що забезпечують та реалізують соціальну політику на місцевому рівні. На жаль такі черги сягають подвір'я органів і мають запис людей у стихійному списку на декілька діб, а то і тижнів вперед. На наш погляд, дана система організації надання соціальних послуг є неприпустимою. Тому саме органи місцевого самоврядування мають вирішувати дане питання, зокрема,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

шляхом популяризації онлайн послуг, а також забезпечення достатньої штатної чисельності працівників і ефективної організації їх праці.

3. Недостатня підготовка кадрів та їх навчання. Органи місцевого самоврядування можуть не мати достатньої підготовки та навичок для ефективного здійснення соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Вони повинні забезпечувати навчання та підвищення кваліфікації своїх працівників, щоб забезпечити належне надання соціальної підтримки цим особам.

Органи місцевого самоврядування мають забезпечувати проходження підвищення кваліфікації у сфері роботи з внутрішньо переміщеними особами. Тобто мають сформувані запит на потребу у курсах, навчальних програмах для працівників.

З 2014 року питання внутрішньо переміщених осіб ставало все більш актуальним, а з моменту повномасштабного вторгнення це питання постало ще гостріше. За півтора роки війни вже напрацьовані певні механізми реалізації органами місцевого самоврядування соціальної політики. При цьому, враховуючи регіон та кількість переселенців, територіальні громади мають більший або менший досвід в цій сфері. Водночас, таких громад, які б узагалі не відчули на собі проблеми внутрішніх переселенців в країні не має.

Таким чином, для ефективної соціальної політики в цій сфері необхідно обмінюватись досвідом та вдосконалювати сферу соціальної політики. Варто створювати та збільшувати кількість спільних нарад представників декількох територіальних громад, круглих столів та конференцій, а також створити можливості для обміну досвідом шляхом відряджень до інших органів місцевого самоврядування.

4. Недостатня координація. Взаємодія між різними органами місцевого самоврядування та іншими зацікавленими сторонами є недостатньою. Це може призводити до дублювання зусиль або недостатньої координації у розробці та впровадженні соціальних програм для внутрішньо переміщених осіб.

Насамперед виконавчі органи місцевого самоврядування, медичні установи, освітні заклади та інші, повинні працювати разом для забезпечення необхідних послуг та допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Однак, недостатня координація між цими структурами може призвести до дублювання зусиль, розпорошення відповідальності та недосягнення поставлених цілей. Наприклад, один орган може надавати фінансову підтримку внутрішньо переміщеним особам, тоді як інший може надавати житло або медичну допомогу. Якщо ці органи не співпрацюють між собою та не обмінюються необхідною інформацією, можуть виникнути прогалини у наданні послуг та незабезпечення соціальних потреб внутрішньо переміщених осіб.

Для покращення координації між різними органами місцевого самоврядування при реалізації соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, на наш погляд, необхідно встановити механізми співпраці та обміну інформацією між ними. Це може включати створення спеціальних комісій або робочих груп, які будуть відповідальні за координацію дій, регулярні зустрічі та обговорення питань, пов'язаних з внутрішньо переміщеними особами.

У цілому, ефективна координація між різними органами місцевого самоврядування є ключовим чинником успішної реалізації соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Це дозволить забезпечити необхідну підтримку й надання послуг для цієї уразливої групи населення і сприятиме їх соціальній реабілітації та інтеграції у новому місці проживання.

5. Внутрішньо переміщені особи можуть зіштовхуватись з дискримінацією у суспільстві. Органи місцевого самоврядування повинні працювати над зменшенням негативних явищ та створенням інклюзивного середовища для всіх громадян.

Внутрішньо переміщені особи часто стикаються з непропорційними підходами та адміністративними бар'єрами, пов'язаними з оформленням документації, майновими правами або доступом до соціальних виплат. Вони також можуть зіштовхуватися з відмінностями у рівні доступу до таких послуг як освіта та охорона здоров'я. І що важливо, вони також змушені долати критичні економічні проблеми, які полягають у пошуку належного житла та працевлаштування, що ще більше погіршує їхнє нестабільне становище. [4, с. 9]

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Вимушені переселенці значно більше зазнають дискримінації у доступі до послуг навіть через роки після переміщення. Ці особи також змушені долати юридичні бар'єри, що може спричинити ігнорування їхніх інтересів, особливо в містах. [4, с. 10]

Таким чином, органи місцевого самоврядування мають проводити роз'яснювальну роботу, інформаційну кампанію, яка буде спрямована на забезпечення рівних умов всім жителям територіальної громади при реалізації ними своїх прав та свобод.

6. Фінансові обмеження. Органи місцевого самоврядування можуть бути обмежені фінансовими ресурсами для забезпечення належного соціального захисту та підтримки внутрішньо переміщених осіб. Це може призводити до недостатнього фінансування програм та проектів, які спрямовані на полегшення їхнього становища.

Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 15 ЗУ «Про ВПО» фінансове забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб за рахунок бюджетних коштів здійснюється відповідно до бюджетного законодавства. Заходи щодо забезпечення прийому, проїзду, розміщення та облаштування вимушених переселенців є видатковими зобов'язаннями України та органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції щодо забезпечення соціальних прав і гарантій громадян України. Для розвитку та поліпшення матеріально-технічної бази, спрямованої на забезпечення захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, можуть залучатися кошти підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності й господарювання, іноземних держав та міжнародних організацій у вигляді благодійної, гуманітарної, матеріальної та технічної допомоги, а також добровільні пожертвування фізичних і юридичних осіб, благодійних організацій та громадських об'єднань, інші не заборонені законодавством джерела.

Дивлячись на це, органи місцевого самоврядування можуть співпрацювати з неприбутковими організаціями, бізнес-сектором, установами та іншими зацікавленими сторонами для спільного фінансування й реалізації соціальних програм для внутрішньо переміщених осіб.

Місцева влада має висвітлювати потреби в зовнішньому фінансуванні, а також показувати інвесторам вигоди від таких вкладень. Наприклад, проведення певних соціальних програм для внутрішньо переміщених осіб з залученням зовнішніх

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

інвестицій в сфері навчання, працевлаштування може бути вигідним для привернення уваги потенційних працівників до зацікавлених компаній та їх подальшого працевлаштування.

Органи місцевого самоврядування повинні оптимізувати видатки, провести їх аналіз і знайти ефективні способи зменшення витрат. Це може включати перегляд програм та проєктів, зменшення адміністративних витрат, використання електронних систем для оптимізації процесів та інші заходи.

Крім того, органи місцевого самоврядування повинні провести аналіз потреб внутрішньо переміщених осіб та розробити програми, які будуть спрямовані на задоволення цих потреб. При цьому важливо забезпечити ефективне використання ресурсів та прозорий механізм контролю за витратами.

Важливим елементом оптимізації витрат є мобілізація громадської підтримки. Так, органи місцевого самоврядування можуть активно залучати громадськість до реалізації соціальних програм для внутрішньо переміщених осіб. Це може бути залучення волонтерів, сприяння розвитку громадських організацій та залучення громадян до благодійних акцій.

Нестача фінансових ресурсів може стати проблемою для місцевих органів влади у роботі з внутрішньо переміщеними особами, потреби яких повинен почути національний уряд. З одного боку суми, які надають, не завжди співмірні з потребами на місцях. З іншого боку, щодо розподілу коштів, які надходять із різних джерел, можуть виникнути питання, пов'язані з прозорістю та справедливістю критеріїв розподілу, а також питання, що стосуються пропорційності або справедливого розрахунку субвенцій. [4, с. 9]

Вирішення фінансових обмежень органів місцевого самоврядування при реалізації соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб вимагає комплексного підходу та спільних зусиль різних сторін, а також буде можливим тільки за умови ефективного використання ресурсів та партнерства з іншими зацікавленими сторонами.

Таким чином, органам місцевого самоврядування варто публічно звітувати про надходження коштів та витрати на соціальну сфері, а саме щодо внутрішньо

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

переміщених осіб. У звітах по використанню бюджетів міст України конкретно не висвітлено сум коштів які йдуть на забезпечення прав і свобод внутрішніх переселенців. Втім, важливо забезпечувати відображення таких даних, що зміцнить довіру до органів місцевого самоврядування, підтвердить прозорість та відкритість їх діяльності, а також дасть можливість громадськості проводити громадський контроль.

