

**П'ЯТА ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ**

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

(Київ, 10 грудня 2021 р.)

ЗБІРНИК ТЕЗ ДОПОВІДЕЙ

Київ, 2021 р.

УДК 342(477)
М90

Видання здійснене Асоціацією міст України та Академією праці, соціальних відносин і туризму за сприяння Проекту USAID «ГОВЕРЛА»

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей П'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 10 грудня 2021 р.). — К.: Аванпост-Прим, 2021 — 384 с.

ISBN 978-617-7852-33-8

До збірника ввійшли тези наукових доповідей, присвячених проблемам сучасного етапу муніципальної реформи в Україні, а також роботи молодих науковців-юристів, подані на конкурс із проблематики сучасного стану законодавства України у сфері місцевого самоврядування, який було проведено в межах конференції.

Мета конференції: формування підходів щодо науково-методичного забезпечення сучасного етапу муніципальної реформи в Україні відповідно до європейських принципів і стандартів на основі зіставлення позицій щодо 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, практиків, представників громадськості, які опікуються проблемами проведення муніципальної реформи в Україні.

Редколегія: **Кравченко В. В.**, кандидат юридичних наук, професор (відповідальний редактор); **Баймуратов М. О.**, доктор юридичних наук, професор; **Батанов О. В.**, доктор юридичних наук, професор; **Слобожан О. В.**, кандидат наук з державного управління; **Журавель Я. В.**, кандидат юридичних наук, доцент.

Адреса редколегії: Академія праці, соціальних відносин і туризму, юридичний факультет (кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права), м. Київ, вул. Кільцева дорога, 3а. Тел.: (063)249 72 29, e-mail: lanatsn@ukr.net.

ISBN 978-617-7852-33-8

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

© Асоціація міст України, 2021
© Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2021

ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ



Шановні організатори та учасники конференції!

Щиро вітаю вас із початком роботи п'ятої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості».

Знаменно, що конференція проводиться напередодні Дня місцевого самоврядування, святкування якого є визнанням великого значення місцевого самоврядування для розвитку народовладдя, демократизації суспільних відносин та зміцнення української державності.

Сучасний етап муніципальної реформи в Україні вкотре демонструє нагальну потребу в проведенні подібних заходів, які дають можливість на найвищому науково-експертному рівні концептуальної дискусії обговорити проблеми щодо принципів, напрямів та механізмів реалізації реформи.

Серед низки важливих питань муніципальної реформи, які опрацьовує Український парламент, – проект Закону «Про місцевий референдум», а також проект змін до Конституції України в частині децентралізації влади. З огляду на це закликаю всіх долучитися до обговорення цих проектів.

Упевнений, що професійна, наукова дискусія сприятимуть реалізації заходів та досягненню мети реформи місцевого самоврядування.

Бажаю учасникам конференції успіхів та конструктивної роботи!

Руслан СТЕФАНЧУК

ЗМІСТ

I. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Баймуратов Михайло Олександрович МУНІЦИПАЛЬНА ЛЮДИНА ЯК СОЦІАЛЬНО-НОРМАТИВНИЙ КОНЦЕПТ І ПРІОРИТЕТНИЙ РЕЗУЛЬТАТ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	12
Батанов Олександр Васильович ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК МІЖНАРОДНИЙ СТАНДАРТ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕЦЕПЦІЙ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ	25
Ключковський Юрій Богданович ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИРОДУ ПРЕДСТАВНИЦТВА В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ	33
Марцеляк Олег Володимирович РЕФОРМА У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ МОДЕРНІЗАЦІЮ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ	39

II. ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ДО ВИМОГ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Батанова Наталія Миколаївна ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ	44
Божко Володимир Миколайович НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ	50

Гришук Аліна Борисівна ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	55
Дерець Вікторія Анатоліївна ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ	60
Домбровська Оксана Валентинівна ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЯК СКЛАДНИК МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ.....	65
Карташов Євген Григорович НОВИЙ ЗАКОНОПРОЄКТ ПРО СТОЛИЦЮ УКРАЇНИ: СТАРІ ПРОБЛЕМИ ТА НОВОВВЕДЕННЯ	70
Ковалів Мирослав Володимирович, Єсімов Сергій Сергійович ПРЕДСТАВНИЦТВО В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ.....	75
Мішина Наталя Вікторівна ДО ПИТАННЯ ДИВЕРСИФІКАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗГАДУЄМО МАГДЕБУРЗЬКЕ ПРАВО	80
Потапенко Сергій Анатолійович ВЕКТОР РЕГУЛЮВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ РАД СФОРМОВАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	84
Пухтинський Микола Олександрович КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ПЕРСПЕКТИВ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО СТАТУСУ СТОЛИЦІ УКРАЇНИ	93
Янюк Наталія Володимирівна РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ.....	98

III. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ, ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Алейнікова Олена Володимирівна ІНКЛЮЗИВНЕ ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ ЯК ПРІОРИТЕТ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ	104
Баймуратов Максим Михайлович ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВНА ФЕНОМЕНОЛОГІЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	108
Бедрій Руслан Богданович, Гіряк Володимир Олегович ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	115
Бобровник Денис Олександрович МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ТА ЇХ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ ГЛОБАЛІСТСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	120
Бочарова Наталя Василівна МІСТА ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК НОВЕ ЯВИЩЕ СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	128
Галус Олена Олександрівна ДО ПИТАННЯ ПРО ЛОБІЮВАННЯ УХВАЛЕННЯ ВЛАДНИХ РІШЕНЬ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ	132
Голядова Тетяна Олексіївна, Назарчук А. В. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В ПЕРІОД КАРАНТИНУ ЧЕРЕЗ COVID-19	138
Демиденко Володимир Олексійович ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	141

Дураєва Наталія Василівна ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН	145
Журавель Ярослав Володимирович ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ	149
Зленко Анна Володимирівна РЕФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	153
Калиновський Богдан Валерійович МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ: ОКРЕМІ ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ	159
Кравченко В. В., Слобожан О. В. ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБМУНІЦИПАЛЬНОГО РІВНЯ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	164
Кулик Тетяна Олександрівна ПРАВО КИЯН НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СТОЛИЦІ УКРАЇНИ.....	172
Лебідь Тетяна Ігорівна ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	176
Литвиненко Ірина Леонідівна РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ДОБРОВОЛІЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ.....	182
Мосьондз Сергій Олександрович ПРОБЛЕМАТИКА РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ І ПРИВАТНОПРАВОВИХ ДОГОВОРІВ У МУНІЦИПАЛЬНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ	186
Потапчук Г. В. РОЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ФОРМУВАННІ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ.....	191

Солоненко Олег Миколайович МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПОЛІЦІЯ: СУЧАСНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ.....	199
Стойко Олена Михайлівна ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСТА: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ	205
Третяк Світлана Миколаївна УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ.....	208
Хальота Андрій Іванович ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДОВЛАДДЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ МІСТА КИЄВА	213
Хорт Ігор Володимирович УПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ОРІЄНТОВАНОЇ НА БЕЗПЕКУ ГРОМАДИ (COMMUNITY POLICING).....	217
Чиркін Антон Сергійович ДОСВІД КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ В АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	222
 IV. ВЗАЄМОДІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	
Абдалказим Мутана Аббас ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД У СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ	228
Гордієнко Михайло Григорович СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ГРОМАДИ ЯК ВІЗІЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	231
Ковальчук Алла Юріївна ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЦІННІСНИХ ОРІЄНТИРІВ У МОЛОДІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ	236

Козак Ольга Миколаївна ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ УПРАВЛІННЯ ЗНАННЯМИ ТА ДОСВІД ЇХ ВИКОРИСТАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ.....	240
Кофман Борис Якович ПОКОЛІННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ (ОСОБИСТОСТІ, ЧЛЕНА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ): ДО ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ВЗАЄМНОГО ЗВ'ЯЗКУ	244
Мазур Тамара Вікторівна ОХОРОНА КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ ЯК ФУНКЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	253
Настюк Андрій Анатолійович ВПЛИВ ВІЙСЬКОВИХ ДІЙ ІЗ ВІЗАНТІЙСЬКОЮ ІМПЕРІЄЮ НА РОЗВИТОК МІСТ КИЇВСЬКОЇ РУСИ	258
Рижук Ірина Володимирівна ЛОБЮВАННЯ ПІД ЧАС УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	264
Свитка Юлія Віталіївна ВПЛИВ ВОЛОНТЕРСЬКОГО РУХУ НА ЖИТТЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ.....	269
Співак Влада Олександрівна ВПЛИВ МОЖЛИВОЇ РАТИФІКАЦІЇ СТАМБУЛЬСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ НА ЖИТТЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	272
Хван Руслан Миколайович ВПЛИВ РОЗВИТКУ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МОДИФІКАЦІЮ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	279

**V. ПРАЦІ, ПОДАНІ НА КОНКУРС ПРАЦЬ МОЛОДИХ
НАУКОВЦІВ ІЗ ПРОБЛЕМАТИКИ СУЧАСНОГО СТАНУ
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Афоніна Ольга Володимирівна МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ ПОЛІТИЧНОЇ АКТИВНОСТІ ГРОМАДЯН, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬСЯ ЗА ДОПОМОГОЮ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ.....	289
---	-----

Борщевський Олег Анатолійович ГАРАНТІЇ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ В ЧАСТИНІ ТРЕТІЙ СТАТТІ 49 ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ» ТА СТАТТІ 32 ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД»: ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ	295
Гамаюнова Вікторія Миколаївна ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В АСПЕКТІ ЇХ ВІДНОСИН ІЗ ПОМІЧНИКАМИ- КОНСУЛЬТАНТАМИ	301
Головко Ольга Дмитрівна РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В БЮДЖЕТНОМУ ПРАВІ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ	306
Гречківська Меріам НОВЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД: РИЗИКИ НАДМІРНОЇ ПАРТИЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	310
Гусаревич Наталія Володимирівна АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ГОЛОСУВАННЯ В УКРАЇНІ	315
Комарницька Евеліна Володимирівна КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	320
Корсакевич Святослав Сергійович ФОРМА ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА МЕХАНІЗМ ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТНИХ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ: МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ	325
Литвин Максим Анатолійович ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ПРОПОРЦІЙНОСТІ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ ТА У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	331
Логачова Олександра КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА СПОСОБИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ.....	335

Миргородська Марія Сергіївна РОЛЬ ІНДИКАТОРІВ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ГРОМАД.....	339
Новиченко Надія Володимирівна ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: КІЛЬКІСТЬ ПИТАНЬ ЗРОСТАЄ	343
Пирожкова Аліна Євгенівна ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ УТРИМАННЯ ДОМАШНІХ ТВАРИН У БАГАТОПОВЕРХОВИХ БУДИНКАХ В УМОВАХ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ М. ЗАПОРІЖЖЯ)	347
Піскоха Наталія Іванівна ЦИФРОВІ ГРОМАДИ В СИСТЕМІ ЦИФРОВОГО УРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ	360
Посторонко І. Г. ФЕНОМЕНОЛОГІЯ МУНІЦИПАЛІЗМУ: ДО ВИОКРЕМЛЕННЯ СТРУКТУРНИХ БЛОКОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ.....	365
Panfilov Andrii Igorovich DECENTRALISATION AND CORONAVIRUS PANDEMIC: IMPACT OF HEALTH CRISIS ON STATE STRUCTURE	370
Плюсін К. М. ВИКОРИСТАННЯ ЗБРОЇ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ЧЛЕНАМИ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ Й ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ	373
Радомська Дарина ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЬКИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	377

I. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Баймуратов Михайло Олександрович,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри політичних наук і права
ДЗ «Південноукраїнський національний
педагогічний університет імені К.Д. Ушинського»*

МУНІЦИПАЛЬНА ЛЮДИНА ЯК СОЦІАЛЬНО- НОРМАТИВНИЙ КОНЦЕПТ І ПРІОРИТЕТНИЙ РЕЗУЛЬТАТ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Становлення, розвиток і вдосконалення інституційної структури демократичної правової державності в Україні привело до вельми цікавого результату, що має синергетичну властивість: з одного боку — до зростання ролі та значення в державотворчих, правотворчих процесах, а також у процесах інституціоналізації громадянського суспільства як могутньої недержавної сфери комунікативної взаємодії *колективних суб'єктів права* — і серед них насамперед локальних територіальних людських спільнот — територіальних громад (далі — ТГ), а з ними й усього інституту місцевого самоврядування (далі — МСВ), а з іншого боку — до істотного посилення процесів децентралізації в публічній владі, що стали на шляху етатистських устремлінь пострадянської тоталітарної держави, яка намагається за допомогою олігархічного управління взяти реванш, причому не тільки через свідомість людей — членів ТГ (громадян та інших фізичних осіб, що мають інші правові стани та законно перебувають і проживають на території нашої держави) задля модифікації їхньої поведінки в повсякденному житті, а й для вирішального впливу на державні демократично-реформістські реалії країни.

Треба зазначити, що саме в таких суперечливих умовах (але як закономірний і об'єктивний результат двох сучасних Українських революцій та перманентного протистояння російській агресії в її воєнних (гарячих) і гібридних (холодних) формах) народжується, формується, розвивається та укріплюється феноменологія «муніципальної людини» (*Homo municipalis*), яка є якісно новим соціально-нормативним концептом, що виникає на ґрунті загальнодемократичних змін у суспільній свідомості, соціумі та державі, а також артикулюється як пріоритетний результат муніципальної реформи.

Поява такої феноменології детермінується низкою чинників об'єктивної та суб'єктивної властивості. Насамперед треба розуміти, що:

а) сфера функціонування МСВ, муніципальної влади, переводить життя людей з абстрактної категорії (якою є громадянське суспільство) у практичну площину, де проявляється реальна багатомірність присутності людини в соціумі (трансформаційна роль МСВ. — *Авт.*);

б) саме на рівні МСВ проявляється одна з найважливіших форм соціальної екзистенції, людського існування, яка знаходить своє вираження у громадянській самодіяльності, самовираженні та самовияві кожної конкретної особистості й територіальної асоціації особистостей (екзистенційно-суб'єктна роль МСВ. — *Авт.*);

в) водночас найприроднішими формами екзистенції є ті, які дозрівають усередині локального соціуму та кожного з його членів, незалежно від зовнішнього тиску (релятивістська роль МСВ. — *Авт.*);

г) у цьому аспекті МСВ, муніципальна влада, первинним і активним суб'єктом якої є жителі певної території та в межах якої реалізується комплекс важливих устремлінь людини і груп людей, є найважливішим чинником становлення й відтворення громадянського суспільства [1, с. 141] (визначальна роль МСВ. — *Авт.*).

Отже, можна погодитися з тим, що муніципальна влада, будучи однією з форм соціальної самоорганізації людей (а на локальному рівні найважливішою з них) і функціонуючи у формі МСВ, є могутнім стимулом у процесі вироблення в мешканців відповідної території не тільки внутрішньої мотивації для вирішення питань місцевого значення, але й відповідальності за їх вирішення в колективних інтересах. Тож локальний інтерес, що перманентно виникає, містить у собі як мотивацію, спрямовану на розв'язання самих проблем, так і мотивацію, яка визначає відповідальність за їх успішне розв'язання [2, с. 133]. Звідси

можна констатувати, що саме МСВ, як сфера виникнення локальних інтересів, детермінує виникнення та формування інститутів ГС через реалізацію соціальних форм життєдіяльності, екзистенційних настанов, принципів, практик тощо й саме так — через активну участь наведених інститутів і соціальних форм у процесі життєдіяльності людей — формує феноменологію *Homo municipalis*.

Слід зауважити, що наведені складні, суперечливі й дуже тендітні, нестійкі процеси все ж набирають своєї організаційної та нормативної сили завдяки об'єктивним процесам, що інтенсивно відбуваються усередині та в межах ТГ, завдяки її формуванню, існуванню й розвитку у процесі життєдіяльності людей у рамках спільноти на території конкретної держави в умовах повсякденності.

Отже, саме в межах ТГ завдяки такій діяльності людей — членів громади виникає:

- а) унікальна та системоутворювальна роль людини
- б) як особистості (суб'єкта безлічі соціально-правових відносин, що усвідомлює свою поведінку та самостійно будує свої поведінково-діяльнісні настанови) і
- в) водночас члена територіальної людської спільноти (ТГ),
- г) що існує та функціонує на рівні локального соціуму,
- г) в умовах МСВ,
- д) в ординарному стані повсякденності,
- е) з особливим акцентом на використання та вдосконалення принципів об'єктивної властивості. Зазначеними принципами є:
 - *комунікативна взаємодія* — створення в межах ТГ системи міжособистісної комунікації, що скерована на реалізацію кожним із суб'єктів взаємодії своїх індивідуальних, групових і колективних інтересів екзистенційної природи (функціонально-динамічний критерій. — *Авт.*);
 - *колаборація* — створення й реалізація у процесі комунікативної взаємодії позитивної, конструктивної, оптимальної та результативної атмосфери співпраці між її суб'єктами, що дає змогу, по-перше, сформувати належну позитивну атмосферу існування в одному локальному соціумі; по-друге, мирними засобами вирішувати спірні питання взаємодії; по-третє, досягати завдань зі створення в межах ТГ антиконфліктогенного соціально-нормативного простору (технологічний критерій. — *Авт.*);

— *інтерсуб'єктивність* — створення у процесі комунікативної взаємодії на тлі колаборації системи загальних цілей і завдань із метою подальшого безконфліктного існування та функціонування територіальної людської спільноти (ТГ) на локальному рівні соціуму (телеологічний критерій. — *Авт.*);

— *інтеріоризація* — оцінка індивідом соціальних структур, радше оцінка ним діяльності таких структур та їх ефективності, через становлення людської форми психіки завдяки освоєнню індивідом людських цінностей [3], проявом чого є формування розумових дій і внутрішнього плану свідомості через засвоєння індивідом зовнішніх дій із предметами та соціальних форм спілкування [4, с. 47];

— *набуття ТГ глобалістського потенціалу* [5] — в умовах глобалізації територіальні людські спільноти не тільки опираються проявам її тенденцій, захищаючи свою самобутність, але і стають активними «провідниками» таких глобалізаційних змін, використовуючи тенденції глобалізації на свою користь у контексті підвищення життєвого рівня жителів — членів ТГ та розширення можливостей функціонування ТГ в епоху карколомних змін.

Отже, завдяки формуванню та реалізації наведених принципів в умовах МСВ вирішується низка стратегічно важливих завдань («стратегічна п'ятірка») і щодо стратегічних питань існування й формування людини як особистості в межах локального соціуму та формування й удосконалення демократичної правової державності, а саме:

1) *соціалізація людини* — МСВ є оптимальною соціальною сферою, що наділена безліччю позитивних ідей, концептів, чинників, умов, настанов, за допомогою яких людина, що народжена в мікроколективі на локальному рівні функціонування соціуму, завдяки цьому соціуму виховується, формується в соціально активного суб'єкта, який набуває знань, умінь і навичок щодо усвідомленого існування й телеологічно детермінованого функціонування в межах ТГ з метою реалізації своїх екзистенційних орієнтирів у процесі свого життєвого циклу (соціально-пріоритетна настанова. — *Авт.*);

2) *формування габітусу людини* — праксеологічною домінантою процесу загальної соціалізації, зокрема і правової соціалізації людини, що відбувається в умовах МСВ, є формування в кожній конкретній людини — члена ТГ індивідуального, групового й колективного габітусу, тобто системного комплексу соціальних практик, що у своїй

сукупності забезпечують людині відповідні знання, уміння та навички, які дають їй змогу безконфліктно існувати в локальному соціумі, брати активну участь у системній комунікативній взаємодії з іншими суб'єктами — членами ТГ з метою свого повсякденного існування та вирішення стратегічних завдань свого життєвого циклу (соціально-праксеологічна настанова. — Авт.);

3) *формування та реалізація конституційно-правового статусу людини* — в умовах МСВ відбуваються:

а) складні та суперечливі процеси реалізації людиною своїх екзистенційних інтенцій, життєвих устремлінь, потреб, інтересів, формування життєво важливих настанов (атитюдів), формування відповідних патернів (*соціально-біхевіористична настанова. — Авт.*), що

б) демонструють процеси нормування, нормативізації, правової легалізації (*паранормативна, метанормативна, квазінормативна, нормативно-упорядковуюча настанови. — Авт.*),

в) які досягають конституційно-правового рівня в умовах державно організованого соціуму (*конституційно-детермінуюча настанова. — Авт.*) і

г) завершуються формуванням, конституційною легалізацією та наступною соціальною легітимацією у вигляді конституційно-правового статусу людини і громадянина (тобто формуванням системи прав, свобод і обов'язків людини та громадянина) (*конституційно-легалізуюча та конституційно-легітимуюча настанови. — Авт.*),

г) який, незважаючи на свій вищий нормативний рівень регламентації та регулювання, на практиці реалізується на рівні ТГ у процесі ординарного існування людини в умовах повсякденності та локальної демократії (*соціально-нормативна настанова. — Авт.*);

4) *формування й реалізація конституційно-правової свідомості та конституційно-правової психології* — реалізуючи на рівні ТГ та в умовах МСВ свій конституційно-правовий статус, людина в його рамках і під його перманентним впливом починає формувати й удосконалювати свою конституційно-правову свідомість, що безпосередньо впливає на процес формування, розвитку й удосконалення її конституційно-правової психології, яка є найважливішою частиною її загальної та, зокрема, правової психології.

Задля розвитку наведених настанов, і особливо останньої, треба зазначити, що згадані ідентифікаційні орієнтири локальної демократії

(віднайшовши своє закріплення та наступний стратегічний розвиток через конституційно-правову легалізацію інституту МСВ) вплинули безпосередньо й істотніше не тільки на формування конституюючих засад державотворення і правотворення, але й на формування *муніципально-правового статусу людини*, що включає і формування в межах конституційного процесу *муніципальної свідомості та правосвідомості людини*, а також її *муніципальної психології*, що є, по-перше, органічною частиною конституційно-правової свідомості та конституційно-правової психології, а по-друге, яскравим свідченням формування, розвитку й потенційно можливого вдосконалення *муніципального праворозуміння*;

5) *формування в межах ТГ локальної системи охорони та захисту прав і свобод людини (особистості, громадянина, члена ТГ)* — під час здійснення своїх конституційних і законодавчих компетенційних повноважень органи МСВ, виражаючи інтереси ТГ, її членів і діючи від їхнього імені, через обов'язковість настанов жителів і членів громади, продукованих ними у процесі життєдіяльності та донесених до органів публічної влади, фактично будують локальну систему охорони й захисту прав і свобод людини [6, с. 101] (*особистості, громадянина, члена ТГ*), якими її наділяє держава та які вона реалізує в межах ТГ на локальному рівні функціонування соціуму.