Таким чином, проблемні моменти, які виникають при забезпеченні прав і свобод внутрішньо переміщених осіб органами місцевого самоврядування є більш практичними і не потребують глобальних змін на рівні законів. Їх можливо вирішити на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Це свідчить про те, що подолання вищенаведених негативних моментів можливе за нетривалий проміжок часу. Враховуючи, що соціальна сфера, зокрема, щодо внутрішньо переміщених осіб є визначальною в житті цих людей, то найшвидше і найефективніше вирішення проблемних питань напряду вплине на покращення життєдіяльності внутрішніх переселенців.

РОЗДІЛ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВСТВА СТОСОВНО СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Як вже зазначалось у попередньому розділі, проблемні питання, що виникають під час реалізації соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб можливо вирішити шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів на рівні постанов Кабінету Міністрів України або внутрішніх рішень органів місцевого самоврядування.

На наш погляд, на рівні Уряду необхідно розробити та ухвалити порядок, що регулюватиме питання взаємодії різних органів публічної влади, в тому числі, й органів місцевого самоврядування між собою, з підприємствами, установами та іншими заінтересованими особами під час вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб. Цим порядком має визначатися механізм взаємодії між вищевказаними сторонами, спрямований на захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Норми такого порядку мають передбачати створення комісій та робочих груп, які складаються з представників різних органів публічної влади, включаючи представників

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

місцевого самоврядування та інших заінтересованих осіб, для вирішення конкретних питань стосовно внутрішньо переміщених осіб. Також необхідно зазначити, що за результатами їх роботи мають розроблятися рекомендації.

Крім того, такий порядок повинен включати положення про обмін інформацією, можливість створення спільних проєктів, участі у спільних заходах щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Враховуючи, що органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати контроль за своєю діяльністю та звітувати перед громадськістю, то в порядок доцільно включити норми щодо форми та строків публікації звітностей за результатами проведення певних заходів та надання інформації про виконання прийнятих рішень у сфері забезпечення соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

Також, необхідно розробити та прийняти локальний нормативно-правовий акт, що буде стосуватися створення, наповнення та функціонування офіційних вебсайтів органів місцевого самоврядування. Цей акт має містити загальні положення про унормований вигляд (типову форму) інтерфейсу вебсайтів, їх кольорової гами, розміщення інформаційних блоків, обов'язкових розділів, наявності можливостей для осіб з інвалідністю та похилого віку. Водночас, такий нормативно-правовий акт має включати положення про обов'язкову наявність розділу з інформацією для внутрішньо переміщених осіб. Крім цього, цей акт має містити норму про терміни оновлення інформації, задля підтримання її актуальності, наприклад, не рідше одного разу на місяць по кожному розділу, зокрема, і щодо інформації для внутрішньо переміщених осіб.

За результатом розгляду проблемних питань реалізації соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб було запропоновано створення Електронного кабінету внутрішньо переміщеної особи (далі – Електронний кабінет ВПО). Тож, важливою буде як технічна розробка, так і затвердження на нормативно-правовому рівні функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний кабінет ВПО».

Електронний кабінет ВПО має містити інформацію про кожен конкретну внутрішньо переміщену особу, про наявні актуальні соціальні послуги, посилання на

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

необхідні онлайн-ресурси для переселенців, про доступні вакансії, дошкільні заклади та школи, в яких є місця для внутрішньо переміщених осіб, розділи з можливістю подати запити, отримати електронні довідки, замовити документи і записатись до відповідних органів на визначений час для їх отримання. Доступ до системи має здійснюватися за допомогою електронного цифрового підпису або підтвердження особи через додаток Дія.

Для функціонування такої інформаційно-телекомунікаційної системи, має бути затверджений порядок функціонування Електронного кабінету ВПО. Ним визначатимуться загальні засади функціонування такої системи, процедури ідентифікації користувачів, взаємодії з внутрішньо переміщеними особами та державними органами, органами місцевого самоврядування через Електронний кабінет ВПО. Такий порядок має включати положення щодо технічного функціонування Електронного кабінету ВПО, визначення технічного адміністратора його ведення. Крім того, такий порядок має деталізувати загальні законодавчі норми щодо повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо наповнення інформацією вказаної системи, обробки запитів та взаємодії з внутрішньо переміщеними особами. Крім того, необхідно передбачити перелік обов'язкової інформації, що розміщується в системі, та термінів її надання, а також передбачити розподіл компетенції щодо обробки електронних запитів та строків їх розгляду.

На рівні локальних правових актів органів місцевого самоврядування також доцільно врегулювати питання реалізації соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, зокрема, кадрової політики, забезпечення навчання та підвищення кваліфікації працівників, визначення необхідної достатньої штатної чисельності працівників соціальної сфери.

Отже, прийняття зазначених підзаконних нормативно-правових актів допоможе вирішити проблемні питання реалізації соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Їх розробка та прийняття на сьогодні є дуже актуальними і важливими, особливо в умовах воєнного стану, оскільки вони безпосередньо впливатимуть на життєдіяльність внутрішніх переселенців.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

ВИСНОВКИ

Наявність військової агресії, що змусила людей лишати свої домівки і змінювати місце свого постійного проживання, зумовили виникнення сфери соціальної політики, що стосується внутрішньо переміщених осіб. Органи місцевого самоврядування є найближчими до цих осіб, й безпосередньо можуть допомогти у вирішенні питань забезпечення їх прав і свобод.

Досліджуючи роль органів місцевого самоврядування у здійсненні соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб було визначено її поняття як системи заходів, спрямованих на забезпечення нормальної життєдіяльності внутрішньо переміщених осіб, а також здійснення регулювання органами місцевого самоврядування соціальної сфери, соціальних відносин задля налагодження оптимального функціонування суспільної системи, створення умов задоволення соціальних інтересів жителів територіальної громади та всебічної підтримки вимушених переселенців.

Основні нормативно-правові акти у досліджуваній сфері встановлюють правовий статус внутрішньо переміщених осіб, регулюють порядок надання їм допомоги та соціального захисту, а також визначають роль та повноваження органів місцевого самоврядування.

Водночас, є певні проблемні питання, що виникають при реалізації органами місцевого самоврядування соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Такими питаннями, на наш погляд, є недостатнє надання та висвітлення інформації, бюрократичні перешкоди, недостатня підготовка кадрів та їх навчання, недостатня координація, дискримінація у суспільстві та фінансові обмеження.

Вирішенням вказаних проблем передбачає як практичні дії службовців органів місцевого самоврядування, так і удосконалення правового регулювання в цій сфері.

Доцільно розробити такі підзаконні нормативно-правові акти, що регулюватимуть порядок взаємодії різних органів місцевого самоврядування між собою та з місцевими органами, підприємствами, установами та іншими заінтересованими особами; процес створення, наповнення та функціонування офіційних вебсайтів органів місцевого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

самоврядування; порядок функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний кабінет ВПО».

Крім того, важливим також є прийняття органами місцевого самоврядування локальних актів у сфері реалізації соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, що будуть стосуватись кадрової політики, забезпечення навчання та підвищення кваліфікації працівників, визначення необхідної достатньої штатної чисельності працівників соціальної сфери.

Тому, зважаючи на актуальність та важливість прийняття підзаконних нормативно-правових актів у сфері забезпечення органами місцевого самоврядування прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, необхідно якнайшвидше ініціювати їх розробку, прийняття та ефективно впроваджувати їх положення в життя.

Література:

1. Внутрішньо переміщені особи : Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>.
2. Климаська Л.Д., Савка В.Є., Хома Н.М. та ін. Соціальна політика: навчальний посібник / за заг. ред. В.М. Пічі, Я.Б. Турчин. 2-ге вид., випр. і доп. Львів : Новий Світ – 2000, 2015. 318 с.
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/ed20230602#Text>.
4. Голлінгер М., Сенкевич О. Роль місцевих і регіональних влад у захисті внутрішньо переміщених осіб (ВПО): доповідь від 29.10.2019 р. С. 21. URL: <https://rm.coe.int/16809c3f91>.
5. Науменко А.В. Основні принципи електронного урядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків: Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України. Вип. 42. 2021. С. 176.
6. Які послуги доступні для ВПО онлайн? : Міністерство соціальної політики України. 26.01.2023 р. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/22544.html>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Чубарь С.С.,
аспірант науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України

ШЛЯХИ ДОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ ДО МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Актуальність теми. Воєнний стан відкриває ряд специфічних викликів, що мають прямий вплив на місцеві бюджети. Це може включати збільшення видатків на оборону, безпеку, підтримку внутрішньо переміщених осіб, реконструкцію і відновлення, та інші соціальні служби. Це може також вплинути на прибутки від податків та інших джерел доходів внаслідок економічних втрат або переривання.

Така тема може включати дослідження альтернативних джерел доходів, які можуть бути використані для збільшення надходжень до бюджету в таких умовах. Це може бути цінне для місцевих урядів, які прагнуть максимізувати свої ресурси під час воєнного стану.

В умовах воєнного стану місцеві органи влади можуть розглядати нові ініціативи та проекти, щоб привернути інвестиції та додаткові кошти для розвитку регіонів. Аналіз таких ініціатив може допомогти зрозуміти їхню ефективність та успішність.

В цілому, дана наукова робота має великий потенціал для внесення важливого вкладу в розуміння цього складного питання.

Мета і завдання роботи. Мета наукової роботи полягає в дослідженні шляхів додаткових надходжень до місцевого бюджету в умовах воєнного стану.

Для досягнення даної мети необхідно виконати наступні **завдання**:

- 1) визначити вплив воєнного стану на місцевий бюджет;
- 2) проаналізувати стан наповнення місцевих бюджетів під впливом воєнного стану;
- 3) дослідити можливості збільшення доходів територіальних громад та пошук додаткових джерел надходжень до місцевого бюджету;
- 4) охарактеризувати виклики в умовах воєнного стану та пошуки шляхів їх подолання для місцевих бюджетів.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Об'єктом дослідження є механізми забезпечення фінансових ресурсів місцевих бюджетів в Україні під час воєнного стану.

Предметом дослідження є додаткові надходження до місцевого бюджету в умовах воєнного стану в Україні.

Стан дослідження теми. Наукові праці з цієї тематики представлені у науковому доробку таких вчених, як В. Булавинець, В. Дем'янишин, Т. Єфименко, О. Кириленко, З. Лободіна, І. Луніна, К. Павлюк та інших.

Методи дослідження. Методи дослідження обрано з огляду на поставлену мету, задачі, об'єкт і предмет. З урахуванням комплексного підходу до розв'язання порушених проблем, у роботі були використані сучасні методи наукового пізнання. Органічне використання спеціальних наукових методів дало змогу реалізувати такі постулати наукового дослідження, як повнота, логічна несуперечливість та об'єктивність

Структура наукової роботи. Наукова робота складається зі вступу, двох розділів, висновку та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 31 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1 Вплив воєнного стану на місцевий бюджет

Міста та територіальні громади є активами та рушіями економічного та соціального розвитку. Вони мають величезні невикористані ресурси, економічний потенціал, який можна і потрібно використовувати для створення економічних можливостей. Це потребує ретельного планування місцевого бюджету. Однак навіть відмінне планування місцевого бюджету може мати свої недоліки, якщо воно не супроводжується фінансовими та регуляторними стратегіями для впровадження.

Державні інвестиції повинні йти рука об руку зі стратегічними механізмами фінансування та підтримкою систем управління. В даний час багато органів місцевого самоврядування в країнах, що розвиваються, стикаються з нездійсненим завданням фінансування інфраструктури та послуг, необхідних для задоволення основних потреб

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

зростаючого населення, капітальні інвестиції неможливі з фінансових причин. Системи стратегічного управління та планування можуть дати надію місцевим органам влади, які переживають труднощі.

Є можливості узгодити місцеві потреби з інституційними рамками та інструментами отримання прибутку. Відповідний фінансовий менеджмент може використовувати стратегії, які підвищують ефективність збирання доходів, заручаються державною підтримкою, використовують міський і регіональний ефект масштабу, припиняють спекуляції та розширення землі, стимулюють економічну діяльність. Результати фіскальних покращень можуть дозволити муніципалітетам здійснювати стратегічні інвестиції у своїх містах, стимулюючи ефективне зростання та цикл доходів.

Вплив бойових дій на територію нашої держави та неможливість на даний момент визначити та проаналізувати всі поточні та подальші наслідки російської агресії унеможлиблює розробку реалістичних прогнозів економічного та соціального розвитку і, як наслідок, бюджетних аматорів для довгий, довгий період. Тому було внесено низку змін до законодавства, зокрема, щодо дії статті 75 БКУ та норм про прогнозування місцевих бюджетів [1].

Це означає, що прогноз місцевого бюджету не готується як документ середньострокового планування бюджету на 2022 рік. Враховуючи ситуацію, що склалася, Міністерство фінансів України рекомендує заповнювати форми у відповідних частинах лише на 2023 рік. Складання має відбуватися у відповідно до вимог, визначених Бюджетним та Податковим кодексами України, з урахуванням законодавчих змін, що набрали чинності. При плануванні дохідної частини місцевого бюджету на наступний 2023 рік у частині податкових і неподаткових надходжень та інших надходжень місцевим радам доцільно діяти [2]:

1. основні прогнозні макропоказники економічного та соціального розвитку України;

2. норми Бюджетного та Податкового кодексів України, рішення органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів з урахуванням діючих ставок податків та нормативів зарахування загальнодержавних податків до

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

відповідних місцевих бюджетів та індексації ставок деякі з них [2]. Мінфін при аналізі та формуванні прогнозу дохідної частини місцевих бюджетів на наступний 2023 рік враховував [3]:

- показники за 2021-2022 роки – статистичні, які використовувалися при прогнозуванні податків і зборів, макропоказники та прогнозні показники на 2023 рік;
- фактичне виконання планової дохідної частини місцевого бюджету за підсумками минулих 3 років 5 місяців 2022 року;
- скасування з 2023 року оподаткування податком на доходи фізичних осіб грошового забезпечення та інших виплат військовослужбовцям;
- період дії воєнного стану, введеного 24 лютого, та ліквідації наслідків збройної агресії Росії проти України.

При складанні проекту показника доходів місцевих бюджетів на 2023 рік в першу чергу враховується потреба у фінансуванні на оплату праці бюджетників і працівників бюджетних установ відповідно до умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати та на розрахунки за електроенергію, тепло, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, що споживаються бюджетними установами.

При формуванні загального та спеціального фонду місцевих бюджетів на 2023 рік необхідно врахувати, що видатки субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відтворювальну підтримку окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я включаються до програми «Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення». Крім того, слід врахувати, що у 2022 році Кабінет Міністрів України ухвалив постанову «Про внесення змін до Порядку здійснення Державною казначейською службою своїх повноважень в умовах особливого режиму воєнного стану» [4].

Прийняте рішення забезпечить:

- придбання автобусів для безпечного підвезення дітей до навчальних закладів;
- надання висококваліфікованої медичної допомоги шляхом трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів;
- підтримка в робочому стані систем оповіщення населення, що є одним із пріоритетних заходів щодо забезпечення безпеки громад в умовах воєнного стану;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- забезпечення психологічної реабілітації ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, членів сімей таких осіб, членів сімей загиблих учасників війни, членів сімей загиблих захисників та захисників України [5], постраждалих учасників Революції Гідності, а також можна буде придбати та виготовити бланки посвідчень та нагрудних знаків цих осіб [5];

- передача міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, джерелом яких є кредити та гранти Європейського Союзу, іноземних урядів, іноземних фінансових і донорських установ та міжнародних фінансових організацій.

1.2 Стан наповнення місцевих бюджетів під впливом воєнного стану

Фінансова децентралізація внесла суттєві корективи в процеси розвитку територій України, створивши умови для розширення фіскального простору та повноважень місцевого самоврядування, досягнення фінансової самостійності та стійкості місцевих бюджетів, прозорості та ефективності використання їх коштів, орієнтуючись на потреби кожного суспільства окремо, що прямо пропорційно вплинуло на зростання та підвищення рівня життя та чисельності населення регіонів. Дослідження особливостей розвитку територій України під час фінансової децентралізації показали, що в процесі впровадження реформи українські територіальні громади зіткнулися зі значними фінансовими, матеріально-технічними, гуманітарними та адміністративними проблемами. Більшість із них має довгостроковий характер, що негативно впливає на повноцінне впровадження децентралізації на місцях та багато років є бар'єром для ефективного соціально-економічного розвитку регіонів. Безпрецедентним шоком для нашої країни стало повномасштабне вторгнення Росії 24 лютого 2022 року [6].