Одночасно слід звернути особливу увагу на низку тенденцій паранормативного й метанормативного характеру, що виникають і супроводжують наведені вище процеси, які посилюються на локальному рівні соціуму в муніципальному житті людини та скеровані на перманентні процеси формування *муніципальних прав людини (особистості, члена ТГ)*. Така градація муніципальних прав людини не є ані зайвою, ані випадковою. Бо системний аналіз процесів інституціоналізації цих прав свідчить про складні їх модифікації, що, на нашу думку:

— по-перше, здійснюються на основі конституційно-правового статусу людини, який в умовах МСВ трансформується в муніципально-правовий статус людини, що є фактично більш глибокою, конкретизуючою та функціонально-діяльнісною модифікацією першого, а саме конституційно-правового статусу;

— по-друге, муніципальні права людини фактично покликані регулювати її основоположні — вітальні права, що забезпечують

можливість її існування як біологічної істоти в межах людського соціуму (муніципальні права людини. — *Авт.*);

— по-третє, муніципальні права особистості покликані регулювати її права, що набуваються як результат функціонування людини в людській спільноті та в процесі реалізації нею своїх духовно-праксеологічних наративів із закріпленням останніх у конкретних формах повсякденної діяльності (муніципальні права особистості. — *Авт.*);

— по-четверте, муніципальні права члена ТГ прямо пов'язані із системним комплексом питань практичного виконання настанов локальної демократії та спрямовані на взаємодію з органами публічної самоврядної (муніципальної) влади [7] щодо їх формування (виборчі процедури), участі людини — члена громади у вирішенні питань ординарного й перспективного локального управління, функціонування та розвитку ТГ (референдумні процедури, ординарні питання реалізації компетенційних повноважень органів МСВ тощо), участі у процесах, що скеровані на підвищення якості життя в ТГ тощо (муніципальні права жителя — члена ТГ. — *Авт.*);

— по-п'яте, муніципальні права громадянина органічно пов'язані з його конституційними правами, свободами й обов'язками, що становлять його конституційно-правовий статус і охоплюють практично всі такі права, свободи й обов'язки (за винятком права на громадянство, на реєстрацію власності, обов'язку захищати Батьківщину), що реалізуються на локальному рівні соціуму за допомогою органів МСВ. Крім того, враховуючи відповідні відмінності між правовим статусом громадян держави та інших фізичних осіб, що мають інший правовий стан (ст. 26 Конституції України), але є членами ТГ, актуалізується формування та визначення їхнього правового статусу в межах МСВ [X] (муніципальні права громадянина. — *Авт.*).

Наведені теоретичні настанови вельми активно проявляються в умовах муніципального реформування. Справді, муніципальна реформа, що розпочалася в Україні, має на меті вирішення низки завдань стратегічного значення. Але насамперед вона скерована не тільки й не стільки на вдосконалення наявної системи, скільки на вибір національної моделі МСВ, від чого залежить не лише архітектоніка всієї публічної влади в державі, а й формування відповідного правового простору МСВ [8] у межах національного правового простору. Однак треба враховувати, що таке завдання

вибору національної моделі МСВ є не тільки системним, а й комплексним. Зокрема, крім суто управлінських завдань із трансформації системи управлінського впливу держави на МСВ у бік його істотного зниження завдяки набуттю органами МСВ, суб'єктами й органами його системи більшої самостійності, воно охоплює ще й питання трансформації людини (насамперед її індивідуальної, групової та колективної свідомості) у бік її істотної муніципалізації, тобто, з одного боку, глибшого, усвідомленішого та якіснішого «занурення» в локальну демократію та її процеси, що відбуваються в ТГ, а з іншого — формування алгоритмів і парадигм поведінково-діяльнісних настанов щодо поліпшення умов і підвищення якості життя в територіальній спільноті.

Отже, ідеться про посилення процесів формування якісно нового правового простору на рівні МСВ, де людина та її потреби починають посідати основоположне місце та відігравати основоположну роль у діяльності органів МСВ. А саме в таких умовах проблематика муніципальних прав людини (особистості, громадянина, члена ТГ) актуалізується та посилюється.

Утім, у контексті актуалізації формування проблематики загальнотеоретичних досліджень просторового виміру держави і права в юриспруденції слід акцентувати на значному посиленні т. зв. зовнішніх чинників, що пов'язані з правовою глобалізацією — новою формою цього глобального явища, що скерована на нормування, нормативізацію та уніфікацію найважливіших суспільно-державних відносин, які мають істотне значення не тільки для національної держави, а й для всієї міжнародної спільноти держав (до кола таких пріоритетно-найважливіших відносин входить й МСВ).

Ба більше, у цих умовах саме МСВ є одним із найважливіших елементів глобального конституціоналізму та глобального конституційного права [9], причому не тільки завдяки його генетичній демократичності, скільки завдяки:

- а) широкій регламентації та легалізації в конституційних актах держав світу;
- б) своїй істотній гуманітарно-гуманістичній (людиноорієнтовній та людиноорієнтовній) сутності;
- в) своїй неперевершеній ролі у процесі самоідентифікації, самоорганізації, самопрояву, самодіяльності, самоорганізації територі-

альних людських спільнот як природних асоціацій для існування та функціонування людини та всієї людської популяції;

г) своїй людиноцентричності в контексті процесів державотворення і правотворення;

г) своїй відданості особливо важливим конституційним цінностям;

д) своїй міжнародно-правовій об'єктивізації в рамках загального міжнародного права;

е) своїй застосовності в межах міжнародного договірної права;

є) своїй видатній конституційно-правовій ролі у процесі соціалізації людини та формування конституційно-правового статусу людини й громадянина; зрештою,

ж) своїй безпосередній наближеності до прав людини — їх виникнення, формування, прояву, застосування й реалізації в локальній спільноті тощо;

з) наявності солідної міжнародної та національної судово-захисної практики у сфері прав людини, що фактично реалізуються на локальному рівні соціуму.

Щодо особливого значення наведених глобальних і державно-визначальних тенденцій варто зауважити, що вони не тільки істотно розширюють загальний правовий простір національних держав, включно з їх конституційно-правовим простором, у якому МСВ посідає своє важливе місце, а й роблять його наднаціональним і глобальним, розробляють якісно нові параметральні ознаки існування й функціонування права як універсального феномена, що супроводжує і забезпечує процеси глобалізації та інтеграційної співпраці членів європейської і світової співдружності, зближуючи держави на основі стандартизованих й уніфікованих підходів до розуміння та застосування національного і глобального права, що мають вже не тільки однакові принципіві (основоположні) засади, а й однакові нормативні системи, які зливаються в єдиний універсально-регіональний чи універсально-глобальний правовий простір [1, с. 15—16].

Отже, можна обґрунтовано стверджувати, що виникнення єдиного міждержавного та національного правового простору, включно з правовим простором МСВ, обумовлено істотними глобальними тенденціями, що формуються та проявляються в межах феноменології правової глобалізації. Згадані тенденції:

а) сприяють знаходженню нових, нетрадиційних і нетривіальних підходів до розуміння ролі та значення права в соціумі, державі, міжнародній спільноті (що є відображенням глобальних колективістських зусиль не тільки акторів міжнародних і міждержавних відносин, а й суб'єктів внутрішньодержавного права, скерованих на стабілізацію феноменології державності та формування громадянського суспільства через запровадження його широкої інституційної основи) шляхом розроблення, міжнародної легалізації міжнародних правових стандартів і механізмів їх наступного запозичення й легалізації в національному законодавстві держав — членів міжнародної спільноти, включно з міжнародними правовими стандартами прав людини та локальної демократії (*онтологічно-визначальний дискурс.* — *Авт.*);

б) є відображенням складної психо-психологічної зміни в масовій свідомості населення, включно з представниками правової та політологічної доктрини щодо можливості формування, наявності й функціонування загального глобального, регіонального, субрегіонального, національного та локального правових просторів, що взаємодіють між собою через пошук і знаходження загальних правових цінностей, загальних предметів й об'єктів правового регулювання (права людини, МСВ, виборче право, інформаційні відносини тощо), розроблення на основі такого регулювання міжнародних правових стандартів у конкретній сфері соціального буття людини в межах ТТ та в умовах МСВ, створення рекомендаційних настанов типу «soft law» з перспективою їх наступної легалізації, широкої активізації правової конвергенції, уніфікації, адаптації національних правових систем до настанов загального міжнародного права та інтеграційного права міжнародних міждержавних об'єднань тощо, — через створення багаторівневої системи горизонтально-вертикальних зв'язків, що утворюють типізовані та стереотипні глобально-управлінські відносини, які включають у вигляді управлінської «мотрійки» інші рівні відносин (*предметно-об'єктний дискурс.* — *Авт.*);

в) виникають на основі зазначених вище нових складних багатосуб'єктних і багаторівневих горизонтально-вертикальних управлінських зв'язків (*поведінково-діяльнісний дискурс.* — *Авт.*), що:

— будують на основі зазначених зв'язків стійку та сталу систему комунікативної взаємодії всередині людського соціуму, що характери-

зується ознаками колабораційності, інтерсуб'єктивності, єдності телеологічного навантаження тощо (*комунікативний критерій*. — Авт.);

— набувають силу сучасних тенденцій і мегатрендів національного й міжнародного правового розвитку, особливо в контексті прав людини та локальної демократії (*глобально-структурний критерій*. — Авт.);

— потребують виходу за межі звичних й апробованих на практиці поведінково-діяльнісних настанов та устояних організаційних рамок через істотне організаційне й нормативне посилення їх типізації на основі загальнолюдських і конституційних цінностей (*аксіологічно-типізований критерій*. — Авт.);

— детермінують до залучення в зазначені процеси якісно нових суб'єктів, що раніше не тільки не були визнані державами (наприклад, неурядові (некомерційні) організації національного та міжнародного рівнів, інституції глобального громадянського суспільства), але й не існували до періоду сучасної глобалізації (наднаціональні міжнародні структури) (*якісно-суб'єктний критерій*. — Авт.);

— детермінують активний пошук нових інтерпретацій міжлюдських і міжвладних відносин, особливо в суміжних з устояною правовою сферою інших або метаюридичних сферах (філософії, соціології, політології, геополітиці, загальному міжнародному праві, міжнародному конституційному праві, європейському інтеграційному праві, міжнародному муніципальному праві тощо) (*предметно-комплексний критерій*. — Авт.);

— формують якісно нові приклади багаторівневої інтегративної нормативної взаємодії держав між собою на різних рівнях із застосуванням нових форм і методів такої взаємодії (починаючи від двостороннього рівня та закінчуючи розширенням сфери впливу міжнародного договірного права й міжнародного глобального права в контексті формування феноменології глобального конституціоналізму, що безпосередньо торкаються проблематики правового статусу людини та найважливіших аспектів формування й діяльності інституту МСВ (*парадигмально-інтегративний критерій*. — Авт.);

— збагачують методологію права й наповнюють новим змістом сучасне бачення розвитку держави і права, причому не лише в ординарних умовах існування людської цивілізації, а й з урахуванням екстраординарних сценаріїв такого існування, зважаючи на екологічний, кліматичний, продовольчий, міграційний та інші види кризових

станів, що мають безпосередній вплив на стабільне існування й функціонування людини та її спільнот і асоціацій (*змістовно-світоглядний критерій*. — *Авт.*);

г) сприяють істотному оновленню методологічного та інструментально-технологічного арсеналу сприйняття юридичної доктрини і практики, що спирається на новітні досягнення теорій штучного інтелекту, диджиталізації, антропологізації, настанов глобального управління, включаючи міжнародну договірну нормотворчість, — які безпосередньо мають виходи та істотний вплив на локальний рівень функціонування соціуму, тобто на інститут МСВ, що знаходить свій вияв у появі доктринальних настанов щодо зростання глобалістського потенціалу територіальних громад у його реалізації, вибудовуючи процесуальний ланцюжок взаємодії «від громади — до міжнародної спільноти держав» (*загальний методологічно-технологічний дискурс*. — *Авт.*).

Отже, конституційна легалізація інституту МСВ, що є фактично інститутом локальної демократії, заснованої на самоорганізації територіальних людських спільнот (ТГ), стає революційною подією на теренах пострадянської тоталітарної держави ще й тому, що вона знаменувала собою новий етап у становленні та розвитку демократичної правової держави, бо:

— по-перше, саме держава визнала МСВ як простір реалізації конституційно-правового статусу людини;

— по-друге, конституційно-нормативно доручила органам МСВ активно сприяти своєю повсякденною діяльністю в його реалізації та гарантуванні такої реалізації;

— по-третє, це фактично відбувається через формування феноменології муніципальних прав людини (особистості, громадянина, члена ТГ) з відповідною інтерпретацією конституційних прав, свобод й обов'язків людини і громадянина на локальний рівень їх прояву, ідентифікації, актуалізації, контекстуалізації, реалізації та гарантування.

Отже, ми спостерігаємо складні процеси, що зароджуються під час формування, розвитку й удосконалення демократичної правової державності, починаючи від конституційної легалізації інституту МСВ (коли держава вперше на конституційному рівні визнала існування та важливість інтересів, продукованих ТГ та їх членами — жителями відповідних територій такої держави, які не збігаються з державними

інтересами з огляду на екзистенційно-локальну природу та сферу їх виникнення й застосування, але й не суперечать їм) і закінчуючи складними та суперечливими лише початковими процесами формування «муніципальної людини» як закономірного результату функціонування в державі інституту локальної демократії, який повинен бути закріплений як результат муніципальної реформи в Україні.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М. О. Роль юридичної служби органу місцевого самоврядування в формуванні та функціонуванні правового простору локальної демократії : монографія / М. О. Баймуратов, О. О. Кравець. — Одеса : Фенікс, 2018. — 326 с.
2. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада та громадянське суспільство: проблеми взаємозв'язку і взаємозалежності / М. О. Баймуратов // Актуальні проблеми держави і права. — 2003. — Вип. 21. — С. 131—138.
3. Інтеріоризація // Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 20.11.2021). — Назва з екрана.
4. Бурдьє П. Экономическая антропология: курс лекций в Коллеж де Франс (1992—1993) / П. Бурдьє ; пер. с фр. Д. Кралечкина. — Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС. — 2018. — 408 с.
5. Бобровник Д. О. Глобалістський потенціал територіальної громади: теоретичні підходи до визначення / Д. О. Бобровник // Часопис Київського університету права. — 2019. — № 2. — С. 79—85.
6. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава : зб. наук. праць. — Одеса, 1997. — С. 96—101.
7. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. — Одесса : Юридична література, 2003. — 232 с.
8. Баймуратов М. О. Доктринальні підходи щодо створення правового простору публічної муніципальної влади в Україні / М. О. Бай-

муратов // Правова доктрина: міжнародний досвід та практична реалізація в Україні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 22 трав. 2019 р.). — Маріуполь : МДУ, 2019. — С. 173—182.

9. Львова Є. О. Глобальний конституціоналізм: теоретичні підходи та правові виклики до формування : монографія / Є. О. Львова ; за ред. д. ю. н., проф. М. О. Баймуратова. — Одеса : Фенікс, 2019. — 292 с.

Батанов Олександр Васильович,
*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
провідний науковий співробітник Інституту держави
і права ім. В. М. Корецького НАН України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК МІЖНАРОДНИЙ СТАНДАРТ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕЦЕПЦІЇ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ

Серед реформ, які тривають у сучасній Україні, реформі у сфері децентралізації влади відведено особливу роль. Реалізація більшості з вітчизняних реформ безпосередньо залежить від стану організації та функціонування місцевого самоврядування, яке, будучи організаційно відокремленим і функціонально незалежним від державної влади, стає найбільш наближеним до людини рівнем публічної влади, функціонально-телеологічно спрямованим передусім на реалізацію та захист практично всіх інтересів і запитів населення, що забезпечується за допомогою нормативно-правового закріплення гарантій реалізації прав людини й відповідальності публічної влади. Ця реформа, маючи наймасштабніший характер із часів розроблення та ухвалення Конституції України й Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», розвиває визнані в сучасному світі стандарти місцевого самоврядування та демократичного врядування.

У зазначеному контексті закономірно й обґрунтовано децентралізацію розглядають не лише як «суттєвий фактор забезпечення стабільності конституційного ладу» [1] і «складний соціально-організаційний, політичний, економічний і нормативно-правовий процес реновації не тільки суспільства, а й самого інституту державності у бік її суттєвої демократизації та укріплення правових засад» [2], а й як «інструмент просування європейського ідеалу й досягнення кращих результатів економічного розвитку», «ключовий фактор, який визначає просування справедливості та ефективності на місцевому, регіональному, національному та європейському рівнях» та «ознаку «європейськості» та умову наближеності до стандартів Європейського Союзу» [3].

Отже, осмислюючи концептуальні проблеми становлення, розвитку й забезпечення принципів децентралізації в умовах формування демократичної державності в окремих національних державах, варто розглядати децентралізацію як свого роду міжнародний стандарт демократії в сучасному конституційному праві.

Сьогодення характеризується тенденціями актуалізації міжнародних стандартів і відходу від авторитаризму. Це виражається в інституціоналізації та конституціоналізації демократії в державному житті, наданні правового характеру відносинам держави й особистості. Зокрема, права людини ще більшою мірою стали затверджуватися як інститут, що визначає відносини у світовому співтоваристві, а це дає змогу говорити про «глобалізацію прав людини». Глобалізація прав людини підтверджує універсалізм прав людини, проявом якого стало формування міжнародних стандартів прав людини та їх імплементація у внутрішньому законодавстві більшості країн світу.

По суті, права людини «відкрили фундаментальну тему про відносини між громадянами та державами» і розкрили «внутрішній конфлікт в міжнародному співтоваристві, який існує між порядком та справедливістю, між суспільством та державою» [4]. Так, на думку закордонних дослідників, у середині ХХ ст. в розумінні прав людини «відбулася революція, яка втілила природно-правову доктрину в нормах міжнародного і національного права» [5] та дала можливість подивитися на них (права людини) як на «нові стандарти цивілізації» [6]. Без перебільшення, дотримання прав людини вже стало частиною сучасних уявлень про міжнародну легітимність держав.

Права людини міцно ввійшли до арсеналу правового регулювання всередині держави й не можуть бути проігноровані країнами в їхній зовнішній політиці. Водночас «внутрішній порядок реалізації норм про права людини залишається визначальним, а сама тематика даних прав демонструє можливість прогресу в міжнародних відносинах» [7].

Щодо децентралізаційних процесів у сучасному світі, то, на думку М. О. Баймуратова, зростання ролі міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування у становленні його компетенції, що формується та закріплюється в національному законодавстві, обґрунтовано низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників. По-перше, об'єктивними процесами посилення ролі міжнародного права та його впливу на внутрішній правопорядок держав — членів міжнародного співтовариства. По-друге, посиленням почуття єдності та спільності народів і держав перед загрозами людської цивілізації — глобальними проблемами її існування й виживання, а також новими загрозами, що зазіхають на самі основи вже наявного світоустрою. По-третє, активізацією системного інтеграційного складника регіональної та міжнародної співпраці, у якій місцевому самоврядуванню відведено істотну роль як одному з найважливіших напрямів можливої, уже наявної та перспективної міждержавної співпраці й однієї з найважливіших сфер демократизації соціального та державного життя [8].

У цьому контексті слід підтримати позицію Д. П. Мартиновського, який вважає, що міжнародно-правові стандарти — це не так міжнародні, як конституційно-правові цінності, що відображають результативний шлях розвитку національних систем конституційного права, які спочатку було запозичено з національного на міжнародний рівень через їх високе релятивістське навантаження й особливу гуманістичну значимість — з метою їх фіксації, формалізації та закріплення в нормах міжнародного договірного права — а потім повернено на національний рівень правового регулювання в погодженому (на універсальному, регіональному рівнях) стані у вигляді норм міжнародного права, і такі, що через сприйняття національним конституційним правопорядком містять у собі відповідні нормативні орієнтири його подальшого розвитку та вдосконалення.

На думку цього дослідника, міжнародно-правові стандарти як норми міжнародного договірного права, що з'являється в період розроблення міжнародних багатосторонніх міждержавних договорів

із найактуальніших питань міжнародного публічного права (зокрема, з питань міжнародної регламентації та регулювання прав і свобод людини, виборчого права, місцевого самоврядування, функціонування демократичної правової державності тощо), тобто об'єктів, які раніше були суто об'єктами внутрішньодержавного регулювання, згодом було запозичено міжнародним правом і через міжнародні норми у вигляді міжнародно-правових зобов'язань держав — підписантів таких договірних документів повертаються на рівень національного конституційного права [9].

Специфіка міжнародних стандартів у сфері децентралізації полягає в їх органічному взаємовпливі на права людини та нерозривному зв'язку як із загальними міжнародними стандартами в цій сфері, так і стандартами місцевого самоврядування. Основні засади децентралізації та принципи організації і діяльності місцевого самоврядування закріплено в міжнародно-правових документах локальної демократії, які розробляють у рамках міжнародних міждержавних організацій універсального характеру (ООН, її спеціалізовані установи тощо); міжнародних міждержавних організацій регіонального характеру (Рада Європи, Європейський Союз, Організація з безпеки і співробітництва в Європі та ін.) і які держави — члени цих організацій сприймають через підписання міжнародних договорів; у рамках міжнародних неурядових організацій місцевої влади.

Усе це дає підстави розглядати децентралізацію не лише як феномен та концепт, а і свого роду міжнародний стандарт у сучасному конституційному та муніципальному праві. Саме в цьому аспекті й варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування [10] мотив її прийняття: «Охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

Знаковою в цьому контексті була й Копенгагенська декларація про соціальний розвиток 1995 року [11]. Її учасниками стали глави держав і урядів, які вперше в історії на запрошення ООН зібралися для того, щоб «визнати значення соціального розвитку та добробуту людей і висунути ці цілі на перший план» як у ХХ, так і в ХХІ столітті. Висловивши глибоке переконання в тому, що «демократія та транспарентне і гласне керівництво й управління у всіх секторах суспільства є необхідними основами для забезпечення соціального та орієнто-

ваного на людину сталого розвитку», підписанти Декларації взяли на себе зобов'язання «створити такі економічні, політичні, соціальні, культурні та правові умови, які будуть сприяти соціальному розвитку людей», зокрема, за допомогою «розширення, в разі необхідності, форм і можливостей участі людей в розробці та здійсненні соціальної і економічної політики та програм шляхом децентралізації, гласного управління державними інститутами і зміцнення потенціалу та можливостей громадянського суспільства і місцевих громад створювати власні організації, мобілізувати ресурси та розвивати діяльність».