Внаслідок війни Україна зіткнулася з багатьма викликами (масштабні фізичні руйнування та обстріли, окупація, міграція, порушення логістики, гуманітарні кризи, зупинка бізнесу тощо), які безпосередньо вплинули на місцеві бюджети та, безсумнівно, вплинули на їх прибутковість цього року. Із запровадженням реформи місцевого самоврядування з кожним роком зростав обсяг загальних доходів місцевих

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

бюджетів. Якщо у 2014 році він становив 185,4 млн грн, то у 2017 році зріс майже втричі, перетнувши межу в 500 млн грн. [7, с.92].

Незначний спад спостерігався лише у 2020 році (на 89 млн грн порівняно з попереднім роком), що пов'язано з появою непередбачуваних витрат, які принесла з собою перша хвиля Covid-19.

Цю тенденцію було зламано у лютому 2022 року. Простежуючи помісячну динаміку доходів місцевих бюджетів за 2022 рік, помітно зростання їх загального обсягу у січні-лютому з 41 млрд грн до 49 млрд грн. Після вторгнення ця тенденція сповільнилася: у березні-квітні 2022 року до 4,4% порівняно з попередніми місяцями. Найбільше падіння надходжень до бюджету, як і очікувалося, відбулося в районах активних бойових дій: Херсонській (-33,3%), Луганській (-21,9%), Донецькій (-19,9%), Запорізькій (-15,1%) та Харківській (-11,6%) області [8, с.84].

Внаслідок податкових пільг акцизний податок, зокрема паливний, у 2022 році порівняно з січнем-груднем 2021 року зменшився на 70,2% (6,8 млрд грн). Причиною цього стало встановлення акцизного податку на імпорт палива на рівні 0 євро за 1000 л.

Найбільша залежність від бюджету спостерігається в Луганській, Чернівецькій та Закарпатській областях. Така картина свідчить про низьку самостійність та свободу розпорядження місцевими коштами, що, у свою чергу, зменшує самостійність місцевих бюджетів. Але у зв'язку з тим, що відповідно до змін у законодавстві, під час воєнного стану реверсна дотація не вилучатиметься з місцевих бюджетів тимчасово окупованих територій та тих, де ведуться бойові дії, або збільшення залишку передбачено коштів загального та спеціального фонду.

У 2022 році органи місцевого самоврядування отримують щомісячну реверсну дотацію, яка в умовах воєнного часу не перераховується до державного бюджету, що збільшило загальний обсяг доходів місцевих бюджетів, особливо в тих регіонах, де велися бойові дії та відновлювалася підприємницька діяльність. Податкові новації 2022 року призвели до зміни податкових надходжень місцевих бюджетів, зокрема, єдиного податку. Надходження податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів протягом січня-листопада 2022 року були позитивними. Це пов'язано зі збільшенням

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

відрахувань із заробітної плати військовослужбовців та збільшенням нормативу відрахування ПДФО з початку 2022 року до місцевих бюджетів з 60% до 64%.

У зв'язку з впровадженням II етапу медичної реформи з 1 квітня 2020 року відповідно до Закону України «Про державні гарантії медичного обслуговування населення» [9] передбачено надання медичної субвенції місцевим бюджетам. з державного бюджету не передбачено. Утримання місцевих закладів охорони здоров'я здійснюється за рахунок коштів бюджетної програми «Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення», а також субвенції на утримання окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я з державного бюджету, тоді як зазначені видатки до 2020 року здійснювались за рахунок медичної субвенції. Також у 2020 році Міністерство соціальної політики України перенесло видатки на виплату допомог сім'ям з дітьми, інших допомог населенню та житлових субсидій, які до 2019 року здійснювалися місцевими бюджетами за рахунок субвенцій з державного бюджету. Відповідно, у 2020–2022 роках міжбюджетні трансферти суттєво зменшилися.

Отже, позитивними факторами змін є підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів. Про це свідчать такі факти: зменшення питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів за 2020-2022 роки, незважаючи на зміст абсолютного обсягу доходів на рівні 2019 року; зменшення частки субвенцій у доходах місцевих бюджетів свідчить про здатність місцевої влади самостійно розпоряджатися коштами місцевого бюджету. Проте зміна складу міжбюджетних трансфертів безпосередньо пов'язана зі зменшенням видаткових повноважень місцевих органів влади та зміною механізму фінансування бюджетних програм. Спосіб використання коштів місцевого бюджету визначає виключно відповідна місцева рада. Отже, на відміну від доходів, розмір і склад видатків місцевих бюджетів у майбутньому можна віднести до стимулів функціонування місцевого самоврядування. Адже пряме витрачання бюджетних коштів, спрямоване на покращення територіальної інфраструктури, першочергове забезпечення тих галузей, які забезпечують високі темпи розвитку, оптимізацію мережі бюджетних установ тощо, перетворює бюджетні витрати на стимули. Як зазначає Кириленко А.П. Запорукою її вирішення є здійснення бюджетних видатків на засадах

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

справедливості, ефективності, економії та раціональності. Проте, як підтверджує практика, не завжди вдається дотримуватись цих принципів навіть щодо поточних видатків бюджету, не кажучи вже про капітальні» [10, с. 159].

Видатки місцевих бюджетів поділяються на:

1. Видатки на виконання делегованих повноважень відповідно до статті 89 Бюджетного кодексу України [11], до яких належать видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, спорт, культуру та мистецтво.

2. Видатки на виконання власних повноважень відповідно до статті 91 Бюджетного кодексу України [11], до яких належать утримання органів місцевого самоврядування, місцевої пожежної охорони, програм охорони навколишнього природного середовища місцевого значення, управління об'єктами комунальної власності, регулювання земельних відносин, будівництва, реконструкції, ремонту та ремонту доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах, місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою, підтримки засобів масової інформації, розвитку фізичної культури і спорту, місцеві програми для дітей, молоді, жінок, сім'ї, соціального захисту окремих категорій населення.

3. Міжбюджетні трансферти іншим бюджетам.

4. Видатки бюджету розвитку відповідно до статті 71 Бюджетного кодексу України [11], до яких належать погашення місцевого боргу, капітальні видатки, у тому числі капітальні трансферти до інших бюджетів, внески органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання, експертна грошова оцінка земельної ділянки, підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав державної чи комунальної власності на них до продажу на земельних торгах та проведення таких торгів, платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань територіального товариства міста, розроблення містобудівної документації на місцевому рівні.

5. Інші цільові видатки спеціального фонду місцевого бюджету

Одним із найбільших напрямків видатків місцевих бюджетів залишається утримання закладів освіти. Вони фінансуються з двох джерел: освітньої та інших

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

субвенцій з державного бюджету та власних коштів місцевого бюджету. Освітня субвенція місцевих бюджетів використовується виключно на оплату праці педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти. Із загального фонду місцевого бюджету закладам загальної середньої освіти здійснюються такі видатки: оплата праці обслуговуючого персоналу, оплата енергоносіїв; оплата інших комунальних послуг; утримання будівель закладів освіти.

Заклади дошкільної освіти фінансуються в повному обсязі за рахунок видатків загального фонду місцевого бюджету. Фінансування закладів та програм охорони здоров'я здійснюється НСЗУ на підставі укладених договорів у зв'язку із заміною медичної субвенції на механізм державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, за рахунок інших субвенцій з державного бюджету та за рахунок власних коштів місцевих бюджетів. На підтримку окремих установ і заходів у системі охорони здоров'я місцевим бюджетам надається субвенція з державного бюджету.