Прикладом тому є й положення Варшавської декларації 2005 року, у межах якої було розроблено План дій, де визначено основні завдання Ради Європи на шляху до загальноєвропейської єдності та просування вперед у будівництві Європи без розділових ліній. Зокрема, зазначено, що Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи повинен і надалі сприяти розвитку місцевої демократії та децентралізації влади, зважаючи на внутрішню організацію зацікавлених країн, щоб охопити всі рівні європейського співтовариства. Зауважено, що в політичному діалозі слід використовувати потенціал Організації для поглиблення взаєморозуміння між державами-членами, тим самим зміцнюючи єдність у Європі та забезпечуючи зобов'язання щодо будівництва Європи без розділових ліній [12].

З погляду реалізації культурних прав людини в територіальних громадах заслуговують на увагу Рекомендації ЮНЕСКО про участь і внесок народних мас у культурне життя [13]. Виходячи з того, що «доступ до культури та участь у культурному житті є основними елементами загальної соціальної політики, пов'язаної зі становищем трудящих мас, режимом роботи, вільним часом, сімейним життям, освітою і професійною підготовкою, містобудуванням і довкіллям», у документі визначено засоби культурної діяльності, перше місце серед яких відведено децентралізації матеріальної бази, заходів і рішень. Зокрема, державам-членам або компетентним органам влади рекомендовано: «сприяти децентралізації заходів і заохочувати розвиток місцевих центрів, приділяючи особливу увагу малонаселеним зонам та периферійним районам, що знаходяться в несприятливих умовах; розвивати і зміцнювати мережу культурних та мистецьких установ не тільки у великих містах, а й у середніх містах, селах і кварталах; заохочувати міжрегіональні та міжобщинні обміни; стимулювати

регіональну або місцеву ініціативу одночасно за допомогою забезпечення оперативних коштів на відповідних рівнях і шляхом поділу повноважень щодо прийняття рішень з представниками різних сторін, що беруть участь у культурних дебатах, і в цих цілях розвивати вторинні центри прийняття адміністративних рішень; передбачати спеціальні заходи щодо груп, що знаходяться в несприятливих умовах, і районів зі слабкорозвиненим культурним життям. У зв'язку із цим пропонується враховувати, приміром, дітей, осіб із фізичними або розумовими вадами, осіб, які перебувають у лікарнях або в тюрмах, і осіб, які проживають у віддалених зонах або міських трущобах».

На особливу важливість децентралізації у процесі демократизації та перетворення економіки й суспільства, що мали раніше централизованний і надмірно заполітизований характер, звертали увагу й учасники Єреванської декларації про децентралізацію 1999 року [14]. Підкресливши, що успіх політики децентралізації визначається наявністю сильного центру, який підтримує її проведення, підписанти цього міжнародного документа зауважили, що більшість проблем і завдань, які стоять перед країнами, збігаються, хоча їх вирішення в різних країнах може відрізнятися залежно від їхніх конкретних соціальних, економічних і культурних особливостей.

Водночас учасники Єреванської декларації визнали, що обмін інформацією, досвідом і навичками практичної діяльності є надзвичайно корисним інструментом для надання країнам допомоги у процесі планування та здійснення децентралізації. Цей обмін можна було б значно активізувати завдяки максимально широкому використанню сучасних інформаційних технологій, заохоченню дистанційного навчання, комунікаційному обміну й значному поширенню ідей. Сприяючи створенню й експлуатації інформаційних систем і центрів з обміну досвідом на глобальному та регіональному рівнях, ООН могла б відігравати критично важливу роль у розвитку віртуальних громад практичних працівників і науковців, головною метою яких було б виконання завдань децентралізації, здійснення адміністративної реформи, забезпечення участі громадян і демократизації. Через це учасники звернулися до ООН із проханням і надалі сприяти розвитку діалогу з питань децентралізації у країнах Центральної та Східної Європи й СНД за допомогою скликання аналогічних регіональних форумів, розвитку мереж для обміну інформацією та

досвідом і зміцнення національних, регіональних та місцевих установ, що опікуються питаннями децентралізації.

Отже, як бачимо, у міжнародному публічному праві, конституційно-правовій і державно-управлінській доктрині увагу зацентровано на колосальному значенні принципів децентралізації, субсидіарності та розвитку інститутів місцевого самоврядування. Це свідчить про формування в сучасному світі глибоких інтеграційних тенденцій, виявленням яких є розроблення єдиного уніфікованого підходу до найважливіших проблем прав людини, демократії та децентралізації влади у світовому співтоваристві, де кожен має почувати себе членом великої та дружньої сім'ї.

Аналіз сутнісних, змістових, функціональних, інституціональних та інших параметрів й атрибутів децентралізації з позицій глобальних політичних, економічних і крос-культурних міждержавних комунікацій дає змогу розглядати місцеве самоврядування як інструмент реалізації одного з головних завдань сучасності — поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс і сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав людини з інтересами держави й суспільства.

Тільки за умови послідовної рецепції в систему національного конституційного права принципів і міжнародних стандартів місцевого самоврядування децентралізація стає оптимальною та, по суті, універсальною основою для вирішення значної кількості суспільних справ, зокрема й передусім прав людини, що свідчить про колосальний гуманістичний потенціал інститутів муніципальної влади та локальної демократії.

Список використаних джерел:

1. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу : теорія й практика / О. Скрипнюк // Віче : громадсько-політичний і теоретичний журнал. — 2015. — № 12. — С. 22–24.
2. Баймуратов М. Децентралізація публічної влади та права людини в місцевому самоврядуванні: питання взаємозв'язку та взаємо-

- обумовленості / М. Баймуратов // Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (15 березня 2019 р., м. Львів) ; за наук. ред. П. Гураля, О. Сушинського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. — С. 11.
3. Стогова О. Вплив децентралізації публічної влади на ставлення громадян до Європейського Союзу / О. Стогова // Юридичний вісник. — 2021. — № 4. — С. 156, 158.
 4. Wheeler N. J. Pluralist and Solidarist Conception of International Society : Bull and Vincent on Humanitarian Intervention / N. J. Wheeler // Millennium: Journal of International Studies. — 1992. — № 21. — Р. 482.
 5. Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses / ed. by R. J. Vincent. — Cambridge: Cambridge University Press, 1986. — Р. 261.
 6. Donnelly J. Human Rights : a new standard of civilization? / J. Donnelly // International Affairs. — 1998. — Vol. 74. — № 1. — Р. 1–23.
 7. Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses / ed. by R. J. Vincent. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. — Р. 261–264.
 8. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка та А. Берлінгуера. — Київ : Вид-во «Основа», 2020. — С. 104.
 9. Мартиновський Д. П. Міжнародні правові стандарти в конституційному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Д. П. Мартиновський. — Київ, 2021. — С. 4, 10.
 10. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року) [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036. — Назва з екрана.
 11. Копенгагенская декларация о социальном развитии (ООН, 01.01.1995) [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_50?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB#w1_1. — Назва з екрана.
 12. Варшавская декларация. Итоговая декларация саммита (Варшава, 16—17 мая 2005 года) [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99>

- 4_716?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB#w1_1. — Назва з екрана.
13. Рекомендация об участии и вкладе народных масс в культурную жизнь (ЮНЕСКО, Найроби, 26 ноября 1976 года) [Электронный ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_574?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB#w1_2. — Назва з екрана.
14. Ереванская декларация о децентрализации (СНГ, Армения, ООН; 28 апреля 1999 года) [Электронный ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_513#Text. — Назва з екрана.

Ключковський Юрій Богданович,
*доктор юридичних наук, доцент кафедри
загальнотеоретичного правознавства і публічного права
Національного університету «Києво-Могилянська академія»*

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИРОДУ ПРЕДСТАВНИЦТВА В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

1. Природа представницького мандата в системі місцевого самоврядування досі залишається дискусійною. Під час її дослідження слід мати на увазі не лише відмінність між представницьким мандатом на загальнодержавному рівні й мандатом депутата ради територіальної громади, але й відмінність між природою представництва на рівні ради громади та районної чи обласної ради, а також між мандатом депутата місцевої ради і представницьким мандатом голови територіальної громади. Однак і щодо характеру мандата депутата сільської, селищної чи міської ради доктрина не виробила єдиної позиції. Так, у літературі поширеною є оцінка такого мандата як імперативного (щодо виборців) [1]. На противагу цьому Венеційська комісія поширює загальноприйняту вимогу вільного представницького мандата й на депутатів місцевих рад, негативно оцінюючи інститут відкликання

депутатів місцевих рад [2]. Водночас сучасна нормативно встановлена процедура відкликання депутатів місцевих рад засвідчує партійно-імперативний характер їхнього мандата.

Виробити адекватне розуміння характеру представництва в системі місцевого самоврядування надзвичайно важливо. Природа представницького мандата депутата місцевої ради повинна бути узгодженою з природою самого місцевого самоврядування. Звичайно, недостатньо сформулювати належне доктринальне розуміння цих категорій; їх необхідно втілити у законодавче регулювання і практику його застосування. Однак слід підкреслити напрям причинно-наслідкового зв'язку в цьому ланцюжку: правова доктрина не повинна здійснювати апологетику законодавчих рішень чи практики, які не відповідають конституційній правовій природі місцевого самоврядування, унаслідок чого обмежуються права й законні інтереси громадян — мешканців громади на участь у місцевому самоврядуванні та спотворюються роль і функції органів місцевого самоврядування; навпаки, законодавчі рішення та практика діяльності повинні спиратися на належно розроблену послідовну доктрину.

2. Для характеристики суті виборного представництва визначальне значення має зміст відносин між тими, хто обирає, й обраними. Природа цих відносин істотно впливає на статус та обсяг повноважень обраного депутата (члена представницького органу), що виражається поняттям «мандат депутата». Зауважимо також, що характер мандата опосередковано впливає на спосіб обрання депутатів місцевих рад. Дійсно, правова природа мандата є первинною щодо виборчої системи як об'єкта «виборчої інженерії»: хоч тип мандата не повинен однозначно визначати виборчу систему, однак він має чинити вплив на вибір останньої в такий спосіб, щоб виборча система не деформувала суть представницького мандата.

Обмеження відносинами між виборцями й обраними дає змогу зробити вибір між двома видами мандата депутата місцевої ради — вільним (коли депутат здійснює свої повноваження в межах власного розсуду, будучи пов'язаним зі своїми виборцями лише політичними, а не юридичними зобов'язаннями) або імперативним щодо виборців (в умовах якого депутат юридично відповідальний перед виборцями за свою діяльність і може бути достроково відкликаний ними). На наше переконання, природа місцевого самоврядування як автономної форми

здійснення влади територіальною громадою (стаття 140 Конституції України) потребує імперативного мандата депутата місцевої ради, особливо з урахуванням того, що повноваження депутата здійснюються на громадських засадах. Однак слід уточнити суб'єкта, перед яким юридично відповідальний депутат, — територіальна громада як ціле чи виборці окремого виборчого округу, у якому депутат обраний.

Імперативний характер мандата депутата місцевої ради, на наше переконання, пов'язаний із тим, що, хоча джерелом його повноважень є влада народу (стаття 5 Конституції), депутат місцевої ради завжди є повноважним представником інтересів територіальної громади у представницькому органі місцевого самоврядування. Отже, у місцевому самоврядуванні реалізується не народне представництво, а *представництво групове*, де соціальними групами, які є представленими в місцевих радах, є *територіальні громади*. Виходячи з таких міркувань, природно вважати мандат депутата місцевої ради імперативним щодо територіальної громади. Саме цим мало б бути визначено зміст юридизованих відносин депутата й виборців, насамперед підстави і спосіб відкликання депутата за ініціативою громади та через проведення голосування виборців у межах громади.

3. Аналізуючи зміст відносин між виборцями й обраними, зазначимо, що відповідно до статті 7 Європейської хартії місцевого самоврядування «мандат місцевих виборних представників передбачає вільне здійснення останніми своїх функцій» [3]. Конгрес місцевих і регіональних влад, коментуючи це положення, стверджує, що «мета цієї статті полягає в забезпеченні умови, за якої дії третьої сторони не мали змогу перешкоджати місцевим представникам виконувати свої функції» [4, с. 265]. Це положення не лише закріплює принцип адміністративної автономії місцевого самоврядування, але й застерігає від втручання інших суб'єктів, які не входять до системи місцевого самоврядування та не є виразниками інтересів мешканців територіальної громади чи їх частини. Доцільно замислитися, яких суб'єктів, від втручань котрих має бути захищене місцеве самоврядування, має на увазі Європейська хартія. Уважаємо, що до таких суб'єктів поряд з органами виконавчої влади держави слід зарахувати й політичні партії.

Сучасна демократична система неможлива без політичних партій, які сприяють формуванню й вираженню політичної волі громадян,

беруть участь у виборах (стаття 2 Закону «Про політичні партії в Україні»). Однак цю роль не треба гіперболізувати.

По-перше, відносини носія представницького мандата й партії, яка висувала його як кандидата на виборах, мають політичний характер і не повинні юридизуватися¹.

По-друге, в аспекті здійснення мешканцями територіальної громади місцевого самоврядування слід враховувати, що далеко не всі питання місцевого значення можуть набути політичного характеру, а отже, бути представлені через політичні партії, основою об'єднання громадян у які є прихильність до певних загальнонаціональних (а не місцевих) програм суспільного розвитку (стаття 2 Закону «Про політичні партії в Україні»). Крім того, постає питання, наскільки партії як загальноукраїнські об'єднання спроможні репрезентувати нехай і політизовані інтереси мешканців окремої територіальної громади. Остання спроможність безпосередньо пов'язана з присутністю у суспільному житті територіальної громади організаційно оформленого структурного підрозділу політичної партії (місцевої партійної організації чи осередку) або принаймні наявністю серед мешканців громади помітної кількості членів партії, здатних оформити місцевий інтерес у конкретну політичну вимогу. Якщо партії у громаді немає, про партійне представництво інтересів громади не може бути мови.

Ці міркування ставлять під сумнів не лише партійну монополію в механізмах висування кандидатів на місцевих виборах (зокрема, контроль центральних органів партії щодо номінованих кандидатур), але й тим паче партійний імперативний мандат обраного *виборцями громади* депутата місцевої ради, що безпосередньо впливає на принципову можливість, підстави і спосіб відкликання (ініціативного дострокового припинення повноважень) депутата.

4. Проте встановлений Законом «Про статус депутатів місцевих рад» механізм відкликання депутатів не відповідає розумінню природи мандата депутата місцевої ради як представника інтересів територіальної громади.

¹ Партійний імперативний мандат народного депутата України, закріплений у статті 81 Конституції, Венеційська комісія різко розкритикувала як такий, що «несумісний з традиційною загальноприйнятою доктриною представницької демократії» [2, с. 435].

Насамперед зазначимо, що дві з п'яти підстав відкликання, передбачених статтею 37 цього Закону, пов'язані з невиконанням депутатом зобов'язань перед політичною партією (недотримання програмних засад партії чи невходження до партійної фракції в місцевій раді). За таких підстав назва зазначеної статті (як і розділу Закону) — відкликання депутата за *народною ініціативою* — видається сумною насмішкою. Такі підстави юридизують положення суто політичних документів — програми партії чи передвиборної програми місцевої організації партії, які можуть бути дуже далекими від інтересів територіальної громади та її мешканців². Отже, у разі переконання депутата сільської ради, що положення передвиборної програми обласної організації партії, яка висувала кандидатів на місцевих виборах, на практиці не виправдало себе й суперечить інтересам громади — первинного суб'єкта місцевого самоврядування, такий депутат через партійні зобов'язання змушений діяти всупереч інтересам місцевого самоврядування громади, оскільки інакше ризикує втратити свій мандат.

Далекий від «народної ініціативи» і встановлений зазначеним Законом механізм відкликання депутата місцевої ради. Право ініціювати таке відкликання належить насамперед місцевій організації партії, від якої депутата обрано; отже, у разі висування цього депутата кандидатом на виборах обласною організацією партії саме остання (а не мешканці відповідної територіальної громади) здійснює «народну ініціативу». Можливість виборців округу ініціювати відкликання залишається декларативною, оскільки механізму такої ініціативи Закон не встановлює.

Не може бути визнано задовільним механізм збирання підписів виборців на підтримку ініціативи відкликання депутата, який є, по суті, відкритим поіменним голосуванням, що суперечить принципам народного волевиявлення через форми прямої демократії³.

² Нагадаємо, що відповідно до статті 217 Виборчого кодексу пріоритет у висуванні кандидатів у депутати сільської, селищної, міської ради належить обласним організаціям партій; наступними за пріоритетом є районні організації, і лише в разі, коли ці організації не здійснюють висування на рівні територіальних громад, висувати кандидатів можуть міські організації. Право висування кандидатів селищними чи сільськими організаціями (осередками) взагалі не передбачене.

³ Відкликання депутатів чи інших виборних посадових осіб є однією з форм прямої демократії, що реалізується через голосування виборців, а тому повинна забезпечувати дотримання основних принципів, спільних із принципами виборчого права, зокрема загального й рівного права голосу, вільної участі у відповідному процесі й таємного голосування.

Нарешті, апофеозом «народного відкликання» є положення частини сьомої статті 41 зазначеного Закону, який надає дискреційне повноваження *вищому керівному органу партії* ухвалити рішення про відкликання депутата місцевої ради чи відмовити в реалізації «народної ініціативи». Таке пряме втручання у здійснення місцевого самоврядування прямо суперечить цитованому вище положенню статті 7 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо вільного, без втручання третіх сторін здійснення місцевими виборними представниками своїх функцій.

Зазначені положення означають можливість прямого втручання політичної партії у здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування та, по суті, означають перегляд суб'єктом, який не має стосунку до територіальної громади, результатів волевиявлення мешканців громади, здійсненого на місцевих виборах.

Отже, законодавчо визначений характер мандата депутата місцевої ради суперечить конституційній природі місцевого самоврядування і статусу депутата як повноважного представника громади (а не партії) у місцевій раді.

Список використаних джерел:

1. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія / О. В. Чернецька. — Київ : Скіф, КНТ, 2008.
2. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи ; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — 2-ге вид., випр. і доповн. — Київ : Логос, 2009.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіційний вісник України. — 2013. — № 39. — Ст. 1418.
4. Коментар до Європейської хартії місцевого самоврядування / Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. — Київ : Крамар, 2003. — С. 256—271.

Марцеляк Олег Володимирович,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Інституту права Київського національного
університету імені Тараса Шевченка*

РЕФОРМА У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ МОДЕРНІЗАЦІЮ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ

Розпочата в Україні реформа децентралізації публічної влади зумовлена тим, що чинна модель організації публічної влади, закріплена в Конституції України, багато в чому ґрунтується на радянських рудиментах, зберігає рівень надмірної централізації влади, ознаки одержавлення місцевого самоврядування, порушує принципи його компетенційної автономії, повноти, організаційної самостійності, матеріальної та фінансової спроможності. Унаслідок цього місцеве самоврядування фактично підміняється централізованим механізмом державного управління через місцеві державні адміністрації, а саме функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення — створення та підтримання сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання членам громад якісних і доступних публічних послуг. Такий стан організації влади дестабілізує ситуацію в регіонах, негативно позначається на їхньому соціально-економічному становищі.

Тому завданнями реформи у сфері децентралізації публічної влади в Україні є: зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування; підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, району й області; сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії; визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг; посилення спроможності й відповідальності громад за свій розвиток; створення передумов для стійкого розвитку територій,

а загалом — трансформація суспільних відносин із метою максимального наближення управлінсько-правових засобів і послуг до кожного громадянина, наближення влади до громадян та залучення їх до управління державними справами; модернізація наявної у країні системи державного управління; створення ефективною моделі місцевого самоврядування, що гарантуватиме належний соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Метою цієї реформи — на основі ідей сучасного конституціоналізму, Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародно-правових актів — є наділити органи місцевого самоврядування максимально економічною та соціальною автономією.

Слід відзначити, що у вітчизняній історії державотворення вперше поставлено за мету вироблення форм і методів управління на місцевому рівні «без держави» або «з мінімальною участю держави». Це революційний підхід, оскільки протягом тривалого часу національного державного будівництва найефективнішими вважали ієрархічні способи управління, що характеризувалися жорсткою централізацією та чіткою ієрархією органів державної влади на центральному й місцевому рівнях. Як пише відомий український науковець Ю. С. Шемшученко, децентралізація публічної влади передбачає передання управлінських функцій і завдань від верхніх на нижчі поверхи влади, насамперед органам місцевого самоврядування. Ідеться фактично про розширення повноважень місцевих громад, тобто наповнення реальним змістом конституційного положення про те, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ (стаття 5 Конституції України) [1, с. 22].

Окрім модернізації місцевого самоврядування через зміцнення конституційно-правових засад функціонування місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, децентралізація влади має охоплювати також удосконалення механізму державної влади. Як зазначено в літературі, у своєму функціональному складнику децентралізація є складним комплексним процесом, який має на меті формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, повніше залучення громадян до управління

територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та, як наслідок, удосконалення життєвого простору громадян. Це своєрідна розбудова громадянського суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою через передання платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [2, с. 4—5].

Зазначене підводить до висновку, що проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні має ґрунтуватися на ліквідації наявних районних та обласних державних адміністрацій і створенні замість них нових інституцій — державних представництв із суто контрольно-наглядовими й координаційними, а не виконавчими функціями (водночас у компетенції таких державних представництв має бути зосереджено лише нагляд і контроль за виконанням положень Конституції та законів України). На наш погляд, такий підхід у реформуванні виконавчої гілки влади матиме наслідком успішну реалізацію децентралізації публічної влади, оскільки сучасний стан речей засвідчує, що наявність кількох рівнів управління державою, виражених у державних виконавчих органах управління й органах місцевого самоврядування, які дублюють один одного, є неефективним у сучасних умовах суспільно-правового розвитку України.

Певною мірою це було відображено в запропонованих свого часу Конституційною комісією при Президенті України змінах до Основного Закону України. Так, у статті 118 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» сказано: «Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти.

Особливості здійснення виконавчої влади у Києві та Севастополі визначаються окремими законами.

Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України.

Префект є державним службовцем.

Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України».

Статтею 119 у редакції запропонованих змін до Основного Закону визначено повноваження цієї інституції, а префект згідно з ними на відповідній території: 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції

та законів України органами місцевого самоврядування; 2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади і здійснює нагляд за додержанням ними Конституції та законів України; 3) забезпечує виконання державних програм; 4) спрямовує та організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади й забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Префект на підставі й у порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території.

Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 1, 4 частини першої цієї статті, може скасувати Президент України, а видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 2, 3 частини першої цієї статті, — Кабінет Міністрів України. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 5 частини першої цієї статті, скасовує Президент України, а у визначених законом випадках — Кабінет Міністрів України [3].

З наділенням префектів в Україні такими повноваженнями загалом погоджуємося та з огляду на закордонний досвід можемо констатувати, що префекти повинні мати повноваження здійснювати адміністративний нагляд за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування; координувати діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади і здійснювати адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України; спрямовувати й координувати діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; вносити Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, виконавчим органом громади, районною, обласною радою громад, їх виконавчими комітетами акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, тощо.

Їх має призначати на посаду та звільняти з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України; під час здійснення

своїх повноважень префект має бути підзвітний і підконтрольний Президентові України та Кабінету Міністрів України.

Реорганізація виконавчої влади на місцевому рівні за схемою, яка передбачатиме заміну інституту голів обласних і районних держадміністрацій із широкими повноваженнями на інститут префектів із наглядово-координувальними функціями, а також передання значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому й регіональному рівнях, сприятиме більшій автономії місцевого самоврядування, розвитку інститутів самоорганізації населення, забезпеченню місцевих інтересів і т. ін., що зрештою гарантуватиме становлення України як демократичної, соціальної, правової держави.

Водночас слід наголосити, що наслідком децентралізації влади не має стати послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Тому в неї повинні залишатися відповідні важелі впливу на громади, органи місцевого самоврядування стосовно дотримання ними Конституції та законів України для забезпечення суверенітету й територіальної цілісності держави, координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади тощо.

Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади» / Ю. Шемшученко // Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України». — К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2015. — С. 22—25.
2. Коваленко А. А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. А. Коваленко // Право України. — 1997. — № 2. — С. 3—5.
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 01.07.2015 р. № 2217а [Електронний ресурс]. — Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 29.10.2021). — Назва з екрана.

II. ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ДО ВИМОГ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Батанова Наталія Миколаївна,
*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
відділу правових проблем політології
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ

Ефективне місцеве самоврядування є важливим засобом реалізації прав територіальних громад та їх членів (жителів сіл, селищ і міст), однією з визначальних умов формування громадянського суспільства та функціонування демократичної, соціальної, правової держави в Україні. На сьогодні питання вдосконалення правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування є одним із ключових і в прикладному, і в доктринальному аспектах.

З огляду на це розвиток місцевого самоврядування неодмінно спричиняє необхідність детальнішого правового врегулювання статусу територіальних громад, удосконалення правового регулювання в цій сфері відповідно до суспільних потреб. Територіальна громада є необхідною демократичною протипагою центральній владі та сприяє обмеженню виявів свавілля з боку держави. Передання тих чи тих повноважень на рівень територіальних громад дає змогу запобігти

надмірній концентрації влади на центральному рівні, переобтяженню центрального апарату місцевими справами [1].

Своєю чергою, як зазначив Б. Мельниченко, «децентралізацію потрібно розцінювати не просто як передавання повноважень, ресурсів і компетенції вирішувати основні питання життя на найближчому до людини рівні, де це можна зробити найефективніше, а як створення базового суб'єкта місцевого самоврядування — спроможної територіальної громади (вагомої ланки у структурі громадянського суспільства), рівень розвитку якого безпосередньо впливає на модель публічного управління» [2].

Актуальність проблематики децентралізації публічної влади та розвитку місцевого самоврядування не викликає сумніву. Як наголошує Уряд України, реформа децентралізації «передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями — за ефективність своєї роботи, а перед державою — за її законність» [3].

Досвід європейських країн переконливо підтвердив необхідність системних реформ у сфері децентралізації влади з метою посилення ролі місцевого самоврядування в подоланні господарсько-економічних, соціально-культурних та подекуди політико-правових проблем суспільства. Зокрема, послідовна інституціоналізація та конституювання місцевого самоврядування передбачають докорінну зміну сутності та змісту політичних, соціальних, економічних відносин, перетворення людини на активного учасника управлінських процесів на локально-регіональному рівні. Водночас муніципальна влада стає найбільш наближеною до територіальної громади формою публічного владарювання, здатною найоперативніше реагувати на її потреби, усвідомлюючи відповідальність перед тією ж громадою. Лише публічно-самоврядна влада зацікавлена в наданні справді якісних муніципальних послуг у соціальній сфері, на відміну від державних органів, які досить часто керуються не соціальними інтересами та потребами місцевого населення, а зовсім іншими чинниками.

Безумовно, децентралізація влади, як і будь-яка інституційна реформа в державі, не є панацеєю від усіх суспільних проблем: політичних, економічних, соціальних тощо. Згідно із сучасними економічними та політологічними дослідженнями, децентралізація влади може мати як позитивний, так і негативний вплив на економічні показники країни та на добробут громадян. З одного боку, передання

повноважень і ресурсів субнаціональним рівням управління може привести до зростання ефективності економіки, тому що органи місцевого самоврядування більш здатні адекватно виконувати державні функції відповідно до вподобань громадян, які проживають у різних регіонах країни. Децентралізація також може мобілізувати недостатньо використані ресурси, створюючи конкуренцію серед субнаціональних урядів і забезпечуючи кращі результати політики [4].

Загально визнано, що органи місцевого самоврядування мають перед центральними урядами інформаційні переваги щодо потреб місцевих жителів, тому місцеві чиновники можуть краще, ніж посадові особи органів центральної влади, проектувати й упроваджувати політику на місцевому рівні. Отже, децентралізація може наблизити уряд до людей, сприяючи тим самим більшій прозорості й підзвітності. Більша децентралізація також сприяє прозорості та висвітлює відмінності в забезпеченні суспільними благами й послугами на різних територіях, зменшує можливості корупції. Місцеві органи влади також зацікавлені в тому, щоб схилити голоси громадян за свої партії на виборах, а тому мають політичні стимули для забезпечення зростання їхнього економічного розвитку й соціального задоволення.

З іншого боку, децентралізація та регіональна автономія здатні підірвати можливості центральної влади держав ЄС у виконанні важливої соціальної функції — вирівнювання соціальних можливостей громадян у різних регіонах. Без чіткої підзвітності місцевої влади децентралізація може призвести до захоплення локальною елітою всіх повноважень публічної влади та, як наслідок, збільшити соціальну роздробленість і знизити добробут громадян. Окрім того, у бідних регіонах із нерозвинутою економікою децентралізація може не привести до кращого узгодження суспільних благ і послуг із потребами населення, адже децентралізація пов'язана з додатковими бюрократичними витратами, що виникають унаслідок збільшення шарів управління. Бідні країни не можуть собі дозволити додаткових витрат, пов'язаних зі створенням зайвих інституцій [5].

У такому контексті проблем децентралізації публічної влади особливої актуальності набувають питання політичної та юридичної (насамперед конституційно-правової) відповідальності в місцевому самоврядуванні як із погляду гарантування конституційного ладу, посилення ролі та значення муніципального чинника у процесах

формування правової державності та громадянського суспільства, так і з погляду процесів організації та функціонування місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад, реалізації правосуб'єктності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, реформування адміністративно-територіального, інших питань, які відіграють істотну роль у процесах демократизації на місцях та зміцнення територіальної цілісності держави [6].

Через це особливу увагу варто звернути на проблеми втілення в житті громад концепту «відповідальне місто» й реалізації соціальної відповідальності та прозорості діяльності муніципалітетів. Концепт «відповідальне місто» пов'язаний із поширенням ідей сталого розвитку та їх активним упровадженням у практику бізнесу й неурядових організацій. Звідси дедалі гостріше постає питання прозорості й соціальної відповідальності муніципалітетів.

З початку XXI століття муніципалітети європейських країн чимдалі активніше реалізують таку політику. У багатьох містах світу муніципалітети дедалі частіше враховують у своїй діяльності екологічні й соціальні аспекти розвитку громад, проводять постійні діалоги зі стейкхолдерами та готують нефінансову звітність тощо. У цьому разі соціальну відповідальність розглядають як відповідальність муніципалітетів за вплив рішень і дій на громаду, довкілля й суспільство, яка відбувається на основі діалогу з громадою задля її сталого розвитку й добробуту. Традиційно політику соціальної відповідальності впроваджують у таких сферах: організаційне управління, права людини та трудові відносини, охорона довкілля, ділові практики і взаємодія з клієнтами та громадою [7].

Сутність і функціонально-телеологічне призначення відповідальності в її муніципальному вимірі полягає у збереженні за державою загалом загальних функцій (відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою) та одночасно в переданні на локальний рівень під відповідальність територіальних громад практичного управління значною часткою суспільних справ — питань місцевого значення (відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням). Традиційно органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно розв'язувати будь-яке питання, що не вилучене зі сфери їхньої компетенції та розв'язання якого не доручено жодному іншому органу.

Муніципальні функції здійснюють переважно ті власті, які мають найтісніший контакт із громадянином.

Водночас за державою залишаються функції адміністративного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Причому здійснення будь-якого адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування може відбуватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Такий нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування зазвичай має на меті лише забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Традиційно адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюють так, щоб забезпечити домірність заходів органу контролю з важливістю інтересів, які він має намір охороняти (статті 4, 8 Європейської хартії місцевого самоврядування) [8].

Закордонний досвід свідчить, що без вироблення цілісного механізму (соціальної, політичної, юридичної) відповідальності в місцевому самоврядуванні як окрема територіальна громада не може сформуватися як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, так і народ загалом не може стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яку проводить влада, може призводити до поза- або неправових, нецивілізованих, насильницьких форм розв'язання політичних та інших проблем. Якщо система місцевого самоврядування не передбачатиме ефективних механізмів відповідальності, то ця система, навіть за умови реалізації всіх демократичних принципів, зведеться лише до децентралізації влади. Ба більше, неодмінно буде виключено саму можливість визначення такого способу владарювання у якості місцевого самоврядування. Бюрократія просто зійде на місцевий рівень і залишатиметься безконтрольною на тлі відчуженості жителів від управління місцевими справами, ускладненості або взагалі неможливості самоорганізації жителів, усвідомлення ними спільної справи та відповідальності за неї [9].

За своєю суттю та функціонально-телеологічним призначенням відповідальність є «гарантією самостійності функціонування органів місцевого самоврядування, а також демократичної організації держав-

ної влади, прогресивного розвитку суспільства в цілому, важливим фактором утвердження і забезпечення законності публічної влади». Така відповідальність держави, органів державної і самоврядної влади, посадових осіб перед громадянином, суб'єктами місцевого самоврядування і суспільством є «чинником, що закріплює у правосвідомості людини уявлення про справедливість, легітимність влади» [10].

Отже, світова практика реальної децентралізованої публічної влади свідчить про необхідність формування не лише самостійних і самодостатніх територіальних громад, а й відповідального місцевого самоврядування. Ефективне здійснення місцевого самоврядування передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій із боку кожного учасника муніципального процесу, який може відбуватися лише в умовах справжньої децентралізації публічної влади.

Список використаних джерел:

1. Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. М. Альошина. — Харків, 2014. — С. 3.
2. Мельниченко Б. Децентралізація влади як основа удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління / Б. Мельниченко // Юридичний вісник. — 2021. — № 4. — С. 38.
3. Реформа децентралізації [Електронний ресурс] / Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. — Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi?fbclid=IwAR2RZy_WMmhSN4hj3ZVBorkaXOTt7KrImhMGh2wT1TbrUuFVKDFQ1e2B_8k. — Назва з екрана.
4. Rodriguez-Pose A. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis / A. Rodriguez-Pose, R. Ezcurra // Journal of Economic Geography. — 2010. — № 10. — P. 619–644.
5. Стогова О. Вплив децентралізації публічної влади на ставлення громадян до Європейського Союзу / О. Стогова // Юридичний вісник. — 2021. — № 4. — С. 156, 158.
6. Децентралізація публічної влади в Україні в контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів : кол. монографія / за наук.

- ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. — Львів : СПОЛОМ, 2021. — С. 159—176.
7. Прозорість і соціальна відповідальність муніципалітетів / А. Зінченко, І. Тітаренко, М. Саприкіна, Є. Іщук. — Київ : Поліграфія «Юстон». — 52 с.
 8. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року) [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036. — Назва з екрана.
 9. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. — Київ : Атіка, 2007. — С. 667—668.
 10. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Краснікова. — Одеса, 2003. — С. 3.

Божко Володимир Миколайович,
*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного, екологічного та трудового права
Полтавського юридичного інституту Національного
юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ

Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах

Конституції та законів України. Формами безпосередньої демократії, які може використовувати територіальна громада для здійснення своєї влади безпосередньо, згідно зі статтею 69 Основного Закону, є, зокрема, місцеві вибори та референдуми.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР місцевий референдум — форма ухвалення територіальною громадою рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, за допомогою прямого голосування.

Як форма безпосереднього народовладдя місцевий референдум може бути значно дієвішим за місцеві вибори, які використовують лише для обрання депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, до того ж здебільшого один раз на п'ять років. Цей висновок обумовлено тим, що відповідно до статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, належне згідно із Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. Окрім того, рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад або виходу з такої громади, щодо дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради, а також сільського, селищного, міського голови, урешті-решт, щодо утворення (неутворення) районних у містах рад можна ухвалювати на місцевому референдумі відповідно до низки спеціальних норм вітчизняного законодавства.

Проте є одна проблема: згідно з пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України лише законами України визначаються організація та порядок проведення референдумів. Тож, крім статей 69—74 Конституції України, спрямованих на регулювання, зокрема, і відносин організації та проведення місцевих референдумів, такі суспільні відносини має бути врегульовано лише законами. Упродовж останніх семи років у нашій державі активно відбувається реформа децентралізації державної влади. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, вона спрямована як на формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади, так і на становлення інститутів прямого народовладдя. Однак

спеціального закону, покликаного врегулювати відносини щодо організації та проведення місцевих референдумів в Україні, досі немає.

Дослідивши правове регулювання відносин організації та проведення місцевого референдуму з моменту відновлення незалежності Української держави, було виявлено, що першим і єдиним спеціальним законом, спрямованим на регулювання зазначених відносин, був Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року № 1286-ХІІ (далі — Закон № 1286-ХІІ). 6 листопада 2012 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про всеукраїнський референдум» № 5475-VI (далі — Закон № 5475-VI), у пункті 4 розділу XIII «Прикінцеві положення» якого зазначила, що з дня офіційного оприлюднення цього Закону України втратив чинність Закон № 1286-ХІІ. Проте невдовзі, 26 квітня 2018 року, Конституційний Суд України, виявивши порушення процедури розгляду й ухвалення Закону № 5475-VI, установив нелегітимність його мети та невідповідність його положень вимогам Основного Закону, тож Рішенням № 4-р/2018 визнав його неконституційним і таким, що втратив чинність із дня ухвалення цього Рішення (п. 2 резолютивної частини Рішення № 4-р/2018).

Оскільки Закон № 5475-VI утратив свою чинність унаслідок визнання його неконституційним у повному обсязі, то нечинним мав би стати і припис пункту 4 розділу XIII «Прикінцеві положення», відповідно до якого з дня офіційного оприлюднення цього Закону України втратив чинність Закон № 1286-ХІІ. Тобто унаслідок втрати чинності Законом № 5475-VI мала б відновитися дія Закону № 1286-ХІІ.

26 січня 2021 року Верховна Рада України ухвалила новий Закон України «Про всеукраїнський референдум» № 1135-ІХ, який визначає правові засади здійснення народного волевиявлення через всеукраїнський референдум, а також його організацію та порядок проведення. Зважаючи на те що в цьому Законі немає жодних застережень щодо чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року № 1286-ХІІ, то, на нашу думку, Закон № 1286-ХІІ підлягає застосуванню в частині, що не суперечить Закону № 1135-ІХ.

19 травня 2021 року у Верховній Раді України було зареєстровано черговий законопроект «Про місцевий референдум» (реєстр. № 5512) (далі — законопроект), унесений на розгляд парламенту народними депутатами України від парламентської більшості, а 30 жовтня

2021 року Голова Верховної Ради України Руслан Стефанчук подав його до Європейської комісії за демократію через право Ради Європи для отримання об'єктивного експертного висновку про відповідність цього проекту законодавчого акта європейським стандартам і цінностям.

За таких умов надзвичайно важливо дослідити зміст цього законопроекту та запропонувати можливі його зміни, спираючись на європейські стандарти організації та проведення місцевих референдумів.

Відповідно до частини першої статті 6 законопроекту «право голосу на місцевому референдумі має громадянин України, який досяг на день його проведення вісімнадцяти років та виборча адреса якого віднесена до території відповідної територіальної громади, в якій проводиться місцевий референдум». Натомість відповідно до статті 70 Конституції України «право голосу на референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними». Окрім того, згідно зі статтею 140 Основного Закону України «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 низці актів Ради Європи наголошено на доцільності розширення кола осіб, які повинні мати право голосу на місцевому референдумі. Зокрема, 18 травня 2021 року Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив Резолюцію 472 (2021) та Рекомендацію 459 (2021) «Проведення референдумів на місцевому рівні». Зокрема, у пункті 3 (с) Рекомендації 459 (2021) зауважено: за аналогією з положеннями про участь у місцевих виборах, що містяться в Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, потрібно надати право голосу на місцевих референдумах іноземцям, які легально проживають у країні протягом п'яти років.

Принагідно слід нагадати правову позицію Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), утілену в його рішенні від 21 жовтня 2021 року у справі «Селігененко та інші проти України». ЄСПЛ задовольнив позовні вимоги чотирьох громадян України: трьох заявниць із зареєстрованим місцем постійного проживання на території Кримського півострова та однієї — у місті Донецьку. Скаржниці

звернулися до ЄСПЛ через порушення щодо них статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

На думку скаржниць, їх дискримінували за ознакою реєстрації місця проживання, оскільки вони не мали столичної реєстрації, хоча фактично проживали в місті Києві близько року й мали статус внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, їм не дозволили взяти участь у місцевих виборах у 2015 році. У рішенні ЄСПЛ констатував порушення статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Суд наголосив, що заявниці, хоча і проживали в Києві близько року без реєстрації свого місця проживання, сплачували місцеві податки та користувалися місцевими послугами, а тому були зацікавлені в результаті місцевих виборів.

Тож вважаємо за доцільне внести зміни до статті 6 законопроекту, щоб дозволити брати участь у місцевому референдумі не лише тим громадянам України, які зареєстрували своє місце проживання на території відповідної територіальної громади, але й тим, хто зареєстрував там своє місце перебування та є платником місцевих податків не менше ніж шість місяців. Така норма відповідатиме приписам статей 70 і 140 Конституції України, а також названим вище міжнародним актам і правовій позиції ЄСПЛ.

Відповідно до пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України лише закони України визначають організацію та порядок проведення виборів і референдумів. Натомість у статті 2 законопроекту зазначено: «Організація і порядок проведення місцевого референдуму регулюється Конституцією України, цим Законом, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців» та іншими актами законодавства України».

Отже, зважаючи на вимоги статті 92 Конституції України, словосполучення «регулюється ... іншими актами законодавства України» статті 2 законопроекту потрібно замінити на «регулюється ... іншими законами України».

Також пропонуємо вилучити частину другу статті 19 законопроекту, яка унеможливило одночасне проведення виборів і місцевого референдуму, а також ініціюємо внесення змін до його статей 15 і 16, визначивши суб'єктом призначення місцевого референдуму не територіальну комісію з місцевого референдуму, а сільського, селищного,

міського голову, голову районної, обласної, районної в місті ради. Остання пропозиція обумовлена тим, що, на відміну від колегіально-го, одноособовий орган публічної влади легше спонукати виконати вимоги закону, навіть на підставі рішення суду.

Отже, загалом позитивно оцінюючи законопроект, задля посилення його змісту та приведення у відповідність до актів із вищою юридичною силою пропонуємо внести до нього низку змін, текст й обґрунтування доцільності частини з яких наведено вище.

Гришук Аліна Борисівна,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права Львівського державного
університету внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Теперішній етап розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави відзначається кардинальними змінами, що відбулися та відбуваються останнім часом у контексті проведення низки реформ, зокрема Національної поліції, освіти, державної служби тощо. Не залишилося осторонь цього процесу й місцеве самоврядування, яке зазнало істотних змін у контексті децентралізації та проведення виборів згідно з новим виборчим законодавством, а саме Виборчим кодексом України від 19 грудня 2019 року № 396 [1].

Об'єктивні та закономірні процеси пов'язані із системними соціально-економічними реформами, реформою децентралізації влади, оновленням процесуального законодавства, поступовою імплементацією європейських соціальних стандартів.

Служба в органах місцевого самоврядування посідає важливе місце серед видів публічної служби, наявних в Україні. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня

2001 року № 2493 [2] регулює низку загальних питань служби, зокрема: визначення служби, визначення посадової особи місцевого самоврядування; класифікація посад в органах місцевого самоврядування; основні принципи служби в органах місцевого самоврядування; зміст та умови реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування; зміст державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування тощо.

Важливим моментом є прийняття на службу до органів місцевого самоврядування. Загальні принципи формування службового апарату місцевого самоврядування містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування [3].

Відповідно до преамбули Хартії право на участь громадян в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що передбачає право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, закріплено у статті 38 Конституції України [4]. Проте зазначене право не варто розуміти як абсолютне, адже оскільки служба пов'язана з реалізацією публічної влади, то цілком логічним є встановлення правових підстав для прийняття на службу та її проходження.

У частині 3 статті 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади зазначено: «Законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права», але водночас «не здійснюючи несправедливої дискримінації» [5].

За змістом статті 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території [2].

Слід підкреслити, що на посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [6].