Із загального фонду місцевого бюджету здійснюються видатки на: утримання будівель закладів охорони здоров'я; оплата енергоносіїв та інших комунальних послуг. Можуть розроблятися бюджетні програми місцевого значення, що стосуються сфери охорони здоров'я. Зміна обсягів видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення пов'язана зі зміною механізму фінансування бюджетних програм надання державних допомог та виплати субсидій. До 2020 року ці програми фінансувалися з районних бюджетів, яким на ці цілі надходили субвенції з держави. Проте з 2020 року у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою держави та ролі районних бюджетів ці видатки фінансуються безпосередньо з державного бюджету. Зазначимо, що з 1 січня 2020 року внесено зміни до правового регулювання надання соціальних послуг у сфері відповідно до Закону України «Про соціальні послуги». Цей закон є однією зі складових адміністративно-територіальної реформи і спрямований на розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів [12].

Реформа бюджетної децентралізації також передбачає підвищення ролі місцевої влади у вирішенні соціальних проблем, підвищення ефективності соціального

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

захисту населення на місцевому рівні. Соціальні служби місцевої влади повинні вирішувати труднощі, в які потрапляють місцеві жителі, або запобігати кризі. До них належать:

1. Соціальна профілактика – запобігання виникненню складних життєвих обставин і потраплянню людини в такі обставини.
2. Соціальна підтримка – допомогти людині подолати складні життєві обставини.
3. Соціальні послуги – мінімізувати негативні наслідки складних життєвих обставин, підтримати їх, допомогти приєднатися до суспільства.

Розподіл соціальних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування спрямований на підвищення доступності соціальних послуг для населення, їх якості, розширення обсягу послуг. Тобто органи місцевого самоврядування наділені широкими повноваженнями щодо соціального захисту населення, але залежні від фінансування, оскільки мають обмежені джерела власних фінансових ресурсів.

Отже, переважають видатки місцевих бюджетів на реалізацію соціальних функцій, хоча у 2020–2022 роках їх частка у загальних видатках зменшується внаслідок описаних реформ. Проте слід зазначити, що зменшення частки видатків місцевих бюджетів на соціальну сферу відбувалося повільніше, ніж зменшення обсягів субвенції місцевим бюджетам на ці цілі. Це свідчить про зростання ролі місцевих бюджетів у фінансуванні програм місцевого значення та є позитивним результатом реформи бюджетної децентралізації. Ще одним вектором змін у видатковій частині місцевих бюджетів є збільшення видатків у 2022 році на громадський порядок, безпеку та судочинство до 7,0 млрд грн, що відбулося на тлі вторгнення Російської Федерації та зростання ролі місцевої влади в захисті своїх територій. Місцева влада отримала можливість фінансово підтримувати територіальну оборону шляхом затвердження відповідних бюджетних програм.

Крім того, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 березня 2022 р. № 365 [13] питання використання залишку освітньої субвенції та субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами на було вирішено наступні цілі:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

- заходи територіальної оборони;
- забезпечення продовольчих потреб цивільного населення;
- евакуація, переміщення цивільного населення з району ведення бойових дій у безпечні місця, зокрема для оплати транспортних послуг, організації проживання громадян, оплати інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану.

Повномасштабна війна 2022 року показала, наскільки фінансово стійка місцева влада та чи здатна вона гідно витримувати будь-які зміни у фінансуванні своїх повноважень. Адже місцева влада, окрім того, що продовжує надавати послуги на високому рівні, взяла на себе додаткові обов'язки: забезпечення діяльності територіальної оборони, допомога Збройним Силам України, підтримка переміщеного бізнесу, допомога внутрішньо переміщеним особам, підготовка притулків, тощо. Звичайно, на такі можливості вплинула реформа фіскальної децентралізації, яка дала можливість місцевій владі отримати власні джерела фінансування, що відіграло ключову роль у протистоянні викликам. З метою збільшення власних надходжень до місцевого бюджету та, відповідно, розширення можливостей фінансування своїх повноважень місцевим керівникам необхідно працювати над повною сплатою податків усіма суб'єктами господарювання, залучати інвестиції для створення нових робочих місць, розширювати зовнішнє фінансування за рахунок грантів та позик від міжнародних партнерів.

РОЗДІЛ 2. НАРОЩУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1 Можливості збільшення доходів територіальних громад та пошук додаткових джерел надходжень до місцевого бюджету

Фіскальні можливості ПДФО реалізуються в складному середовищі, яке поєднує різні за походженням і характером дії фактори: економічні (динаміка зайнятості, рівень заробітної плати, темпи зростання споживчих цін, ситуація на ринку банківських продуктів та інших сегментах фінансової сфери). ринок); соціально-демографічні (чисельність і структура населення, рівень урбанізації, процеси внутрішньої та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

зовнішньої міграції); інституційно-правові (особливості податкового та бюджетного законодавства, організація адміністрування податків і зборів); соціокультурні (менталітет населення та його цінності, рівень податкової культури, ставлення суспільства до праці, ступінь проникнення фінансових знань у суспільство тощо) [14; 15, с. 76].

Суперечлива дія чинників цього середовища, а також дискреційна політика уряду, спрямована на реалізацію регуляторного потенціалу ПДФО, тягнуть за собою зниження його фіскальної ефективності та втрати бюджету. Внаслідок функціонування механізму податкових соціальних пільг, а також за рахунок збереження схем ухилення від оподаткування, ефективність ПДФО щодо оподаткування трудових доходів населення (у вигляді заробітної плати, грошове забезпечення військовослужбовців) протягом останніх років коливалася в діапазоні 68-73%, а ефективна ставка цього податку значно нижча за базову суму податку. Що стосується податку на доходи фізичних осіб з інших доходів населення (у формі прибутку та змішаних доходів, від власності), то через зниження ставок податку (5% та 9%) та значну тінізацію цих відносин рівень його ефективної ставки не перевищує 4%.

Провідним фактором, що негативно впливає на реалізацію фіскального потенціалу податку на доходи фізичних осіб в Україні, є високий рівень тінізації господарських операцій, що проявляється, серед іншого, у значному обсязі приховування фонду оплати праці. У зв'язку з цим важко говорити про об'єктивну структуру доходів населення та їх реальні обсяги, прогнозувати розміри доходів, які можуть підлягати оподаткуванню. Оцінки масштабів тіньової економіки різні. За оцінками експертів економічних видань, його параметри коливаються від 50 до 70% від рівня офіційного ВВП [16]. Такі параметри, на нашу думку, є надто перебільшеними. Більш об'єктивними ми вважаємо дані Міністерства економіки України, яке протягом останніх років оцінює ступінь тінізації економічних відносин на рівні близько 1/3 від рівня офіційного ВВП зі слабо вираженою тенденцією до зниження [17].

Навіть якщо орієнтуватися на дані, тіньова економіка в Україні за своїми параметрами значно перевищує показники розвинутих європейських країн. Відзначаючи причини високих показників тіньової економіки в Україні, ми поділяємо

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

позицію А. Бочі та В. Поворозника про те, що вони пов'язані з комплексом чинників: кризою державного управління економікою, яка виражається в недовірі між владою та бізнес-сектором, слабкість комунікації між ними, бюрократія; недостатня ефективність адміністрування фіскальних платежів, високий рівень корупції та вибіркоче застосування податкових норм, відсутність верховенства права у вирішенні податкових спорів; недостатній рівень контролю за ефективністю витрачання бюджетних коштів, значна марнотратство в державному секторі, що знижує мотивацію платників податків до належної сплати податкових зобов'язань [18].

Світовий досвід переконливо доводить, що подолати проблему тіньової економіки неможливо, вона є навіть у державах з ліберальними податковими системами. На думку А. Тарасенка та В. Перетятко [19], зменшення його параметрів потребує проведення цілеспрямованої політики держави, спрямованої на усунення причин його існування. Необхідними рішеннями в цьому контексті є:

- формування сприятливого податкового середовища шляхом зниження рівня податкового навантаження, дотримання неупередженого підходу в адмініструванні податків і зборів. Під час війни рівень централізації ВВП через систему державних фінансів в Україні сягнув небувалої величини, але в післявоєнний період його слід знизити до 33-35%. Це зменшить економічну мотивацію платників податків застосовувати схеми ухилення від оподаткування та приховати масштаби своєї діяльності. На думку експертів, перш за все, важливо знизити податкове навантаження на працю, яке в сумі становить понад 40% (за різними оцінками, для України воно не повинно перевищувати 25-30%);

- розширення використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесі адміністрування податків і зборів. Позитивним ефектом від такого кроку стане знеособлення податкових відносин, зменшення суб'єктивного впливу на процес сплати податків і зборів, мінімізація корупційної складової. Необхідно посилити механізми виявлення платників податків, які використовують схеми уникнення або мінімізації податкових зобов'язань. У свою чергу сумлінні платники мають відчувати вигоду у вигляді спрощення процедури адміністрування податкових платежів, надання додаткових

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

податкових консультацій, залучення їх до консультативних структур при податкових органах тощо;

- проведення на рівні громади цілеспрямованої політики щодо стимулювання розвитку підприємництва з метою підвищення економічної бази формування доходів бюджету. При цьому слід зосередитися на сприянні розвитку галузей, що створюють підвищену додану вартість (переробка сільськогосподарської продукції, трудові діяльність), що дозволить збільшити базу оподаткування бюджетоутворюючими податками, зокрема ПДФО. Для цього доцільно використовувати такі стимули, як усунення адміністративних бар'єрів, сприяння реєстрації та провадженню господарської діяльності.