Проте щодо осіб, обраних (затверджених) на посади відповідною радою, як зазначено в абзаці 3 статті 3 Закону України «Про службу

в органах місцевого самоврядування» [2], а також осіб, які претендують на зайняття посад, зазначених в абзаці 4 цієї статті, в органах місцевого самоврядування, за їхньою письмовою згодою має бути проведено спеціальну перевірку в порядку, установленому Законом України «Про запобігання корупції» [7].

Дуже важливим є те, що особи, що претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, зобов'язані повідомити керівництву органу, на посади в якому вони претендують, про близьких осіб, що працюють у цьому органі, задля уникнення конфлікту інтересів.

На службу в органи місцевого самоврядування приймають:

на посаду сільського, селищного, міського голови — у порядку, установленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

на посади голови та заступників голови районної, районної в місті, обласної ради, заступника міського голови — секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад — через обрання відповідною радою;

на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, старости — через затвердження відповідною радою;

на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування — через призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Проведення конкурсу, випробування та стажування під час прийняття на службу в органи місцевого самоврядування відбувається в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

Посадова особа місцевого самоврядування, яка вперше приймається на службу в органи місцевого самоврядування, є такою, що вступила на посаду, з моменту складення Присяги [2].

Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію

територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування й окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [2].

2 вересня 2019 року до парламенту було подано законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 1223 [8], який має на меті забезпечити системне оновлення чинного Закону, що сприятиме побудові в Україні професійної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням найкращих міжнародних практик і національного досвіду. Його ухвалення й реалізація допоможуть забезпечити мінімум утручання в діяльність органів місцевого самоврядування виконавчої влади, зокрема місцеві ради ухвалюватимуть підзаконні нормативно-правові акти з питань служби в органах місцевого самоврядування, які на цей час видає КМУ. Крім того, він дасть змогу збільшити спроможність громад: створювати привабливі умови праці та конкурентну заробітну плату, а отже, залучати та зберігати на службі висококваліфікованих працівників; залучати професіоналів на керівні посади; приймати на посади лише за результатами відкритого конкурсу (крім виборних посадових осіб), а також позбутися політичної упередженості службовців [9, с. 38].

13 січня 2020 року Президент України підписав Закон «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо зняття вікових обмежень для роботи на державній службі» від 16 грудня 2020 року № 1086-IX [10], який, зокрема, передбачає, що перебування на службі в органах місцевого самоврядування може бути продовжено, але не більше ніж на п'ять років.

Так, Закон уносить зміни до статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та передбачає, що на посадових осіб місцевого самоврядування, яких затверджує на відповідну посаду рада, не поширюються обмеження щодо граничного віку перебування на службі в ОМС; посадовим особам місцевого самоврядування може бути продовжено строк перебування на службі не більше ніж на 5 років за щорічним рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної в місті, обласної ради.

Тобто відтепер 65 років не є граничним віком для посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Отже, із зазначеного вище доходимо висновку про те, що служба в органах місцевого самоврядування потребує подальшого вдоскона-

лення та змін, які стосуються, наприклад, уніфікації посад службовців місцевого самоврядування з посадами державної служби; визначення особливостей і порядку підвищення професійного навчання службовців органів місцевого самоврядування; чіткого визначення порядку, підстав і продовження служби в органах місцевого самоврядування (патронатна служба) тощо.

Список використаних джерел:

1. Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 р. № 396-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>. — Назва з екрана.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>. — Назва з екрана.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text. — Назва з екрана.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. — Назва з екрана.
5. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади : офіц. перекл. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_946. — Назва з екрана.
6. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>. — Назва з екрана.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>. — Назва з екрана.
8. Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» : Проект Закону України від 02.09.2019 р. № 1223 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00309A.html. — Назва з екрана.

9. Донченко В. В. Правове регулювання підготовки кадрів в органах місцевого самоврядування / В. В. Донченко, О. Ю. Лялюк // Право і суспільство. — 2020. — № 1. — С. 35—42.
10. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо зняття вікових обмежень для роботи на державній службі: Закон України від 16.12.2020 р. № 1086-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086-20#Text>. — Назва з екрана.

Дерець Вікторія Анатоліївна,
*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу проблем
державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У межах реформи децентралізації виконавчої влади та реформи державного управління триває реформування місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, а також оновлення правового регулювання їх організації та діяльності. Важливо, щоб удосконалення правової бази процесів децентралізації та деконцентрації виконавчої влади відбувалося паралельно. Це забезпечить комплексний підхід до правового регулювання організації та діяльності місцевої влади. Тобто оновлення законодавства потрібно здійснювати як щодо місцевих державних адміністрацій і територіальних органів центральних органів виконавчої влади, так і щодо органів місцевого самоврядування.

У науковому обігу часто використовують терміни «органи місцевої влади», «місцеві органи влади», під якими розуміють як місцеві ор-

гани виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування. Проте, що органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування розглядають у єдиному ключі, свідчить і широке використання науковцями терміна «органи публічної адміністрації». Наприклад, було запропоновано внести зміни до чинного законодавства задля приведення його у відповідність до засад концепції public administration і законодавчо визначити органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування як суб'єктів публічного адміністрування. Також запропоновано розробити й ухвалити концепцію модернізації суб'єктів публічного адміністрування в Україні, визначити місце кожного суб'єкта публічного адміністрування в актуальній системі суб'єктів публічного адміністрування в Україні [1, с. 14—16].

Використовуючи терміни «органи місцевої влади», «місцеві органи влади», потрібно не забувати про наявність у них двох складників: «місцеві органи виконавчої влади» й «органи місцевого самоврядування». Не повинно бути ототожнення термінів «органи місцевої влади», «місцеві органи влади» лише з одним із їх складників — «місцеві органи виконавчої влади» або «органи місцевого самоврядування».

Необхідно ухвалити нову редакцію Закону України «Про місцеві державні адміністрації», який визначатиме особливості правового статусу місцевих державних адміністрацій на сучасному етапі розвитку держави. Відповідний проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30 жовтня 2020 р.) Верховна Рада України ухвалила в першому читанні 4 березня 2021 року.

Планується, що місцеві державні адміністрації виконуватимуть такі повноваження: 1) окремі повноваження обласної (районної) ради; 2) координаційні повноваження; 3) повноваження із забезпечення законності на території області (району). Оновлення законодавства в частині організації та діяльності місцевих державних адміністрацій і територіальної організації виконавчої влади також сприятиме розв'язанню проблеми дублювання й конфлікту функцій місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій та територіальних органів центральних органів виконавчої влади).

Зміна повноважень місцевих державних адміністрацій зумовить і зміну організаційної структури місцевих державних адміністрацій. Це узгоджується з науковими засадами про відповідність між функціями, повноваженнями й організаційною структурою органу виконавчої влади.

На відміну від наявного до кінця 2020 року підходу до організаційної структури місцевих державних адміністрацій, на цей час структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій згруповані за напрямами реалізації повноважень щодо здійснення виконавчої влади та щодо здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування. Також у рекомендаційному переліку є новий структурний підрозділ місцевої державної адміністрації — з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації. Водночас неприйнятним є утворення структурних підрозділів, які дублюють діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади; сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та її виконавчих органів, межі юрисдикції яких повністю збігаються з межами району; сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і їх виконавчих органів, межі юрисдикції яких повністю збігаються з межами району.

Як визначено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги із санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану. Реалізація Концепції сприятиме зміні статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території. Щодо надання територіальними органами центральних органів виконавчої влади послуг із реєстрації актів цивільного стану зазначимо, що є пропозиція передати ці повноваження в межах реформи децентралізації органам місцевого самоврядування.

Реформа міністерств, яка є складовою частиною реформи державного управління, передбачає, що міністерства виконуватимуть функції формування державної політики. Інші центральні органи виконавчої влади виконуватимуть функції реалізації державної політики та не матимуть повноважень щодо її формування. Ураховуючи функції міністерства, вони не потребуватимуть територіальних органів на місцях. Їх повинні мати інші центральні органи виконавчої влади, якщо утворення територіальних органів буде необхідним у кожному конкретному випадку.

На цей час немає критеріїв вибору форми територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права. Вони можуть утворюватися як структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, можуть утворюватися як відокремлені підрозділи центрального органу виконавчої влади без статусу юридичної особи. Територіальні органи інших центральних органів виконавчої влади можуть утворюватися і в інших організаційно-правових формах у порядку, визначеному законодавством. На нашу думку, це питання потребує більш чіткого правового регулювання в зазначеному Законі України. Або ж є пропозиція, яка заслуговує на увагу, створювати територіальні органи центральних органів виконавчої влади лише як структурні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

Варта уваги і пропозиція ухвалити Закон України «Про місцеві органи виконавчої влади», у якому визначити порядок організації місцевих органів виконавчої влади, їх завдання, повноваження та порядок діяльності. У науковій літературі зазначають, що ухвалення цього закону, по-перше, забезпечить здійснення відповідних функцій тими органами, які мають найтісніший контакт із громадянином, а по-друге, сприятиме досягненню ефективності в розмежуванні повноважень між органами публічної адміністрації на місцевому рівні [2, с. 14].

За такого підходу Закон України «Про місцеві органи виконавчої влади» може охопити норми Закону України «Про місцеві державні

адміністрації», а також міститиме норми, які детально врегулюють організацію та діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади. На нашу думку, наявного законодавчого регулювання щодо останніх недостатньо. Однак це можливо, якщо територіальні органи центральних органів виконавчої влади будуть юридичними особами публічного права. Водночас Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» міг би містити загальні норми щодо організації та діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Якщо ж територіальні органи центральних органів виконавчої влади будуть структурними підрозділами центральних органів виконавчої влади, то «розривати» законодавче регулювання центральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів буде недоцільно.

Оновлене законодавство, яке регулюватиме організацію та діяльність місцевих державних адміністрацій, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, має розв'язувати наявні нині проблеми їх організації та діяльності.

Список використаних джерел:

1. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Терещук. — Тернопіль, 2020. — 20 с.
2. Друцул Т. І. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т. І. Друцул. — Ірпінь, 2015. — 19 с.

Домбровська Оксана Валентинівна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права АПСВТ*

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЯК СКЛАДНИК МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

16 листопада 2021 року було зроблено важливий крок на шляху реформування системи врядування в Україні та наближення нашої держави до стандартів Європейського Союзу. Саме в цей день було ухвалено законопроект № 3475 «Про адміністративну процедуру» [1]. Цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону вповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної і правової держави та з метою забезпечення права й закону, а також зобов'язання держави забезпечувати й захищати права, свободи чи законні інтереси людини та громадянина.

Україна намагалася ухвалити цей закон понад 20 років. Уперше рішення про необхідність такого закону було ухвалено ще в 1998 році. Першу робочу групу, яка готувала законопроект, утворило Міністерство юстиції в 1999 році. Уряд кілька разів уносив законопроект до Верховної Ради, але його так і не ухвалили. У 2014 році, до речі, уперше європейські експерти, які оцінюють стан урядування у країнах ЄС та країна-партнерах, надали позитивний висновок щодо цього документа. Але й тоді Україна шанс змарнувала. У 2016 році необхідність ухвалення цього законопроекту було вкотре закріплено в офіційних документах, цього разу — у Стратегії реформування державного управління України [2]. Цікаво, що в Австрії такому акту вже майже 100 років, у США — близько 70 років, у найближчій до нас Польщі — понад 40 років, а Грузія затвердила закон про адмін-процедуру ще в 1999 році. Закони про адміністративну процедуру

діють у всіх державах — членах ЄС як невіддільна частина «права на належне управління», проголошеного Хартією основних прав Європейського Союзу [3].

Закон про адмінпроцедуру вперше в українській історії звертає увагу на відносини громадянина й держави та на основі європейських стандартів вирівнює баланс між ними. Він запроваджує єдині стандарти взаємодії органів влади з приватними особами (громадянами та бізнесом) на території всіх 1470 громад. Установити однакові прозорі правила для всіх громад особливо важливо для того, щоб чітко розподілити повноваження на всіх рівнях й уникнути адміністративного хаосу. Незалежно від того, у якій саме громаді живуть люди, вони матимуть однакові права, коли йдеться про взаємодію з місцевою владою чи державою [4].

Ключові зміни, передбачені Законом України «Про адміністративну процедуру»:

1. Закон забезпечить безпосередню участь громадянина в ухваленні рішення, яке його стосується; право висловити свою позицію та бути вислуханим до моменту ухвалення відповідного рішення. Це дуже важливо з огляду на значну кількість конфліктів і непорозумінь, які виникають у громадян під час комунікації з владними органами.

2. Закон упроваджує поняття «зацікавлені особи». Це люди, яких прямо або опосередковано стосується те чи те рішення органу влади. Це має упереджувати конфлікти, сприяти ухваленню збалансованих рішень, зокрема, й у справах, пов'язаних із виділенням земельних ділянок під забудову, тощо.

3. За Законом органи влади повинні мотивувати свої негативні (несприятливі) адміністративні рішення й повною мірою роз'яснювати людям, як їх можна оскаржити.

4. Закон дає органам місцевого самоврядування абсолютно нові інструменти. Зокрема, мова йде і про зміни щодо адміністративного оскарження, тобто оскарження рішень не в судовому порядку, а саме в адміністративному. Закон дозволяє створювати комісії з розгляду скарг при тих органах, що ухвалюють рішення, навіть якщо вони не мають вищого щодо себе органу. Це особливо важливо для органів місцевого самоврядування, де немає ієрархії місцевих рад.

5. І ще один новий розділ, якого в законодавстві ніколи не було, — це примусове виконання рішень органів місцевого самоврядування.

Зокрема, це може стосуватися рішень, пов'язаних із благоустроєм, МАФами, самобудовами тощо. Сьогодні в органів місцевого самоврядування просто бракує важелів впливу, щоб забезпечити виконання своїх рішень.

6. Закон передбачає інтеграцію інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, що значною мірою полегшить і пришвидшить процес ухвалення рішень та стане важливим кроком в напрямку цифровізації.

7. Запровадження принципу офіційності, за яким органи влади повинні збирати інформацію та документи, а не перекладати ці обов'язки на громадян.

8. Запровадження простих правил щодо «представництва» в адміністративному провадженні, зокрема без нотаріальної довіреності для більшості справ. Це заощадить час і кошти громадян.

9. Установлення правила про набрання чинності адміністративним актом із моменту доведення його до відома особи (а не просто ухвалення) і визначення порядку такого доведення.

10. Урегулювання питання відкликання / визнання недійсними адміністративних актів. Це дасть змогу і публічні інтереси забезпечити, коли є потреба у відкликанні рішення адміністративного органу (з відповідним відшкодуванням), і приватних осіб захистити від безпідставного припинення дії адміністративних актів.

11. Закон запроваджує правило мовчазної згоди під час отримання погоджень від інших органів. Це допоможе раціоналізувати розгляд справ і прискорити ухвалення рішень.

Попри позитивні зміни, слід зауважити, що низка положень Закону не узгоджується з положеннями інших законодавчих актів, зміни до яких Закон не вносить.

Так, у пункті 1 частини першої статті 2 розкрито визначення поняття «адміністративний орган», під яким розуміється «орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації». Варто зауважити, що в Кодексі адміністративного судочинства України вжито термін «суб'єкт владних повноважень», визначення якого розкрито в пункті 7 частини першої статті 4, а саме: «орган державної

влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій...» [5].

Також згідно з пунктом 3 частини першої статті 2 Закону термін «адміністративний акт» визначено як «рішення або юридично значима дія індивідуального характеру». Тобто під зазначеним терміном розуміються і рішення, і дія. Водночас у тексті Закону вжито й термін «рішення, дія чи бездіяльність» (наприклад, частина перша статті 18). Тож суб'єкт застосування цих правових норм змушений буде сам вирішувати, чи йдеться в кожному окремому випадку саме про адміністративний акт як про дію чи як про рішення, чи то мова йде про щось інше. Отже, у зазначеній частині Закон не враховує вимогу однаковості термінології, що істотно впливає на юридичну визначеність та ясність закону (принцип верховенства права, гарантований статтею 8 Конституції України [6]).

Стаття 10 Закону щодо зобов'язання адміністративного органу діяти «добросовісно», керуватися «здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі», а також щодо особи, яка зобов'язана здійснювати надані їй права «добросовісно» та «не зловживати ними»; стаття 14 щодо організації розгляду й вирішення справ із найменшими витратами коштів та інших ресурсів у простий та ефективний спосіб і щодо вчинення процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення справи; пункт 3 частини четвертої статті 21 щодо «обставин, які мають істотне значення»; частина третя статті 24 щодо збільшення строку для ухвалення рішення про відвід та визначення іншої вповноваженої на розгляд справи посадової особи чи про відмову у відводі з відповідним обґрунтуванням у разі «наявності обґрунтованих причин» містять поняття, що мають оцінний характер, тож на практиці їх можуть застосовувати по-різному.

Отже, ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру», безумовно, є позитивним кроком на шляху взаємодії органів держави, органів місцевого самоврядування, громадян, що сприятиме зменшенню напруги в суспільстві та громаді завдяки можливості ухвалювати максимально збалансовані рішення. Але низка положень Закону не враховує вимог Конституції України, не узгоджується з положеннями інших законодавчих актів, а також не містить завершених механізмів правового регулювання. Тому в межах передбаченого перехідного

періоду (протягом року після підписання Президентом України) зазначений Закон важливо вдосконалити.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративну процедуру : Проект Закону України від 14.05.2020 р. № 3475 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення: 21.11.2021). — Назва з екрана.
2. Білозір Л. Бій з демократією. Навіщо потрібен закон про адміністративну процедуру [Електронний ресурс] / Л. Білозір. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/13327> (дата звернення: 21.11.2021). — Назва з екрана.
3. Хартия основных прав Европейского Союза от 7 декабря 2000 года [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text (дата звернення: 21.11.2021). — Назва з екрана.
4. Білозір Л. Більше порядку. Закон про адмінпроцедуру — наступний крок децентралізації [Електронний ресурс] / Л. Білозір. — Режим доступу : <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/747885.html?fbclid=IwAR2eKbYQ1LVDSA1a3t1bHps52jbtuqGRyyfzzZD98rc72upyGW-FIIf41c> (дата звернення: 21.11.2021). — Назва з екрана.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 20.11.2021). — Назва з екрана.
6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 21.11.2021). — Назва з екрана.

Карташов Євген Григорович,
*доктор наук з державного управління,
завідувач кафедри публічного управління та проектного
менеджменту, Державний заклад вищої освіти
«Університет менеджменту освіти»
Національної академії педагогічних наук України*

НОВИЙ ЗАКОНОПРОЄКТ ПРО СТОЛИЦЮ УКРАЇНИ: СТАРІ ПРОБЛЕМИ ТА НОВОВВЕДЕННЯ

Вступ. Закон «Про столицю України — місто-герой Київ» було ухвалено ще в 1999 році, і попри численні поправки та рішення Конституційного Суду він не відповідає потребам сьогодення. На цей час у Верховній Раді України перебуває на розгляді черговий законопроект «Про місто Київ — столицю України», який планують ухвалити найближчим часом. До підготовки у другому читанні законотворцям довелося врахувати понад 900 поправок до 16 статей Закону (без перехідних положень), які можуть покращити управління містом.

Мета дослідження — з'ясувати переваги й вади нового законопроекту про місцеве самоврядування у столиці, а також його потенціал щодо оптимізації правових засад управління головним містом країни та запровадження конструктивних новацій до законодавства, що регулює життєдіяльність інших міст країни та їх самоврядних інституцій.

Виклад основного матеріалу. Автори законопроекту «Про місто Київ — столицю України» зазначили, що його метою є «оптимізація системи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в столиці України місті Києві шляхом уточнення повноважень цих органів, а також закладення в систему управління столицею України ефективного механізму стримування і протидія, що унеможливорює зурпацію влади однією посадовою особою» [1].

Найсуперечливіший момент нового законопроекту — не лише розмежування повноважень мера та голови Київської міської адміністрації, а й пряма заборона суміщати ці дві посади в одній особі (стаття 13).

Згідно з новим проектом саме голова державного виконавчого органу ухвалює рішення з питань, що раніше належали до компетенції міського голови, та деякі нові, зокрема:

— бере участь у вирішенні питань щодо розміщення на території міста Києва резиденції глави держави — Президента України, Верховної Ради України (ВРУ), Кабінету Міністрів України (КМУ), центральних органів виконавчої влади, інших органів державної влади, дипломатичних представництв;

— дає згоду на призначення та звільнення керівників розташованих на території міста Києва державних підприємств (крім керівників підприємств Збройних Сил України та інших військових формувань України);

— погоджує питання щодо створення, реорганізації, перепрофілювання або ліквідації підприємств, установ, організацій загальнодержавного значення та/або державної форми власності, розташованих на території міста Києва (стаття 14).

Водночас голову КМДА буде наділено ще й повноваженнями державного нагляду за місцевим самоврядуванням. Останнє є позитивом, поєднаним зі збереженням суперечливих положень Конституції, які дають підстави Президентові України вважати, що всі місцеві адміністрації належать до його владної вертикалі, а не до вертикалі виконавчої влади на чолі з Урядом.

До другого читання враховано рекомендацію Ради Європи забрати право голови Київської міської державної адміністрації брати участь і виступати на засіданнях Київської міської ради [3]. Тепер він та/або вповноважені ним заступники, керівники структурних підрозділів апарату адміністрації «можуть брати участь у засіданнях Київської міської ради, районних у місті Києві рад та їх органів з розгляду питань, пов'язаних із реалізацією повноважень Київської міської державної адміністрації, висловлювати свої зауваження та пропозиції» (стаття 14).

Свого часу двовладдя у столиці неодноразово ставало причиною конфліктів між представницькою та виконавчою владою в Києві і блокування ефективної роботи органу місцевого самоврядування. У 2003 році Конституційний Суд України (КСУ) на підставі аналізу Конституції України, законів України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України — місто-герой Київ», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про службу

в органах місцевого самоврядування» постановив, що Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, яку було обрано Київським міським головою та яку Президент України призначив головою Київської міської державної адміністрації. Як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова в питаннях здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України й Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України [2].

Однак після конституційної реформи у 2016 році КСУ було позбавлено повноважень щодо тлумачення законів й обмежено винятково нормами і принципами, закладеними в Конституції України, що певною мірою позбавляє релевантності його Рішення 2003 року.