Перспективним інструментом є створення технопарків у громадах (що потребують процедури реєстрації) або підготовка майданчиків для розміщення виробництва з підведенням до них комунікацій. Поряд із заходами, спрямованими на розширення бази оподаткування ПДФО та підвищення ефективності його адміністрування, значну дискусію в науковому середовищі та серед практиків викликає питання щодо вдосконалення елементів цього податку, зокрема запровадження неоподаткованого мінімуму, та інші пільгові моменти, повернення до прогресії податкових ставок. Особливу дискусію викликає питання прогресії ставок оподаткування доходів.

Незважаючи на те, що аргументи щодо необхідності реалізації потенціалу ПДФО як інструменту соціального регулювання ми вважаємо раціональними, у питанні запровадження прогресивної шкали оподаткування доходів населення, враховуючи існуючі реалії, вважаємо такий крок несвоєчасний. Це збільшило б мотивацію не лише роботодавців, а й працівників з вищими зарплатами використовувати схеми ухилення від сплати податків. З іншого боку, необхідно також враховувати дію зовнішніх факторів, що впливають на перебіг економічних процесів в Україні. В останнє десятиліття ряд країн Центральної та Східної Європи (Литва, Болгарія, Румунія та ін.) перейшли на єдину ставку прибуткового податку на доходи фізичних осіб зі значним зниженням загального рівня податкового навантаження на працю.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Такі кроки були запроваджені в рамках створення в цих країнах «привабливого» середовища для проживання та реєстрації місця проживання [20], орієнтованого на представників «нової економіки», які не прив'язані у трудовій діяльності до певної території (програмісти, які займаються Інтернет-торгівля та Інтернет-послуги тощо). Відповідно, запровадження підвищеного рівня оподаткування доходів населення внаслідок повернення до прогресивної шкали його ставок може ще більше підірвати конкурентоспроможність нашої країни як місця життя та праці.

Крім того, в складних умовах України доцільно розглянути можливість впровадження естонської моделі системи E-residency із привабливими умовами реєстрації підприємницької діяльності та низьким податковим навантаженням. Це дозволить залучити до оподаткування додаткових платників податків без їх фізичної присутності в Україні. Подібна модель зараз запущена в Україні у сфері IT-послуг, але доцільно розширити сферу її застосування на інші нелокалізовані види діяльності. Особливої уваги заслуговує проблема підвищення ефективності адміністрування податків і зборів, зокрема ПДФО. На нашу думку, у цьому контексті заслуговують на увагу пропозиції В. Дмитрієва, Ф. Ткачика, В. Валігури [21].

Поряд із рекомендаціями щодо об'єктивізації неоподаткованого мінімуму доходів громадян, посилення раціональності надання пільг з податку на доходи фізичних осіб, автори також вказують на заходи, які можуть бути реалізовані за участю територіальних громад як вигодонабувачів від зростання обсягів доходів фізичних осіб. сплачений податок:

- спрощення звітності з податку на доходи фізичних осіб та поглиблення цифровізації процесів оподаткування. Поєднання звітності з ПДФО та ЄСВ має бути доповнено розвитком функціональних сервісів на базі IT-ресурсів для оподаткування та декларування доходів громадян. Вони можуть бути запущені на веб-ресурсах територіальних управлінь ДПС України. Актуальність цифровізації процесів оподаткування особливо посилюється в умовах війни в Україні, коли значна частина платників податків була змушена змінити місце проживання та не має фізичної можливості подавати звітність за місцем реєстрації. Такий підхід дозволить заощадити

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

як платників податків в Україні, так і підприємців чи самозайнятих осіб, які залишили територію нашої держави у зв'язку з бойовими діями;

- проведення інформаційної кампанії щодо популяризації добровільності та сумлінності декларування доходів фізичних осіб та виконання податкових зобов'язань. Хоча вітчизняне суспільство традиційно характеризується низьким рівнем податкової культури та грамотності, а податкові порушення не розглядаються як тяжкий злочин, апелюючи до патріотизму населення в умовах війни, позиціонуючи належну сплату податків як форму боротьби з іноземними агресія може допомогти зменшити прояви ухилення від сплати податків, що позитивно вплине на надходження до бюджету. Реалізація запропонованих заходів може забезпечити довгострокове збільшення надходжень до місцевих бюджетів від податку на доходи фізичних осіб. Водночас пошук резервів збільшення бюджетних ресурсів не повинен обмежуватися лише податком на доходи фізичних осіб, оскільки інші податки та збори, зокрема податок на майно, транспортний податок та інші, мають значний нереалізований фіскальний потенціал. Перш за все, на нашу думку, необхідно відмовитися від кількісного підходу до встановлення бази оподаткування нерухомого майна, оскільки така практика суперечить європейському досвіду, знищує регуляторний та фіскальний потенціал податку.

По-перше, коли об'єктом оподаткування є площа нерухомості, це дискримінує незабезпечених платників і «вигідно» для заможних верств суспільства. По-друге, кількісний підхід «вихорощує» фіскальні можливості податку забезпечувати значні надходження до бюджету. Перехід на витратний принцип обчислення оподаткованої бази сприятиме відновленню регулюючої функції податку та, водночас, забезпечить значне збільшення надходжень до бюджету. Поряд із змінами, які потребують законодавчих рішень, підвищення ефективності справляння податку на нерухоме майно також вимагає зусиль органів місцевого самоврядування щодо забезпечення належного обліку оподаткованої бази.

Підставою для виникнення податкового обов'язку зі сплати податку є наявність документів про право власності на об'єкт нерухомого майна із внесенням цих відомостей до відповідних реєстрів. Проте частина населення країни, особливо у

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

сільських територіальних громадах, не має оновлених правовстановлюючих документів на нерухоме майно, а тому не належить до кола платників цього податку.

Проведення повної інвентаризації нерухомого майна на території громади, мотивація власників майна правильно оформляти документи на нього може вплинути на розширення бази оподаткування та збільшення обсягів надходжень до бюджету. Важливо провести інформаційну кампанію, щоб інформувати власників нерухомості про переваги оновлення правовстановлюючих документів та можливі ризики/збитки, якщо цей крок не буде зроблено. Інвентаризація майна у громаді також може виявити «безгосподарні» об'єкти, які за певною процедурою можуть бути передані у комунальну власність та стати джерелом додаткового надходження до бюджету громади. Значні резерви збільшення надходжень закладено також у вдосконаленні функціонування транспортного податку. Задуманий як податок на розкіш, він не тільки погано виконує своє призначення, але й практично непомітний як джерело надходжень до бюджету.

Причини такої неплатоспроможності полягають у недоліках у визначенні елементів цього податку, зокрема кола платників, бази оподаткування та розміру самого податку. Наприклад, за 2023 рік платниками цього податку є власники транспортних засобів вартістю понад 375 мінімальних зарплат, тобто понад 2,51 млн грн, а також транспортних засобів віком до 5 років. Уряд також щорічно затверджує перелік торгових марок транспортних засобів, які підлягають оподаткуванню, визначає їх індикативну вартість. Оцінюючи окремі норми оподаткування транспортним податком, слід зазначити їх неоднозначність. З одного боку, затвердження урядом переліку торгових марок і вартості оподатковуваних автомобілів виглядає як надмірна зарегульованість процесу оподаткування. Проте, враховуючи високі корупційні ризики у сфері оцінки майна, такий варіант організації справляння транспортного податку є виправданим. Проте з певними нормами обмеження кола платників важко погодитись, оскільки вони надто ліберальні по відношенню до заможних верств вітчизняного суспільства.