Водночас для європейських країн досить типовою є ситуація, коли столицю очолює мер, який представляє опозиційну до правлячої партії політичну силу, тому розмежування представницьких і виконавчих функцій дає змогу керівництву держави краще контролювати ситуацію в місті, у якому розташовані центральні органи виконавчої влади, законодавчий орган, основні органи судової влади та проживає значна кількість виборців.

Щодо фінансового складника, то згідно зі статтею 4 законопроекту бюджет міста Києва складається із самого бюджету Києва та бюджетів районів міста. При цьому Київська міська рада забезпечуватиме розмежування між міським і районними бюджетами «на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання публічних послуг та наближення їх до безпосереднього споживача, виходячи з потреби у повноцінному фінансуванні виконання функцій та реалізації повноважень районних у місті Києві рад з урахуванням важливості забезпечення публічних інтересів територіальної громади» [1], тобто заможніший район не ділитиметься грошима з біднішим.

Бюджети районів у місті Києві не може бути затверджено з дефіцитом, а мінімальні частки доходів, що закріплюються за бюджетами районів у місті Києві, і норми щодо вирівнювання їх податкоспроможності має бути встановлено Бюджетним кодексом України.

До позитивних моментів слід зарахувати відновлення районних рад, які було ліквідовано у 2010 році. Стаття 8 зобов'язує міськраду розглядати пропозиції районних рад під час підготовки та ухвалення рішень з окремих питань. Принциповим моментом є те, що на рівні

районів державні адміністрації не створюються (стаття 13). Водночас, якщо чинний закон передбачає, що перелік і межі районів встановлює Київська рада, то в законопроекті це робить КМУ за поданням Київської міської ради з урахуванням пропозицій відповідних районних у місті Києві рад і результатів громадського обговорення.

У новому законопроекті про столицю вдосконалено регулювання питань взаємодії органів публічної влади в Києві та Київській області. Зокрема, вони можуть на договірних засадах об'єднувати кошти міського бюджету міста Києва та місцевих бюджетів у Київській області для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальної громади міста Києва та територіальних громад Київської області (міжмуниципальна співпраця) (стаття 16).

Щодо планувальної документації стосовно розвитку частини території Київської області, розташованої у приміській зоні міста Києва, то її розробляє та затверджує відповідна рада з урахуванням пропозицій уповноважених виконавчих органів Київської міської ради. У разі виникнення суперечностей це питання може розглядати КМУ.

До другого читання із законопроекту було вилучено конкретні назви виконавчих органів і специфічне регулювання. Так, спершу було передбачено створення нового виконавчого органу міськради — магістрату під керівництвом мера. Не буде й колегії міської ради — дорадчого органу, що готує пропозиції та рекомендації для розгляду, а також районних ратуш / виконавчих офісів районів — центрів надання соціальних, адміністративних та інших послуг. Законопроект також позбувся невластивих юридичних та юридично некоректних конструкцій і термінів, які виходили за межі гарантованих Конституцією України особливостей місцевого самоврядування та виконавчої влади: засади сталого розвитку, місто як сервіс, місто вільних людей тощо.

Законопроект отримав загалом схвальний відгук Ради Європи, у якому зазначено, що він чіткіше відокремлює повноваження місцевого самоврядування та виконавчої влади [3].

Висновок. Окрім запровадження окремих суперечливих положень, що обмежують повноваження виборної влади столиці й забороняють суміщення однією особою посади Київського міського голови

та голови Київської міської адміністрації, законопроект «Про місто Київ — столицю України» містить низку позитивних моментів, що сприятимуть зміцненню місцевого самоврядування у столиці України. Це, зокрема, норма про обов'язковість створення районних рад із власними виконавчими органами й фінансами. Однак ця норма потребує вдосконалення в аспекті реальної субсидіарності. Проект наділяє райради мінімальними повноваженнями, виконання яких потребуватиме значно менших коштів, ніж ті, якими розпоряджаються теперішні РДА.

Список використаних джерел:

1. Про місто Київ — столицю України : Проект Закону України від 24.09.2019 р. № 2143-3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939. — Назва з екрана.
2. Рішення Конституційного Суду від 25.12.2003 р. у справі № 1—45/2003 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03#Text>.
3. Opinion on the draft law «On the Kyiv City — the Capital of Ukraine» (#2143-3) CEGG/LEX(2020)4 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/CEGGLEX20204.pdf>.

Ковалів Мирослав Володимирович,
*кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Єсімов Сергій Сергійович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

ПРЕДСТАВНИЦТВО В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ

Місцева представницька демократія як одна з необхідних форм реалізації самоврядних відносин є системою, що забезпечує комплексними юридичними засобами представництво місцевого співтовариства в місцевому самоврядуванні на основі участі різних індивідуальних і колективних суб'єктів у формуванні та функціонуванні опосередкованого через представників вирішення питань місцевого значення.

Місцева представницька демократія слугує представництвом місцевого співтовариства в тому сенсі, що вона є породженням самоорганізації населення та призначена для формування, узгодженого висловлювання та відстоювання інтересів життєдіяльності місцевого співтовариства в найбільш повному та безпосередньому вигляді, методами та засобами.

Характеристика місцевої представницької демократії як представництва місцевого співтовариства в місцевому самоврядуванні передбачає розуміння в тісній єдності організаційно-владних й одночасно суб'єктивно-правових засад.

Це зумовлює необхідність осмислення муніципальної представницької демократії крізь призму суб'єктивного права на представництво, зокрема в контексті співвідношення та зв'язків з іншими елементами юридичних показників правового становища людини у сфері управлінських відносин.

Сутність, зміст, форми реалізації представництва в публічному праві, його співвідношення та розрізнення з прямим народовладдям, такі поняття, як представницька демократія, народне представництво, представницька система суспільства, парламентаризм, інші суміжні терміни, мають різні трактування.

У національній юриспруденції є спроби обґрунтувати єдине правове поняття представництва на основі узагальнювальних характеристик. Однак сама постановка питання формування загальнотеоретичної правової категорії представництва може бути плідною з використанням методології, що дає змогу виділити досить абстрактні характеристики відповідних відносин.

Розроблення теорії громадського представництва засобами публічно-правової науки — необхідна умова формування відповідного поняття.

Оскільки представництво — це орган волі народу, то народ і народне представництво утворюють правову єдність, де воля органу — безпосередня народна воля. Орган представництва народу, який у юридичному сенсі постає як організований народ, постійно представляє його волю.

За допомогою представництва відбувається самоорганізація народу, він затверджується як повноправний і постійний суб'єкт державно-правових відносин. Звідси випливає, що орган представництва народу неминуче має виявляти в рішеннях єдину волю народу. Воля органу — не просто відбиток наявної соціальної волі, вона безпосередньо формулюється самим органом.

Обумовленість представництва громадськими запитами визначається рівнем розвитку демократії, якістю участі громадян в управлінні. Тому становлення громадського представництва необхідно оцінювати у світлі підпорядкування принципам верховенства права та демократії.

Демократизація представництва полягає в тому, що підставою єдиної волі народу є механізм заяви й урахування на справедливих і рівних умовах суспільних інтересів. Специфіка громадського представництва визначається суб'єктним складом учасників цих відносин, об'єктами, щодо яких вони вступають у взаємодію, формами (методами) реалізації представництва, характером регулятивних методів на відносини цього роду, які є у приватному та публічному праві.

Представництво як публічно-правовий інститут має комплексний характер, пов'язане з певними публічними цілями, принципами, функціями, компетенцією, має публічно-владне (організаційно-управлінське) і суб'єктивно-правове наповнення, у ньому знаходить відображення діалектична єдність влади та свободи, набувають розвитку засади владно-управлінської ефективності у взаємозв'язку й колізійному співвідношенні з вільною самореалізацією та самоорганізацією громадської спільноти.

Ідея демократичного представництва не в заміщенні народу іншим суб'єктом, а в забезпеченні повного висловлювання правосуб'єктності, реалізації його універсальної та постійної волі органами, які одержали право влади.

Представницьку демократію потрібно розглядати як в аспекті співвідношення форм народовладдя, так і як основне реалізаційне вираження громадського представництва. В основі громадського представництва лежить довіра, що одержує формалізацію в Конституції України як принцип, який передбачає залежність усіх суб'єктів публічної влади від волі та інтересів народу, наявність між ними представницьких відносин загального характеру [1]. Конкретні відносини представництва пов'язані з формами прямого виявлення та врахування волі й інтересів народу.

Громадське представництво можна розглядати подвійно. У вузькому значенні воно еквівалентне народному представництву, що характеризує представницьку (законодавчу) владу. Але такий підхід не дає змоги розкрити всю різноманітність проявів громадського представництва в суспільстві.

Доцільно розглядати публічне представництво в сенсі, що охоплює всі інститути здійснення та участі у громадській владі, щоб забезпечити виявлення, висловлення, обстоювання громадянами своїх інтересів. Звідси розуміння збігу представницької системи суспільства з політичною організацією, що об'єднує все різноманіття форм громадського управління.

Конституційне обґрунтування права на представництво в місцевому самоврядуванні не вичерпується власне публічно-владними моментами, пов'язаними з реалізацією представницько-правових відносин через організаційний механізм здійснення місцевої влади.

Це узгоджується з конституційною концепцією права громадян на участь в управлінні справами держави та місцевого самоврядування, яка згідно з Конституцією України передбачає участь громадян в управлінні через різних представників, коло яких не обмежується представниками у складі публічної влади, тобто безпосередніми носіями публічно-владних повноважень.

Конституція України гарантує кожному право на об'єднання та свободу діяльності громадських об'єднань, визначаючи обов'язок органів публічної влади всіх територіальних рівнів забезпечувати необхідні умови для ефективної вільної взаємодії громадян у вигляді організаційних структур, що створюються на самостійній, добровільній основі в різних організаційно-правових формах.

Це потребує гарантування громадським об'єднанням реальної можливості здійснення належного представництва та захисту прав громадян, пов'язаних спільністю інтересів.

В умовах місцевого самоврядування право на об'єднання, зокрема і правомочність представництва інтересів громадян, що належить до структурного складу, набуває особливої цінності. Воно є необхідною передумовою й умовою розвитку суспільного сегменту самоврядних відносин, що дає змогу реалізувати потенціал самоорганізації населення для самостійного задоволення життєво важливих потреб.

Конституційний Суд України сформулював правову позицію, згідно з якою громадяни мають право на участь безпосередньо або через представників у здійсненні публічної влади в межах об'єднаних громад [2]. Об'єднання громади та право громадян, які проживають на її території, на здійсненні місцевого самоврядування виникають на підставі Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а не на підставі волевиявлення населення адміністративно-територіального утворення [3].

Це означає, що право здійснення місцевого самоврядування не вкладається у традиційні теоретичні підходи до розуміння щодо суб'єктивного права, оскільки таке охоплює можливість утримання від здійснення тих дій, які воно дозволяє. У цьому виражається сутність суб'єктивного права як юридично забезпеченого заходу, виду, обсягу можливої поведінки.

У принциповому плані допустимо говорити про самозобов'язання народу, в особі якого громадяни, що входять до складу й утворюють

спільноти, визнають місцеве самоврядування як необхідне та належне соціально-правове явище, що включає аспект представництва.

Факт про визнання означає визначення Конституцією України самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, неприйнятність довільного втручання у справи місцевого самоврядування. У цьому право представництва постає як специфічне суб'єктивне публічне право. Через нього відбувається реалізація не лише соціально-політичної свободи й пов'язаних із нею суб'єктивних інтересів людини, а й публічно-правової необхідності, обумовленої реалізацією та досягненням конституційних цілей демократії, виражених у місцевому самоврядуванні як інституті державності.

Громадське представництво не зводиться до виборного представництва, але поєднання виборності та колегіальності утворює форму у вигляді народного представництва.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. — Назва з екрана.
2. Право на участь громадян на управління державними справами [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/433-pravo-na-uchast-v-upravlinni-derzhavnymu-spravam>. — Назва з екрана.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>. — Назва з екрана.

Мішина Наталя Вікторівна,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»*

ДО ПИТАННЯ ДИВЕРСИФІКАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗГАДУЄМО МАГДЕБУРЗЬКЕ ПРАВО

На сучасному етапі в Україні відразу дві важливі реформи — реформа децентралізації публічної влади та муніципальна реформа як складова частина адміністративної реформи — передбачають подальше вдосконалення й урізноманітнення форм залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого значення на місцевому рівні.

Попри це, поки що в концептуальних, проектних документах так і немає можливості обрати організаційно-правову форму місцевого самоврядування для його здійснення в конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Місцеве самоврядування в Україні, на відміну від деяких країн переважно з англо-американською моделлю муніципального управління, залишається не дуже диверсифікованим.

Так, області та райони мають єдину організаційно-правову форму місцевого самоврядування. Уже доволі давно очікуються зміни, які б надали можливість утворювати хоча б «власні» виконавчі органи обласних і районних рад, але досі прагнення й намагання в цій сфері залишаються прагненнями та намаганнями.

У дослідників викликає зауваження організаційно-правова форма місцевого самоврядування, обрана для столиці. Так, Ю. Ю. Бальцій зазначив щодо місцевого самоврядування у столиці та в Севастополі, що «місцеве самоврядування в Києві... не відповідає загальним вимогам, що властиві цьому інституту. Територіальні громади цих міст не мають мінімально встановлених прав щодо організаційної та матеріально-фінансової самостійності на рівні з іншими містами України; місцева рада позбавлена можливості створювати власні виконавчі органи, встановлювати систему та структуру виконавчих органів, затверджувати положення про відділи, управління та інші

структурні підрозділи; порушується вся система взаємодії представницького та виконавчого органів місцевого самоврядування шляхом позбавлення підконтрольності, підзвітності та відповідальності другого першому; орган, що має здійснювати виконавчі функції, ставиться в рівне, а то й вище становище над представницьким органом. Організація місцевого самоврядування в містах з особливим статусом має передбачати особливості в рамках загального, а не виняток з нього. Київ та Севастополь як міста республіканського значення мають повне конституційне право на існування системи місцевого самоврядування, яка встановлюється для всіх міст України. У першу чергу це стосується виконавчих органів, тому що місцеві ради цих міст позбавлені власних виконавчих органів, створення яких є необхідною умовою розвитку місцевого самоврядування, запорукою реалізації конституційного права громадян на місцеве самоврядування» [1, с. 195]. Отже, і тут проблема полягає в тому, як саме структурована організаційно-правова форма місцевого самоврядування. І знову варто констатувати, що до вибору цієї форми територіальна громада не є дотичною.

Дослідники зауважують, що в більшості країн світу столиці «є мегаполісами з усіма притаманними їм особливостями: багатомільйонним населенням; високим рівнем щоденної внутрішньоміської та приміської міграції; зосередженням державних, громадських і політичних структур; наявністю найбільших систем життєзабезпечення... (залізничні, автомобільні та авіаційні вузли, центри управління енергетичними системами та ін.); наявністю великої кількості іноземних посольств та представництв... Ці особливості істотно ускладнюють організацію місцевого самоуправління» [2, с. 599]. Слід повністю погодитись із цим узагальненням.

Варто підкреслити, що стосовно столиці така практика — про незалучення членів територіальної громади до обрання організаційно-правової форми — є типовою для закордонних країн.

Справді, наявність однакової чи майже однакової організаційно-правової форми для сіл, селищ і міст (особливо для всіх міст, попри кількість мешканців) навряд чи сприяє подальшій розбудові місцевого самоврядування в частині залучення населення до участі в ньому.

Наприклад, В. В. Таболін зауважує такі характерні риси великих міст, крім чисельності населення та розміру території міста:

- «— висока щільність забудови та заселення;
- багатопверховість архітектурної забудови;
- наявність передмість;
- багатогалузева економіка міста;
- розвинена форма міської інфраструктури з урахуванням індустріалізованої сфери обслуговування;
- значна довжина транспортних та інженерних комунікацій;
- наявність великих форм транспортної інфраструктури: метрополітен, кілька залізничних вокзалів, аеропорт, морський або річковий порт (як правило);
- багатоступінчаста й розгалужена структура міського господарства та управління;
- високий ритм і вартість життя;
- екологічно несприятливе середовище проживання, високий рівень захворюваності та смертності;
- більш контрастне соціальне розшарування суспільства, перетворення асоціальних явищ на соціальні проблеми (наркоманія, алкоголізм тощо);
- криміналізація;
- старіння населення міста;
- відрив від природи, заміна її штучними формами та сурогатами;
- соціально-психологічні чинники роз'єднаності людей (самотність, втрата індивідуальності)» [3, с. 54—55].

Звісно, усі ці чинники потребують врахування під час здійснення місцевого самоврядування, зокрема їх можна (і потрібно!) враховувати під час вибору його організаційно-правової форми.

Слід погодитися з тим, що «децентралізація сьогодні стає ключовим словом в українському політичному дискурсі, поступово отримуючи й правовий вимір. Сьогодні, у процесі конституційних трансформацій, перед Україною виникає шанс відновити ті традиції місцевого самоврядування, які були багато в чому забуті протягом останніх сотень років» [4, с. 5]. О. С. Мельничук справедливо сформулювала це твердження, так само вона влучно зауважила, що «міська правова система формується, насамперед, за рахунок поглиблення самостійності міста, яке її утворює. Це... означає, що перспективи формування міських правових систем знаходяться у тісній залежності від децентралізації влади та посилення позицій місцевого самоврядування» [4, с. 114—115].

Якщо звернутися до історії України, то найбільш самостійними міста були за часів магдебурзького та хелмінського права.

В. Р. Нестор справедливо зауважив, що в цей період щодо українських міст, які мали відповідні хартії, узагалі не було сумнівів про дотримання європейських муніципальних цінностей, європейських муніципальних традицій — міське самоврядування повністю відповідало самоврядуванню міст у Центральній та Західній Європі (див., наприклад, [5]). Варто взяти до уваги й це міркування.

Отже, перспективним вбачається звернути більше уваги на досвід міського самоврядування в згаданий історичний період. По-перше, це дасть можливість диверсифікувати міське самоврядування залежно від різноманітних характеристик міст, підкреслити унікальність кожного міста, задати вектор його розвитку. По-друге, це спростить розмежування нормотворчих і виконавчих повноважень у місті, сприятиме зверненню уваги на те, що структурувати виконавчі органи можна по-різному, як і різними можуть бути підходи до того, яка саме посадова особа очолюватиме їх та/або спрямовуватиме їхню діяльність.

Список використаних джерел:

1. Бальцій Ю. Ю. Основні моделі місцевого самоврядування в містах України / Ю. Ю. Бальцій // Актуальні проблеми держави і права. — 2011. — Вип. 6. — С. 187—196.
2. Система муніципального управління / под ред. В. Б. Зотова. — Ростов н/Д : Фенікс, 2010. — 717 с.
3. Таболин В. В. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в крупных городах и урбанизированных регионах : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Таболин. — М., 1999. — 426 с.
4. Мельничук О. С. Міська правова система: поняття та структура : монографія / О. С. Мельничук. — Одеса : Фенікс, 2014. — 292 с.
5. Нестор В. Р. Міське самоврядування в Україні та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північній Ірландії: компаративне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Віталій Романович Нестор. — К., 2021. — 433 с.

Потапенко Сергій Анатолійович,
*доктор філософії за спеціальністю 081 «Право»,
доцент кафедри цивільного,
господарського і трудового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

ВЕКТОР РЕГУЛЮВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ РАД СФОРМОВАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] (далі — Концепція) одним із принципів створення належних матеріальних, фінансових й організаційних умов здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування є надання їм права розпоряджатися землями в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співпраці територіальних громад для виконання спільних програм. На практиці наведений принцип на цей час реалізовано в контексті проведення земельної реформи в Україні.

Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошенню в Україні» від 10 липня 2018 року № 2498-VIII (із змінами, які набули чинності з 01.01.2019) (далі — Закон № 2498-VIII) [2] землі колективних сільськогосподарських підприємств (далі — КСП), що припинені, визнано власністю територіальних громад, на території яких вони розташовані. Також за сільськими, селищними, міськими радами закріплено повноваження щодо проведення до 01.01.2025 розподілу земель, які залишились у колективній власності КСП (сільськогосподарських кооперативів, акціонерних товариств), що не були припинені як юридичні особи. Водночас несільськогосподарські угіддя, перелічені в частині четвертій статті 7 Закону України «Про порядок

виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 05 червня 2003 року № 899-IV (у редакції, яка набула чинності з 01.01.2019) [3], в імперативному порядку мають бути передані до комунальної власності територіальних громад, на території яких ці землі розташовані.

Із системного аналізу наведеного законодавства випливає, що розпорядження земельними ділянками колективної власності, коли правонаступник КСП не припинений, здійснюється за такою чітко визначеною процедурою:

1) ухвалення сільською, селищною, міською радою, на території якої розташовані землі КСП, рішення про розроблення документації із землеустрою, на підставі якої буде сформоване земельні ділянки колективної власності;

2) ухвалення сільською, селищною, міською радою, на території якої розташовані землі КСП, рішення про затвердження розробленої документації із землеустрою, якою сформовано земельні ділянки колективної власності;

3) ухвалення сільською, селищною, міською радою рішення про проведення розподілу земель, що залишилися в колективній власності, розміщення в загальнодоступних місцях відповідних населених пунктів і публікація у друкованих засобах масової інформації районної державної адміністрації або районної ради чи оприлюднення на власному офіційному вебсайті (за наявності) оголошення про проведення загальних зборів осіб, які мають право на земельну частку (пай);

4) проведення загальних зборів осіб й ухвалення за згодою не менш як двох третин голосів власників земельних часток (паїв), а за її відсутності — через жеребкування рішення про розподіл земельних ділянок колективної власності, з дотриманням приписів, установлених частиною четвертою статті 7 Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)»;

5) оформлення протоколу за результатами розподілу (який підписують особи, що брали участь у зборах, головуючий і секретар зборів) зі списком реєстрації учасників зборів, засвідчених їхніми підписами та підписами головуючого й секретаря зборів, що скріплюється печаткою сільської, селищної, міської ради;

6) затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою протоколу про розподіл земельних ділянок колективної власності власниками земельних часток (паїв);

7) державна реєстрація права власності територіальної громади, фізичної або юридичної особи на розподілену земельну ділянку в органах Державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Поки землі колективної власності не буде розподілено та/або передано в комунальну власність територіальних громад, їх за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради можна передавати в оренду на строк до державної реєстрації на них права власності в органах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Утім, якщо до 01.01.2025 розподіл земель, що залишились у колективній власності КСП (сільськогосподарських кооперативів, акціонерних товариств) не буде проведено в порядку, установленому законодавством, то може бути здійснено передання цих земель у комунальну власність відповідно до статті 335 Цивільного кодексу України [4] у порядку визнання майна безхазяйним.

За офіційними даними, площа невитребуваних (нерозподілених) паїв земель, що залишились у колективній власності в Україні, становить близько 390 тис. га. Це обумовлює актуальність процесу розпаювання, а також свідчить про те, що близько 120 тис. громадян ще не витребували свої земельні частки (паї), не виділили їх в натурі (на місцевості) та згідно із чинним законодавством не мають права ними користуватись [5].

Отже, Закон № 2498-VIII установив дієві механізми для впорядкування питань володіння, користування й розпорядження землями колективної власності, які на практиці забезпечили істотне підвищення дохідної частини бюджетів територіальних громад.

У контексті реформування місцевого самоврядування в Україні для підвищення рівня матеріальних і фінансових умов життєдіяльності територіальних громад коштом плати за землю було запропоновано два підходи. Перший передбачав делегувати сільським, селищним, міським радам повноваження щодо розпорядження землями державної власності, які розташовані за межами населених пунктів (запропоновано проектом Закону України від 31 березня 2016 року № 4355 [6]), і закріпити повноваження щодо розпорядження землями державної власності лише за радами об'єднаних

територіальних громад із метою стимулювання до добровільного об'єднання територіальних громад (законопроекти від 18 вересня 2017 року № 7118 [7] і від 04 жовтня 2017 року № 7118-1 [8]). Утім, така позиція не узгоджувалась із нормою-принципом, установленою статтею 143 Конституції України [9], про те, що територіальні громади та/або їх органи місцевого самоврядування управляють комунальним майном. Тож з урахуванням негативних висновків Головного науково-експертного управління Верховної Ради України її було відхилено. Другий підхід містив іншу концепцію — передати землі державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності відповідних територіальних громад. Цей підхід спочатку було викладено у законопроекті від 01 жовтня 2019 року № 2194 [10], який 28.04.2021 було ухвалено як Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 року № 1423-IX [11] (далі — Закон № 1423-IX).

З 01.07.2021 набув чинності п. 24 Перехідних положень Земельного кодексу України [12], унесений Законом № 1423-IX, відповідно до якого землями комунальної власності територіальних громад є всі землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів у межах таких територіальних громад, крім земель, використовуваних органами державної влади, державними підприємствами, установами, організаціями на праві постійного користування, земель оборони, лісгосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також під будівлями, спорудами, іншими об'єктами нерухомого майна державної власності. Водночас сформовані земельні ділянки, право державної власності на які зареєстроване в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, переходять у комунальну власність відповідної територіальної громади з моменту державної реєстрації права комунальної власності в цьому Реєстрі.

За приблизними підрахунками, до комунальної власності територіальних громад за Законом № 1423-IX можуть перейти близько 4 млн державних земель [13]. Для виявлення несформованих земель сільські, селищні, міські ради проводять їх інвентаризацію,

надають земельним ділянкам кадастрові номери, визначають їхнє цільове призначення, склад угідь, обмеження й обтяження в їх користуванні.

Також Законом № 1423-IX внесено зміни до Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року № 962-IV [14], відповідно до якого з 27.05.2022 виконавчі органи рад сформованих територіальних громад після ухвалення відповідного рішення зможуть здійснювати державний контроль за використанням та охороною земель, зокрема за виконанням власниками і користувачами земель комплексу необхідних заходів із захисту земель від заростання бур'янами, чагарниками, вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, розміщенням, проектуванням, будівництвом, введенням в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель, експлуатацією, збереженням протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень, а також дотриманням режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд і вимог законодавства щодо збереження захисних насаджень і межових знаків (стаття 61).

Завдяки додатковим повноваженням, передбаченим Законом № 1423-IX, сільські, селищні, міські ради зможуть самостійно в інтересах жителів територіальної громади визначати долю земель та інших природних ресурсів, розташованих в адміністративних межах відповідної ради, самостійно вирішувати питання будівництва, забезпечити кращий контроль й ефективніше управління землями, що дасть їм змогу істотно збільшити надходження до своїх бюджетів від землі та похідних від неї видів економічної діяльності, а це, безумовно, покращить добробут населених пунктів.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року № 711-IX [15] (далі — Закон № 711-IX) запроваджено головний стратегічний і планувальний документ громади — комплексний план просторового розвитку території територіальної громади (далі — комплексний план), який одночасно є містобудівною та землепорядною документацією на місцевому рівні, що має визначати планувальну організацію та функціональне призначення території всієї громади з метою її сталого розвитку. Комплексний план має бути розроблено й затверджено за рішенням ради сформованої територіальної громади не пізніше за 01.01.2025.

З-поміж іншого передання державних і колективних земель до комунальної власності територіальних громад частково «зняло» проблему, пов'язану з невизначеністю територій сільрад як адміністративно-територіальних одиниць, у яких органи управління припинені (сільські, селищні ради як юридичні особи публічного права). Зазначені території досі не зараховано до території сільради, яка розташована в адміністративному центрі територіальної громади.

Згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року № 1654-X [16] сільрада як адміністративно-територіальна одиниця припиняється за рішенням обласної ради, а таких не ухвалювали щодо сільрад розформованих територіальних громад. Слід зауважити, що відповідно до чинного законодавства рада, розташована в адміністративному центрі територіальної громади, наділена повноваженнями лише на ухвалення рішення про припинення сільських, селищних, міських рад (розформованих територіальних громад) як юридичних осіб публічного права. Своєю чергою процедура визначення урядом адміністративних центрів територіальних громад та затвердження їхніх територій за своїм змістом і характером не є вирішенням питань адміністративно-територіального устрою України [17], а тому не приводить до утворення, об'єднання, ліквідації сільрад як адміністративно-територіальних одиниць, а також встановлення і зміни їхніх меж.

Отже, визначення території територіальної громади лише за зовнішніми межами територій сільрад без їх зарахування до території сільради, яка розташована в адміністративному центрі громади, видається суперечливим і неузгодженим, що потребує правового врегулювання.

Комплексний план має містити положення про концепцію інтегрованого розвитку всієї території територіальної громади, що знову-таки актуалізує проблему невизначеності її меж. Цю проблему можливо розв'язати лише в контексті адміністративно-територіальної реформи та визнання громади базовою адміністративно-територіальною одиницею.

Викладене вище дає нам підстави для висновку про те, що предмети відання сільських, селищних, міських рад сформованих територіальних громад у сфері земельних відносин майже не змінилися, відбулося лише значне розширення обсягу їхніх повноважень у зазначеній

сфері та збільшення обсягу земель (земельних ділянок) комунальної власності, що позитивно вплинуло на чимале збільшення дохідної частини бюджетів територіальних громад і підвищення їхньої фінансової спроможності. Водночас «імплантування» територіальної громади в чинну систему адміністративно-територіального устрою України без унесення змін до Конституції України, лише на рівні звичайних законів, не створює жодних правових наслідків та не розв'язує проблему встановлення меж території громади. До набуття територіальною громадою статусу адміністративно-територіальної одиниці розроблення комплексного плану є передчасним і недоцільним.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text> (дата звернення: 15.11.2021). — Назва з екрана.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошенню в Україні : Закон України від 10.07.2018 р. № 2498-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19#Text> (дата звернення: 15.11.2021). — Назва з екрана.
3. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) : Закон України від 05.06.2003 р. № 899-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15#Text> (дата звернення: 15.11.2021). — Назва з екрана.
4. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 15.11.2021). — Назва з екрана.
5. Чувпило В. Невитребовані земельні паї — їхні власники мають час до 1 січня 2025 року [Електронний ресурс] / Вадим Чувпило // AgroPolit.com. — Режим доступу : <https://agropolit.com/blog/439->

- nevitrebuvani-zemelni-payi--yihni-vlasnik-mayut-chas-do-1-sichnya-2025-roku (дата звернення: 15.11.2021). — Назва з екрана.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель : Проект Закону України від 31.03.2016 р. № 4355 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення: 14.11.2021). — Назва з екрана.
 7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад : Проект Закону України від 18.09.2017 р. № 7118 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62556 (дата звернення: 14.11.2021). — Назва з екрана.
 8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин : Проект Закону України від 04.10.2017 р. № 7118-1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62648 (дата звернення — 14.11.2021). — Назва з екрана.
 9. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%20%BA%96-%20%D1%80> (дата звернення: 19.11.2021). — Назва з екрана.
 10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Проект Закону України від 01.10.2019 р. (тираж 24.11.2020) № 2194 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66970&pf35401=539484> (дата звернення: 19.11.2021). — Назва з екрана.
 11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28.04.2021 р. № 1423-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text> (дата звернення: 14.11.2021). — Назва з екрана.

12. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 19.11.2021). — Назва з екрана.
13. Як громадам управляти своєю територією в умовах ринку земель: 7 важливих кроків [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/743/zemreforma-4.pdf> (дата звернення: 19.11.2021). — Назва з екрана.
14. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15> (дата звернення: 19.11.2021). — Назва з екрана.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17.06.2020 року № 711-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20> (дата звернення: 19.11.2021). — Назва з екрана.
16. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р. № 1654-X [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10> (дата звернення: 14.11.2021). — Назва з екрана.
17. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Київської області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 р. № 600-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-perspektivnogo-planu-formuvannya-teritorij-gromad-kiyivskoyi-t200520> (дата звернення: 21.11.2020). — Назва з екрана.

Пухтинський Микола Олександрович,
*кандидат юридичних наук, доцент, старший
науковий співробітник Інституту держави
і права ім. В. М. Корецького НАН України*

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ПЕРСПЕКТИВ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО СТАТУСУ СТОЛИЦІ УКРАЇНИ

Питання вдосконалення законодавчого статусу столиці України — міста Києва актуальне в конституційно-правовому дискурсі в різних складниках. Зокрема, у плані реалізації політики децентралізації публічної влади, її законодавчого забезпечення у столичному, регіональному ареалі. У плані конституційної модернізації територіального врядування. У плані приведення законодавчих засад функціонування й організації публічної влади у столиці у відповідність до європейських стандартів врядування та місцевого самоврядування. У прикладному аспекті — завершення законотворчої діяльності щодо розроблення й ухвалення нової редакції законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, про столицю України, а також нових актів про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, про префектів (префектуру, урядників), про статут територіальної громади міста Києва.

Сучасні проблеми статусу столиці стали предметом розгляду в роботах О. Батанова, В. Кравченка, Ю. Скопненка, В. Федоренка, М. Хонди та інших авторів [1]. У них наведено ґрунтовний аналіз становлення та розвитку конституційно-правових засад столичного міста. Тепер настає етап осмислення перспектив їх удосконалення з огляду на завершення законотворчих розробок щодо організації та функціонування публічної влади у столиці. Водночас доцільно, ба навіть потрібно, ураховувати нинішній етап децентралізації влади, який через визначення місії владарювання у столиці переходить із субрегіонального на регіональний рівень; активну фазу конституційної модернізації; необхідність ліквідації дуалізму столичної влади в напрямі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;

нагальну потребу системного, комплексного підходу до законодавчого забезпечення столичного статусу.

Саме останнього бракує не лише щодо регулювання статусу столиці, а й узагалі системи правового регулювання в Україні. Спроби планування законотворчості [2] зазвичай нівелюються поточною політичною доцільністю. Як наслідок — брак законотворення аж до невідповідності ухвалених актів Конституції. Це стосується й розроблення та ухвалення нової редакції закону про столицю. Адже спочатку треба визначитись із системою територіального врядування щодо уточнення інститутів місцевого самоврядування, виконавчої влади у країні тощо, а після цього врегульовувати правовий статус столиці, влада якої є, принаймні має бути, невіддільною частиною публічної влади України. За такою формулою спочатку слід оновити правове регулювання місцевого самоврядування, місцевої виконавчої влади загалом, а далі — визначити особливості здійснення місцевого врядування та самоврядування у столиці. Як зазначено у Висновку Ради Європи до доопрацьованого проекту Закону України «Про місто Київ — столицю України» (№ 2143-3) (далі — Висновок Ради Європи), «...злагоджена законодавча діяльність має дотримуватися послідовності «Конституція — загальні закони — спеціальні закони». Однак прийнятним є те, що у випадку України, де зусиллям із законодавчих реформ притаманні масштабність та інтенсивність, паралельно обговорюється і, можливо, ухвалюється декілька законів. Проте потрібно забезпечувати високий ступінь законодавчої злагодженості» [3].

Підготовка проекту Закону про столицю до другого читання завершується [4]. Під час його обговорення було чимало дискусій, зокрема щодо: предмета правового регулювання цього акта, перші редакції якого визначали не так особливості здійснення місцевого самоврядування в Києві, як саму його організацію; невідповідності багатьох положень законопроекту принципам Європейської хартії; «загрози ліквідації» місцевого самоврядування у столиці; доцільності розгляду проекту до його ухвалення Конституційним Судом [5]; спрямування його до Венеційської комісії [6] тощо.

Нарешті було отримано згаданий Висновок Ради Європи, у якому зазначено, що за останні десять років Рада Європи за допомогою свого Центру експертизи підготувала низку документів, у яких

розглянуто ситуацію в місті Києві. Зокрема, у 2009 році — докладну оцінку законопроекту на цю саму тему; законопроект зрештою не було ухвалено (DPA/LEX 7/2009); у 2013 році — документ, який містить стратегічні рекомендації, що аргументують реформу правового статусу міста Києва (CELGR/PAD1/2013); у 2019 році — звіт за результатами фахового огляду «Демократичне врядування в містах-метрополіях на прикладі Київського регіону», у якому розглянуто й надано рекомендації щодо врядування в місті Києві (включно з прилеглими громадами); також у 2019 році — висновки до законопроектів на цю саму тему, надані на розгляд Верховної Ради України (CEGG/LEX(2019)4 та CEGG/LEX(2019)5). Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи також підготував експертний звіт про аналіз першого проекту Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» від 23 лютого 2020 року та другий експертний звіт про аналіз другого проекту Закону (тобто предмет цього висновку) від 8 листопада 2021 року.

Серед основних настанов Висновку Ради Європи можна виділити такі: «...рекомендується ухвалити нинішній законопроект лише після ухвалення загального закону щодо механізму адміністративного нагляду (яким на сьогодні є проект Закону про місцеві державні адміністрації) або в пакеті з цим загальним законом і лише за умови, якщо цей загальний закон забезпечує повне дотримання вищезазначених принципів Хартії... Було б краще покласти відповідальність за створення та внесення змін до переліку й меж районів на Київську міську раду. Таке рішення більшою мірою відповідало б положенням статті 6 («Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань») Хартії... Варто було б уточнити, що будь-яке рішення Кабінету Міністрів України має спиратися на пропозицію (а не тільки ініціюватися нею) з боку міської ради (після проведення консультацій з іншими заінтересованими сторонами). Усі розбіжності між рішенням Кабінету Міністрів України і пропозицією київської влади мають повністю обґрунтуватися... Оскільки створення таких районів є однією з важливих особливостей цього законопроекту, було б краще роз'яснити точні рамки, в яких принцип субсидіарності застосовується до відносин між міською владою та районними органами влади, щоб надати йому правової визначеності» [7].

Доцільно також урахувати зауваження до остаточної редакції проєкту, висловлені Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України [8].

Ухваленням зазначеного Закону вдосконалення законодавчого статусу столиці України не завершується. Так, вкрай важливо впровадити принципи Європейської хартії місцевого самоврядування у столичне буття, розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, сформувавши власні виконавчі органи місцевого самоврядування, визначити врівноважену систему державного нагляду за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України. І тут мають вступити в дію норми оновленого Закону про місцеві державні адміністрації, нового Закону щодо статусу префектів (урядників). Проте попереду ще велика законотворча робота у сфері галузевого (секторального) законодавства, пов'язаного із життєзабезпеченням житлово-комунального господарства, містобудуванням, архітектурою, охороною здоров'я, освітою тощо. Попереду також широке поле локальної нормотворчості, передусім у частині загальмованої, на жаль, роботи над новою редакцією Статуту територіальної громади міста Києва та впровадження його у практику. І це — тема окремої розмови.

Список використаних джерел:

1. Батанов. О. Проблеми дотримання європейських принципів та стандартів місцевого самоврядування при визначенні законодавчого статусу столиці України міста Києва [Текст] / Олександр Батанов, Віктор Кравченко ; за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні» (20 грудня 2019 року, м. Львів). — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. — 300 с. ; [Електронний ресурс]. — С. 18—31. — Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/conferencii/Konf_20.12.2019.pdf.
Батанов О. Статус столиці України — міста Києва у дзеркалі сучасних законопроектних ініціатив: досвід експертного аналізу

[Електронний ресурс] / Олександр Батанов. — Режим доступу : <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/status-stolytsi-ukrayiny-mista-kyueva-u-dzerkali-suchasnyh-zakonoproektnyh-initsiatyv-dosvid-ekspertnogo-analizu/>. — Назва з екрана.

Скопненко Ю. Г. Конституційно-правовий статус столиці України та столиць європейських держав: порівняльний аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 [Електронний ресурс] / Ю. Г. Скопненко. — Київ, 2015. — 249. — Режим доступу : http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/1274/1/skopnenko_dis.pdf. — Назва з екрана.

Федоренко В. Столиця України — місто-герой Київ: поняття, адміністративно-територіальний устрій і функції (частина перша) [Електронний ресурс] / Владислав Федоренко. — Режим доступу : <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2012/8/Fedorenc.pdf>. — Назва з екрана.

Хонда М. П. Конституційно-правовий статус столиці України — міста Києва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. П. Хонда. — Київ, 2007. — 22 с.

2. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. — 2015. — № 31. — Ст. 297. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text>. — Назва з екрана.
3. Висновок до доопрацьованого проекту Закону України «Про місто Київ — столицю України» (№ 2143-3) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/877/CEGG_LEX20212_Opinion-Kyiv-Law-2143-3_UKR.pdf. — Назва з екрана.
4. Про місто Київ — столицю України : Проект Закону України (реєстр. № 2143-3) ; текст законопроекту до другого читання 05.11.2021 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939. — Назва з екрана.
5. Рада має дочекатися тлумачення КСУ перш ніж ухвалювати закон про столицю [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://lexinform.com.ua/zakonodavstvo/rada-maye-dochekatysyatlumachennya-ksu-persh-nizh-uhvalyuvaty-zakon-pro-stolytysyu/>. — Назва з екрана.

6. Мороз Ф. Закон про столицю: що скаже Венеційська комісія? [Електронний ресурс] / Федір Мороз. — Режим доступу : <https://lexinform.com.ua/v-ukraini/zakon-pro-stolytsyu-shho-skazhe-venetsijska-komisija/>. — Назва з екрана.
7. Висновок до доопрацьованого проекту Закону України «Про місто Київ — столицю України» (№ 2143-3) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/877/CEGG_LEX20212_Opinion-Kyiv-Law-2143-3_UKR.pdf. — Назва з екрана.
8. Зауваження до проекту Закону України «Про місто Київ — столицю України (реєстр. № 2143-3 ; друге читання) Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України від 05 листопада 2021 року [Електронний ресурс] / Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939.

Янюк Наталія Володимирівна,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
та фінансового права Львівського національного
університету імені Івана Франка*

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Складовою частиною реформи місцевого самоврядування (МСВ) є реформа служби в органах МСВ. Правові засади цього інституту було закладено в Конституції України, оскільки гарантування місцевого самоврядування зумовлює потребу у спеціально підготовлених фахівцях, які безпосередньо реалізовуватимуть завдання територіальної громади та забезпечуватимуть вирішення повсякденних питань місцевого значення. Підтвердженням цього є статті 7 і 140 Конституції України. Реформування служби, як ніколи раніше, набуває першочергового

значення, оскільки це зумовлено процесом децентралізації влади й розширенням повноважень органів місцевого самоврядування як складника публічної адміністрації. Від професійного рівня та компетентності службовців органів місцевого самоврядування залежить дієвість ухвалення та виконання програм розвитку територіальної громади, надання якісних адміністративних послуг населенню, налагодження співпраці з іншими органами, а найперше — місцевими органами виконавчої влади. Оскільки публічна служба й публічна адміністрація є органічно поєднаними категоріями, то реформа однієї з них обов'язково зумовлює необхідність реформувати іншу, а наслідки таких заходів чи їх недоліки позначаються на обох. Отже, проведення реформи місцевого самоврядування і служби в органах місцевого самоврядування є однією з передумов європейської інтеграції.

Закріплення у статті 38 Конституції України права рівного доступу громадян до державної служби та до служби в органах місцевого самоврядування стало підставою для розмежування двох видів публічної служби й ухвалення окремих законів. Від часу ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 рік) і до червня 2001 року, часу ухвалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», на відносини служби в органах місцевого самоврядування поширював дію Закон України «Про державну службу» (1993 рік). Однак особливість формування та функціонування служби в органах місцевого самоврядування зумовила потребу власного законодавчого регулювання. Попри те, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» поширюється тільки на частину службовців — посадових осіб місцевого самоврядування, він містить умови вступу і проходження служби, визначає види посад і ранги посадових осіб, статус цих осіб, відокремивши їх від інших працівників цих органів.

Тривалий час було гармонійне поєднання норм законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Це давало можливість особі переходити з посади одного виду органів на посаду в інший, відбувалася певна службова ротація, що за своїм характером не створювала перешкод у професійному виконанні повноважень цих органів. Однак з ухваленням Закону України «Про державну службу» 10 грудня 2015 року, а точніше з 1 травня 2016 року — набрання чинності, ситуація кардинально змінилася. Новий Закон

заклав підґрунтя для закритої моделі державної служби. Попри деякі приписи нормативних актів щодо переходу державних службовців на службу в органи місцевого самоврядування й навпаки, реалізувати їх без процедур, визначених у Законі України «Про державну службу», неможливо. Сьогодні виявилось складно застосувати й положення законів до переведення фахівців ЦНАПів ліквідованих районних державних адміністрацій на службу до новостворених ЦНАПів об'єднаних територіальних громад не лише через суб'єктивні чинники, зумовлені відмовою з боку деяких посадових осіб ОТГ, але й через цілком об'єктивні, оскільки є невідповідність категорій посад і рангів службовців, що не дає змоги визначити рівнозначну посаду в разі такого переведення.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року вже не відповідає вимогам часу й потребам територіальної громади та самих органів самоврядування. Також у Законі залишається компромісний варіант поєднання норм трудового й адміністративного права в регулюванні питань служби, що не відповідає публічно-правовій природі таких відносин.