Зважаючи на рівень добробуту населення України, визначення межі оподаткування на рівні 2,51 мільйона гривень, або майже 68 тисяч доларів. США занадто високий і його слід знизити. Якщо брати до уваги методологію OECD

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

визначення рівня доходу середнього класу, згідно з якою він становить 1,5-2,0 медіанної зарплати, то в Україні до цієї верстви населення належать громадяни з доходом 24-32 тис. грн/міс. Враховуючи ці показники, а також те, що більшість автомобілів в Україні відносяться до цінової категорії 10-20 тис. доларів, на нашу думку, наявність автомобіля вартістю до 30 тис. доларів можна вважати ознакою середнього класу (1,1 млн грн). Домогосподарство з двох працездатних осіб з доходом на рівні, що визначає приналежність до середнього класу (64 тис. грн/міс), виділяючи до 20% свого бюджету, зможе придбати такий автомобіль приблизно через 10 років.

Враховуючи ці аргументи, необхідно знизити поріг оподаткування транспортним податком автомобілів до 150 мінімальних зарплат, що відповідатиме за поточним курсом приблизно 30 тисячам доларів. Потрібне також обґрунтування ставки податку, яка не прив'язана до жодного «маркера» (прожиткового мінімуму, мінімальної зарплати тощо), а тому з моменту запровадження суттєво втратила своє реальне значення під впливом інфляції. На нашу думку, ставку транспортного податку необхідно прив'язати до розміру мінімальної заробітної плати та закріпити на рівні 5 мінімальних заробітних плат (що відповідає 33,5 тис. грн у 2023 році).

У перспективі, при забезпеченні об'єктивності визначення вартості транспорту для оподаткування, доцільно розглянути можливість встановлення прогресивної шкали ставок транспортного податку, що посилить його регулюючий вплив та матиме додатковий фіскальний ефект для місцевих бюджетів. Проте зусилля органів місцевого самоврядування у пошуку резервів збільшення надходжень до місцевих бюджетів не повинні обмежуватися лише сферою оподаткування, існують і значні потенційні можливості збільшення неподаткових надходжень. Крім того, на відміну від пропозицій щодо коригування бази або ставок оподаткування загальнодержавних податків, які вимагають законодавчих змін на рівні парламенту країни, резерви збільшення надходжень від використання комунального майна чи ресурсів можуть бути задіяні за рахунок рішень Кабміну сама місцева влада.

Відповідно до законодавства органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями розпоряджатися комунальним майном, яке може бути передано в оренду або продано. Проте процесуальні аспекти реалізації цих повноважень

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

належним чином не визначені, що створює сприятливе підґрунтя для корупційних дій з відповідними втратами для місцевого бюджету. Потурання корупції, на нашу думку, простежується в таких аспектах розпорядження майном підприємства, як ліберальні умови передачі комунального майна в оренду, відсутність чітко визначених «прозорих» процедур вибору орендаря, надання переважне право окремим суб'єктам господарювання забирати об'єкти за незрозумілими критеріями. об'єкта комунальної власності в оренду або його придбання. Часто операції з передачі в оренду комунального майна характеризуються конфліктом інтересів, «коли воно передається на пільгових умовах або безоплатно в користування комерційним структурам, близьким до державних установ» [22, с. 15].

Також в Україні поширена практика «вилучення» коштів з місцевого бюджету шляхом залучення до орендних відносин спеціально створених підприємств. Вони отримують у користування комунальне майно на пільгових умовах, а потім здають його в суборенду іншим бізнес-структурам за ринковими цінами. Таким чином, різниця в розмірі орендної плати не потрапляє до доходів місцевого бюджету, а надходить на рахунки підприємства-орендаря, як правило, пов'язаного з бізнес-інтересами представників місцевої влади. Непоодинокі випадки, коли орендоване комунальне майно згодом відчужується нібито для покриття збитків підприємства-орендаря, яке несе збитки місцевому бюджету. Як зазначив Ю. Богач зазначає, що «однією з бюджетних реалій є використання тіньових схем приватизації землі... або так званих «гаражних» («студентських») схем» [22, с. 16]. Вони пропонують органом місцевого самоврядування безоплатно виділяти суміжні земельні ділянки окремим мешканцям громади нібито для будівництва гаража, ведення особистого підсобного господарства чи для інших потреб. Ці мешканці є фігурантами, які отримують винагороду за використання їхніх даних у тіньовій схемі приватизації. Через деякий час після прийняття органом місцевого самоврядування рішення про виділення земельних ділянок вони юридично поєднуються зі зміною цільового призначення землі для будівництва багатопверхової житлової або комерційної нерухомості.

Завдяки таким схемам місцеві бюджети втрачають значні ресурси, які могли б піти на реалізацію проектів розвитку територіальної громади. Вирішення проблеми

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

втрат ресурсів бюджетів територіальних громад через використання «гаражних» схем є складним завданням, адже рішення про виділення землі приймається органом місцевого самоврядування.

Оскільки в демократичній державі не може бути норми про колективну відповідальність органу місцевого самоврядування за незаконні рішення, що тягнуть за собою втрати бюджету, варіантом зменшення масштабів тіньової приватизації земель є забезпечення максимальної прозорості та об'єктивності процедур передачі комунального майна в оренду або її продаж. Безальтернативним механізмом передачі комунального майна в оренду має стати проведення відкритих конкурсів, що має бути передбачено відповідними нормативними документами, затвердженими місцевою радою. Проте, з метою унеможливлення формального виконання правил проведення таких конкурсів, інформація про їх проведення та умови участі, а також умови оренди/відчуження комунального майна має бути максимально відкритою та зрозумілою, поширюватись через всі доступні канали зв'язку.

А отже, територіальні громади навіть в умовах воєнного стану та безпрецедентних ризиків державності мають реальні можливості для збільшення обсягів бюджетних ресурсів. Проте перетворення потенційних резервів у реальні надходження до місцевого бюджету потребує концентрації зусиль різних гілок державної влади та прийняття управлінських рішень, які можуть негативно сприйнятися як у політичному середовищі, у бізнес-колах, так і з боку вітчизняного суспільства. Підвищення ефективності контролю за нелегальним працевлаштуванням та приховуванням фонду оплати праці, збільшення податкової віддачі та посилення регулятивності місцевих податків і зборів, забезпечення об'єктивності оцінки вартості комунального майна та відкритості процедур його передачі в оренду та відчуження можуть не тільки суттєво поповнити місцеві бюджети, але й буде позитивно сприйнятий переважною частиною вітчизняного суспільства.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

2.2 Виклики в умовах воєнного стану та пошуки шляхів їх подолання для місцевих бюджетів

Аналізуючи податкові надходження до місцевих бюджетів, приходимо до висновку, що в більшості регіонів відбулося падіння податкових надходжень, за винятком податку на доходи фізичних осіб [23].

Підвищення податку на доходи фізичних осіб відбулося в основному за рахунок значного підвищення грошового забезпечення військовослужбовців, а також податкових відрахувань на виплату заробітної плати мобілізованим. Водночас скасовано обов'язок роботодавців виплачувати середню заробітну плату мобілізованим, що призвело до зменшення надходжень податку на доходи фізичних осіб. Звільнення з 1 квітня 2022 року від сплати єдиного податку фізичних осіб-підприємців 1-2 груп, а також надання можливості переходу з 1 квітня 2022 року юридичним особам та фізичним особам-підприємцям на єдиний податок групи 3 у розмірі 2% доходів, мало негативні наслідки для наповнення місцевих бюджетів. якщо протягом календарного року обсяг їх доходу не перевищив 10 млрд грн. Недоотримали місцеві бюджети через запровадження нульової ставки акцизу на паливо. Зменшення неподаткових надходжень зумовлено звільненням платників від нарахування та сплати загального мінімального податкового зобов'язання за земельні ділянки.

Зменшення власних надходжень бюджетних установ відбулося переважно за рахунок ненадання адміністративних послуг. В одних регіонах точилися бої, в інших реєстри були закриті з міркувань безпеки. Зменшення обсягів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, у тому числі освітньої субвенції на 10% у 2022 році та на 20% у 2023 році, поставило перед місцевими громадами виклик для пошуку джерел покриття цих витрат [24].

Введення воєнного стану в Україні розширило видаткові статті місцевих бюджетів та змінило пріоритетність їх фінансування. Зокрема, фінансове забезпечення діяльності військових адміністрацій населених пунктів, утворених на період воєнного стану, здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету територіального товариства та є пріоритетним.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

До внесення відповідних змін у законодавство кошти місцевих бюджетів спрямовувалися на фінансування утримання евакуйованих та внутрішньо переміщених осіб. Враховуючи вищезазначене, для стабілізації місцевих бюджетів, перш за все, необхідно розробити та реалізувати:

- створення нових робочих місць для внутрішньо переміщених осіб, у тому числі шляхом переміщення підприємств із регіонів, де існує загроза бойових дій;

- прогресивна система оподаткування доходів фізичних осіб з максимально можливою максимальною ставкою;

- розширити базу оподаткування, а також підвищити ставки екологічного податку, ресурсних і рентних платежів, які на сьогодні є найнижчими в Європі;

- законодавче закріплення компенсації втрат доходів місцевих бюджетів за надання пільг по сплаті плати за землю та податку на нерухоме майно, соціальні послуги внутрішньо переміщеним особам;

- тимчасове (на період дії воєнного стану) призупинення вилучення реверсних дотацій; - локалізація податкових пільг за територіями, де ведуться або велися активні бойові дії;

- відновлення належного обсягу освітньої субвенції територіальним громадам та запровадження субвенції на компенсацію витрат на відновлення зруйнованої інфраструктури, компенсацію різниці в тарифах на комунальні послуги та втрат від зниження рівня населених пунктів; - залучення коштів міжнародної технічної та фінансової допомоги [1].

Тому проведення таких непопулярних заходів можливе лише за умови забезпечення відкритого та прозорого бюджетування як важливого інструменту боротьби з корупцією, підвищення довіри населення до влади, доступу до міжнародних ринків та кредитних ресурсів. Враховуючи ці виклики та пропозиції щодо вирішення проблемних питань, наповнення місцевих бюджетів сприятиме стабільності фінансів громад в умовах війни та забезпечить їх подальший соціально-економічний розвиток, особливо у післявоєнний період.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

ВИСНОВКИ

Територіальні громади навіть в умовах воєнного стану і безпрецедентних ризиків державності мають реальні можливості для нарощування обсягів бюджетних ресурсів. Проте, перетворення потенційних резервів у реальні надходження до місцевого бюджету потребує концентрації зусиль різних гілок публічної влади та прийняття управлінських рішень, які можуть бути негативно прийняті як у політичному середовищі, у бізнесових колах, а також частиною вітчизняного суспільства.

За час дії воєнного стану було прийнято ряд змін до законодавства, якими визначено особливості складання і виконання бюджетів. Відповідно до п.п. 4 п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. №252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» у період воєнного стану Державна казначейська служба України забезпечує розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів та складення звітності про виконання місцевих бюджетів відповідно до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженого постановою від 09.06.2021 р. № 590 .

Саме Порядок №590 регулює особливості казначейського обслуговування бюджетних коштів в умовах воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

19 травня 2023 року постановою №523 Уряд уніс зміни до Порядку №590.

Відповідно до змін органи Казначейства у пріоритетному порядку будуть відкривати асигнування загального фонду державного бюджету головним розпорядниками бюджетних коштів, які спрямовуються на забезпечення діяльності військових адміністрацій, а також проводити платежі:

- на здійснення видатків військових адміністрацій, які переміщені з окупованих територій і територій, на яких ведуться бойові дії;
- військових адміністрацій деокупованих територій;
- за оплату медичних оглядів підопічних та працівників інтернатних установ, закладів системи соціального захисту населення, внутрішньо переміщених осіб.

Отже, сподіваємось, що дані законодавчі зміни будуть позитивними для функціонування місцевих бюджетів в умовах війни.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

На нашу думку, крім гуманітарної допомоги, податків та зборів, існують декілька шляхів для додаткових надходжень до місцевого бюджету: продаж активів: якщо це можливо і прийнятно, місцеві органи можуть розглянути можливість продажу деяких активів для поповнення бюджету; економія: перегляд і оптимізація витрат, спрямованих на менш важливі питання, дозволить перерозподілити кошти на найбільш важливі потреби; залучення добровільних внесків: залучення громадян та підприємств до добровільних пожертвувань на підтримку місцевого бюджету; партнерства з приватним сектором: це може бути особливо ефективним для великих інфраструктурних проєктів, де приватний сектор може надавати фінансування у відміну від місцевого бюджету; залучення діаспори: українці за кордоном можуть стати важливим джерелом фінансування, якщо буде створена спеціальна програма для залучення їхніх вкладів; реорганізація адміністративних ресурсів: ефективне використання наявних ресурсів, зокрема через консолідацію адміністративних служб або оптимізацію роботи, може призвести до економії коштів.

Література:

1. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654>.
2. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/verkhovna_rada_zbilshila_vidatki_derzhbiudzhetu_na_zmitsnennia_oboronzdatnosti_na_2702_mlrd_grn-3563.
3. Особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2023 рік – огляд основних показників та роз'яснення для громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15448>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2022 № 978 «Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-2022-n#Text>.
5. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

6. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/ukraines_state_budget_financing_since_the_beginning_of_the_full-scale_war-3435.

7. Мулеса Е.В. Реалізація фінансової децентралізації: виклики та досягнення громад / Е.В. Мулеса, В.І. Варцаба. Фаховий науково-практичний журнал «Причорноморські економічні студії». 2018. Вип. 28 (2). С. 92-97

8. Західна О.Р. Аналіз дохідної частини місцевих бюджетів України в умовах воєнного стану / О. Р. Західна, Н.Б. Бундз. «Молодий вчений». 2022. № 12 (112). С. 84-91.

9. Про державні гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>

10. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Теорія і практика бюджетних інвестицій: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2007. 288 с.

11. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

12. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

13. Про внесення змін до порядків та умов, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6 і від 14 лютого 2017 р. № 88: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2022 р. № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2022-%D0%BF#Text>

14. Decentralization and Communities Amalgamations: Increasing the Urban and Rural Divide? Measuring tax efforts of Ukrainian ATCs. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/10/Final-Report-I-part-KAS.pdf>.

15. Данилишин В., Синиця С. Напрями реформування податку на доходи фізичних осіб. Економіка та суспільство. 2021. Вип. 27. URL: <http://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/425/411>.

16. Рівень тіньової економіки в Україні становить 50% - експерт. URL: <https://i-ua.tv/news/44267-riven-tinvoi-ekonomiky-v-ukrainistanovyt-50protsent-ekspert>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

17. Рівень тіньової економіки у 2021 році зріс до 32%. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/869285.html>.

18. Бочі А., Поворозник В. Тіньова економіка в Україні: причини та шляхи подолання. К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2014. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/files/t_novaekonom_kaukra_ni.pdf.

19. Тарасенко О., Перетятко В. Детінізація економіки як спосіб збільшення податкових надходжень до бюджету. Економіка та суспільство. 2021. № 25. URL: <http://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/284/272>.

20. Tax Rates Online. URL: <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-toolsand-resources/taxrates-online.html>.

21. Ткачик Ф., Валігура В., Дмитрів В. Фіскально-регулюючий потенціал податку на доходи фізичних осіб. Економіка та суспільство. 2021. Вип. 29. URL: <http://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/602/576>.

22. Богач Ю. Пріоритети вдосконалення бюджетної політики формування доходів місцевих бюджетів. Фінансове забезпечення сталого розвитку: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ЗУНУ. 2021. Вип. 1. С. 12-17.

23. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2022&budgetType=LOCAL>.

24. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану : Закон України від 15 березня 2022 р. № 2120-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Електронне наукове видання

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

Збірник тез доповідей
Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції
(м. Київ, 25 серпня 2023 р.)

Відповідальні за випуск: *Я.В.Журавель*
Комп'ютерне верстання: *Я.В.Журавель*
Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 14,07. Обл.-вид. арк. 14,7.
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