Відсутність належного законодавчого регулювання у сфері публічної служби спричиняє зниження інтересу до служби з боку високоосвічених фахівців, що своєю чергою призводить до зниження престижу роботи в органах публічної адміністрації. Тепер це особливо відчутно в органах місцевого самоврядування. Утрату конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці не можна вирішити лише пропозицією підвищення заробітної плати, це потребує комплексного врегулювання питань прозорого добору на службу, створення умов для службової кар'єри й встановлення гарантій діяльності службовців.

На проблемах служби в органах місцевого самоврядування було наголошено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. Зокрема, зацентровано на тому, що спостерігається зниження рівня професійності посадових осіб, що негативно позначається на ухваленні управлінських рішень, наданні адміністративних послуг і виконанні завдань місцевого самоврядування. Однак у Концепції не задекларовано заходів щодо подолання зазначених проблем.

21 липня 2021 року Кабінет Міністрів України розпорядженням «Про деякі питання реформування державного управління України» схвалив Стратегію реформування державного управління України на 2022—2025 роки, у якій вперше після Кодексу адміністративного судочинства України вжито поняття «публічна служба». На відміну від КАС України, який використовує широке розуміння цього поняття, що відповідає потребам адміністративного судочинства, у Стратегії використано поняття «публічна служба», яке об'єднує два види публічно-службової діяльності — державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. Попри обґрунтовані зауваження щодо структури Стратегії, варто позитивно оцінити виокремлення ключових напрямів реформування служби в органах місцевого самоврядування, серед яких: оновлення законодавства, забезпечення рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; введення в дію прозорого механізму прийняття на службу та стимулювання кар'єрного зростання; підвищення гарантій і захисту службовців, установлення конкурентного рівня заробітної плати, зокрема і прозорості в її формуванні. Модернізація служби в органах місцевого самоврядування у відповідних напрямках допоможе підвищити її авторитет і повернути довіру населення, це створить мотивацію для кандидатів іти на службу в ці органи не тому, що «немає іншої посади», а тому, що є таке бажання.

Реформування має відбуватись із застосуванням принципів європейського врядування, визначених у «Білій книзі», ухваленій Європейською комісією в липні 2001 року, зокрема: відкритості, участі, підзвітності, ефективності та злагодженості. Європейські стандарти стосуються публічної адміністрації, але вони мають значення і для інституту служби в органах місцевого самоврядування.

Так, принцип відкритості має бути забезпечено як під час прийняття, так і в процесі проходження служби, з урахуванням відкритої інформації щодо вакантної посади й умов проведення конкурсу тощо. Принцип участі варто враховувати під час формування конкурсних комісій і залучення до них представників громадськості. Службовці органів місцевого самоврядування мають злагоджено і професійно виконувати покладені на них завдання, однак така співпраця потребуватиме дотримання форм співпраці та звіту про проведену діяльність. Задля визначення ефективності службової діяльності варто встано-

вити систему оцінювання професійних і ділових якостей службовця, подібно до щорічного оцінювання службової діяльності державних службовців. Хорошим засобом підвищення результативності служби є запровадження системи заохочень.

Після накладення вето Президентом України на Закон про службу в органах місцевого самоврядування 2015 року триває підготовка нового проєкту. В одному з останніх його варіантів (станом на листопад 2021 року доступний на сайті Національного агентства з питань державної служби України) наголошено, що служба в органах місцевого самоврядування є публічною службою, що відповідає європейським підходам у регулюванні таких відносин. Важливим моментом є й те, що на перспективу Закон поширюватиме дію на всіх службовців, «які займають посади в органах самоврядування щодо забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом» (стаття 1 проєкту). У законопроєкті міститься понятійний інструментарій, що має сприяти в реалізації положень Закону. Однак, зробивши кальку із Закону України «Про державну службу», зникло визначення посадової особи місцевого самоврядування, хоча сам термін неодноразово використано для визначення інших понять. А положення частини другої статті 1 безпідставно розширяє розуміння посадової особи: «До них відносяться виборні посадові особи місцевого самоврядування та службовці місцевого самоврядування». Такий підхід надалі створить підстави для двоякого тлумачення, що призведе до проблем на практиці.

Позитивним є врахування європейських засад служби, які вже відображено у вітчизняному законодавстві про державну службу, а саме: патріотизму, добросовісності, політичної неупередженості, стабільності. Сприятиме підвищенню професійного рівня служби й визнання конкурсу основним способом прийняття на службу. Конкурсний добір на службу є переважним у країнах ЄС. Наприклад, у статті 11 закону Польщі про службовців органів самоврядування наголошено на «відкритому конкурсі». Проведення конкурсу визначено законами Латвії, Естонії, Грузії та інших країн.

Доречною є пропозиція, викладена в Перехідних і прикінцевих положеннях, про зарахування стажу державної служби до стажу служби в органах місцевого самоврядування.

Винесення на обговорення громадськості такого проекту сприяє отриманню змістовних пропозицій, що на стадії розроблення допоможе усунути неточності й розбіжності в регулюванні, надасть можливість врахувати реальні потреби територіальної громади й органів місцевого самоврядування.

III. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ, ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Алейнікова Олена Володимирівна,
*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри управління та смарт-інновацій
Київського національного університету
технологій та дизайну*

ІНКЛЮЗИВНЕ ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ ЯК ПРІОРИТЕТ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

Економічний розвиток є пріоритетом, двигуном і ресурсом процесу змін, але більшою чи меншою мірою він повинен враховувати необхідні компроміси у громадах, забезпечувати баланс між баченням інтересів бізнесу, суспільного та природоохоронного розвитку в перспективі. Якщо економічне зростання є бурхливим і швидким, необхідно першочергово формувати пріоритети із забезпечення соціального добробуту з гарантіями екологічної безпеки. І навпаки, коли економіка перебуває у стані стагнації, потрібно приділяти увагу передусім розв'язанню проблем економічного розвитку [1, с. 18]

Багато років першість була за матеріальним та економічним чинниками розвитку. Порівняння країн на наднаціональному рівні відбувалося за рівнем ВВП. Останніми роками дедалі більшої ваги набувають нематеріальні чинники, пов'язані з якістю життя людини, зокрема тривалістю життя, станом здоров'я, рівнем освіти. Про це свідчить і зміщення акценту з порівняння соціально-економічного розвитку країн за рівнем ВВП на Індекс інклюзивного розвитку, що

містить більше компонент, які вимірюють нематеріальні аспекти та якість життя населення, і показники якого можуть значно різнитися від показників економічного зростання [2, с. 27].

Реформа децентралізації влади в Україні передбачає зміну системи місцевого самоврядування, її кардинальне зміцнення на засадах децентралізації та субсидіарності, визначення територіальної основи, наділення реальними правовими, організаційними, матеріально-фінансовими важелями для здійснення органами місцевого самоврядування ключових повноважень і надання адміністративних послуг. В основу цієї реформи закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові практики її впровадження [3]. Нова Хартія підкреслює, що якісне містопланування має ґрунтуватися на створенні компактних, соціально та економічно змішаних міст, які дають можливість людям взаємодіяти, обмінюватися думками та інтегруватися у спільноти. Спираючись на принципи й завдання Лейпцизької хартії, місцеве самоврядування в Україні може вибудувати відповідну модель інтегрованого сталого розвитку громад з урахуванням інклюзивності. Це дасть змогу визначати довгострокові, просторові та соціально-економічні пріоритети місцевого розвитку, які враховують принципи доступності й рівності можливостей.

Схожі децентралізаційні процеси вже відбулись у більшості демократичних країн протягом останніх трьох десятиліть. Реформи з децентралізації впровадили Греція, Грузія, Данія, Естонія, Італія, Латвія, Польща, Португалія, Словаччина, Фінляндія, Угорщина, Чехія, Швеція.

Реформа децентралізації влади в Україні стала однією з найбільш значущих і дієвих реформ, яка отримала схвальні відгуки від Європейського Союзу, Ради Європи, багатьох держав і міжнародних партнерів. Так, 11 лютого 2021 року Європейський Парламент більшістю голосів схвалив Доповідь щодо імплементації Україною Угоди про асоціацію з ЄС. У документі йдеться про досягнутий прогрес у сфері реформ і виконанні Угоди, а також надано рекомендації щодо подальших напрямів співпраці. Окремо наголошено на ефективності впровадження реформи децентралізації, яку Євросоюз визначає як одну з найуспішніших в Україні та закликає завершити її за допомогою широкого відкритого діалогу між органами центральної та місцевої влади [3].

Понад половина населення світу проживає в міських районах. До 2050 року ця цифра зросте до 6,5 млрд людей, тобто до двох третин усього людства. Сталого розвитку не можна досягти без істотного перетворення того, як ми будуємо міські райони й керуємо ними. Швидке зростання міст у країнах, що розвиваються, одночасно з активізацією міграції із сільських районів до міста зумовили бум у мегаполісах. У 1990 році налічувалося 10 мегаполісів, що мали 10 мільйонів жителів або більше. У 2014 році таких мегаполісів стало 28, і проживає в них 453 мільйони.

У міських районах нерідко зосереджена крайня бідність, а національним і міським органам влади непросто розмістити на таких територіях населення, яке зростає. Досягнення безпеки і сталого розвитку міст означає забезпечення безпечним і доступним житлом, а також модернізацію нетрів. Це також передбачає інвестиції у громадський транспорт, створення зелених громадських територій, а також удосконалення міського планування й управління в такий спосіб, що одночасно забезпечуватиме інклюзивність і загальну рівноправну участь [4].

Розуміння «інклюзивного зростання» відображається через спектр соціально-економічних проблем, пов'язаних зі збільшенням нерівності доходів між сільським і міським населенням, соціальної ізоляції сільських жителів, поглибленням рівня бідності сільського населення. Наявність виявлених тенденцій і проблем спонукає до пошуку такої моделі економічного зростання, яка б не провокувала негативні соціальні наслідки, а, навпаки, сприяла формуванню та реалізації інноваційної людиноцентричної моделі економіки. Зважаючи на європейську практику забезпечення якості життя, ефективними заходами із забезпечення інклюзивного розвитку є активне залучення сільського населення до процесів розроблення стратегій розвитку сільських територій, збалансування особистих інтересів окремої людини й загальних інтересів локальної громади щодо захисту природного середовища, соціального згуртування й економічного зростання. У сучасному сприйнятті поняття «сталість» стосується не тільки питань розвитку сільської економіки та збереження довкілля, а й має соціальний вимір — ступінь задоволення соціальних потреб громад, вирішення проблем соціальної безпеки та соціальної політики [5, с. 17—18].

Під час планування інклюзивного місцевого розвитку варто враховувати дію ключових чинників, до яких можемо зарахувати показники, що в інтегрованому вигляді становлять Індекс інклюзивного розвитку, ІП (Inclusive Development Index, IDI), який є розширеною оцінкою економічного розвитку країн і визначається за методологією Всесвітнього економічного форуму, ВЕФ (World Economic Forum, WEF). Основним завданням Індeksu інклюзивного розвитку є інформування суспільства й допомога стабільному та інклюзивному економічному розвитку, а також оцінка ступеня поширення позитивних ефектів економічного зростання на всі верстви населення. Отже, покращення добробуту та якості життя населення на основі інклюзивного підходу потребує насамперед виявлення й систематизації його чинників (передусім — загальних, а потім — специфічних), характерних для міст і громад.

Список використаних джерел:

1. Планування розвитку територіальних громад : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко ; Асоціація міст України. — К. : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. — 256 с.
2. Кожина А. В. Фактори інклюзивного місцевого розвитку: підходи до класифікації / А. В. Кожина // Регіональне управління та місцеве самоврядування. Вісник НАДУ. Серія «Державне управління». — К., 2018. — № 4. — С. 21—30.
3. Реформа з децентралізації влади: перехід від добровільного об'єднання територіальних громад до адміністративного укрупнення територіальних громад та районів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/750/Posibnyk_perekhid_vid_dobrovilnogo_obiednannia_do_administratyvnoho_ukrupnennia__1_.pdf. — Назва з екрана.
4. Цілі в дії. Ціль 11: Сталий розвиток міста та спільнот : проєкт ПРООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>. — Назва з екрана.

5. Зінчук Т. О. Інклюзивна складова розвитку сільських громад / Т. О. Зінчук // Інтелектуальна економіка в умовах суспільних трансформацій: перспективи публічно-приватного партнерства. — Інтелектуальна економіка в умовах суспільних трансформацій : перспективи публічно-приватного партнерства : матеріали III Міжнародного науково-практичного форуму, 27 червня 2017, у 2 ч. — Житомир : ЖНАЕУ, 2017. — Ч. 1. — 196 с.

Баймуратов Максим Михайлович,
*заступник начальника департаменту
з правової роботи Головного управління
податкової служби України в Одеській області,
аспірант Маріупольського державного університету*

ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВНА ФЕНОМЕНОЛОГІЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Сучасний правовий розвиток України пов'язаний із чітким нормативним закріпленням компетенції різних суб'єктів владарювання. Проте до сьогодні в цій сфері є проблеми, що значно гальмують розв'язання актуальних проблем у сфері «компетенційного наповнення» діяльності органів публічної влади. До них належать відсутність загальнотеоретичного усталеного визначення компетенції, відсутність у наукових розробках розуміння системи властивостей компетенції, а також визнання факту існування й формування власної компетенції в органів місцевого самоврядування як органів самоврядної (муніципальної) публічної влади [1].

Найвні в арсеналі науки поняття компетенції часто мають або галузевий, або вузькоприкладний характер. Однак, щоб компетенція стала так званим нормативним двигуном ефективності діяльності державних (недержавних) суб'єктів, потрібним є не так розроблення системного знання про компетенцію, як визнання того факту, що

всі органи публічної влади в державі є рівними в контексті наявності в них компетенції як основного чинника і властивості, що дасть їм змогу реально брати активну участь у процесах публічного управління.

У наведених умовах могутнім та ефективним засобом становлення власної компетенції органів місцевого самоврядування (далі — ОМСВ) як органів публічної влади є децентралізація повноважень публічної влади, яку держава здійснює в межах муніципальної реформи в Україні.

Муніципальне реформування в контексті формування власної компетенції ОМСВ має не тільки стратегічне значення для вдосконалення демократичної правової державності, а й екзистенційне значення для існування в державі системи локальної демократії, в рамках якої відбуваються процеси самоорганізації, самоідентифікації, самопрояву та самодіяльності населення — сукупності населення, а саме жителів — членів територіальних людських спільнот — територіальних громад (ст. 140 Конституції України [1]) (далі — ТГ).

«Альою та омегою» компетенції ОМСВ повинні бути стратегічні процесуальні настанови, що відображають залежність компетенційних повноважень локальних органів публічної влади від інтересів і волі жителів — членів ТГ, що фактично формують ОМСВ безпосередньо або через обрані ними органи та інститут посадових осіб шляхом виборчих процедур і наділення їх відповідною легалізацією та легітимністю. Такі настанови повинні мати вигляд відповідного ланцюжка, а саме: «інтереси ТГ — репрезентація наведених інтересів ТГ через обрані представницькі ОМСВ або через сформовані виконавчі органи ОМСВ — компетенція ОМСВ». Однак треба враховувати, що такі настанови може бути сформовано та вони набувають своєї легалізації тільки завдяки законопроектній і законотворчій діяльності держави, що в її рамках здійснює нормування, нормативізацію та нормопроєктування компетенційних повноважень ОМСВ, «зчитуючи» соціальні настрої, які виникають, формуються, існують, функціонують і «вирують» у громаді. Тож саме специфічна та профілювальна діяльність держави, що скерована на формування масиву компетенційних повноважень ОМСВ, повинна співвідноситися з інтересами ТГ й реальними можливостями ОМСВ їх реалізувати.

Отже, успіх проведення реформи децентралізації публічної влади в межах муніципальної реформи, що зумовлює трансформацію

компетенцій ОМСВ, особливо в контексті формування блоку повноважень їх власної компетенції та органів виконавчої влади, залежить від глибокого розуміння законодавцем, а насамперед державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, сучасних соціально-політичних змін у нашій державі, а також відповідності їхніх загальних і професійних компетентностей стратегії реформ [2, с. 185].

Водночас потрібно розуміти, що хоча процес децентралізації повноважень органів публічної влади і є об'єктивним процесом, що виникає та супроводжує процеси демократизації суспільного й державного життя, він перетворюється у формальність та стає неефективним, якщо не враховує інтересів простої людини, що здійснює свій життєвий цикл в умовах МСВ в межах ТГ, а також устремління і інтересів її груп та асоціацій, що формують основоположні інституції та систему інтересів громадянського суспільства, яке з усією його коректністю усе ж протистоїть державі в питаннях свободи вибору, рівності та володіння демократичними засобами врахування й реалізації суспільних інтересів.

Отже, саме цим — системою індивідуальних, групових і колективних інтересів людини — і детермінується об'єктивація необхідності формування власної компетенції для ОМСВ. Саме цим підтверджується наш доктринальний висновок, що реформування публічної влади прямо пов'язане з процесом формування компетенції ОМСВ, що в умовах децентралізації та деконцентрації формують власну компетенційну базу повноважень і предметів відання [3, с. 140].

На сьогодні перед системою місцевого самоврядування саме у сфері адекватного формування компетенційного блоку ОМСВ постає низка проблем, які потребують нагального розв'язання. Так, знаний фахівець у сфері муніципального права професор М. О. Баймуратов виділяє низку чинників, які в сучасних умовах реформування публічної влади свідчать про необхідність ефективного та швидкого реагування як на організаційному, так і на нормативному рівнях, а саме:

- розв'язання проблеми економічної неспроможності більшості територіальних громад (економічний чинник);
- розв'язання проблеми обмеженості ресурсів (ресурсний чинник);
- ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури (інфраструктурний чинник);

- необхідність здійснення «компетенційної революції» (компетенційний чинник);
- подолання суспільної недовіри та відчуженості органів місцевого самоврядування від населення (комунікаційно-суб'єктивний чинник);
- подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб (кадровий чинник);
- подолання соціальної дезінтегрованості територіальних громад (мотиваційний чинник);
- подолання складної демографічної ситуації в більшості територіальних громад (демографічний чинник) [4].

Перелічені чинники мають прямий вихід не тільки на процес формування компетенції ОМСВ, але й на процес її реалізації, бо дають змогу зрозуміти всю складність і суперечливість процесу реформування публічної влади в Україні загалом та важливість зв'язку децентралізації публічної влади і процесу формування компетенції ОМСВ й органів виконавчої влади зокрема, у тому числі й їх розмежування у процесі муніципальної реформи.

Треба зазначити, що саме децентралізація як метод і засіб державного управління означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на нижчий рівень і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [5, с. 13]. Причому для згладжування такого процесу й забезпечення реалізації кожного з переданих повноважень на рівень МСВ вже в перспективі разом із ними передаються фінансові ресурси, що скеровані на забезпечення позитивного управлінського результату.

Наведений процес децентралізації у своїй діяльнісній інтерпретації фактично скерований на врахування принципу субсидіарності, який є підґрунтям процесу розмежування й передання повноважень. Ба більше, він розкриває його інноваційно-функціональний зміст, передбачає реальне й обґрунтоване передання повноважень у контексті реалізації управлінських функцій на основі їх передання із центрального на нижчі організаційні рівні. Отже, можна констатувати, що саме так, завдяки методу децентралізації, формується власна компетенція ОМСВ, що охоплює або повноваження виконавчої влади, які раніше делегували ОМСВ, — через передання їх у власні повноваження МСВ,

або відповідні повноваження самої виконавчої влади, які внаслідок місця їх локальної реалізації та забезпечення місцевими ресурсами має бути передано у власну компетенцію ОМСВ, для їх ефективного та своєчасного вирішення. Водночас слід зазначити, що в результаті вдосконалення демократичної правової державності та розвитку ТГ можуть відбуватися процеси формування нових компетенційних повноважень ОМСВ, як і формування нових предметів відання в межах масиву компетенції ОМСВ, наприклад в інформаційній сфері та сфері диджиталізації. Тобто наведені процеси безпосередньо сприятимуть виникненню нових повноважень ОМСВ, що можуть увійти до масиву профільних або в результаті законопроектної та законотворчої діяльності держави, або через уведення їх до кола повноважень самими ОМСВ у явочному порядку, з наступною легалізацією в законодавчому порядку.

Важливо зазначити, що сам процес децентралізації не означає банального й механістичного перерозподілу компетенційних повноважень, бо принцип субсидіарності, що його підкріплює та відповідним чином детермінує і стимулює, зумовлює складний процес перерозподілу владних повноважень. Його індикатором є зміна підвідомчості таких владних повноважень, що є ординарним елементом компетенції органів публічної влади. Адже, відповідно до слухної позиції М. Андріїва, аналізуючи законність дій органів влади, завжди треба зважати саме на два критерії: чи входить ця справа у сферу «володарювання» цього органу та чи мав він право діяти саме так [2, с. 187].

Звідси можна зробити висновок, що володіє методологічною навантаженістю: є прямий зв'язок між децентралізацією публічної влади та компетенцією ОМСВ й органів виконавчої влади.

Водночас треба звернути особливу увагу не тільки на визначення перспектив децентралізації влади, які можуть настати лише в майбутньому за відповідного накопичення управлінської практики та вдосконалення технологічної діяльності ОМСВ, а й на врахування реальних ризиків, що мають очікуваний характер, а саме:

— об'єктивні та суб'єктивні труднощі, що виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, які виражатимуться в укрупненні територіальних громад (ми вже стикнулися з ними у процесі оптимізації ТГ під час створення об'єднаних ТГ);

— послаблення державного контролю за ОМСВ в контексті реалізації ними повноважень, які буде їм передано, що ускладняється слабкістю інститутів громадянського суспільства та відсутністю належної мотивації жителів — членів ТГ до участі в МСВ (цю проблему можна розв’язати тільки завдяки формуванню та здійсненню державної муніципальної політики, що буде скерована на вироблення індивідуальної, групової й колективної муніципальної свідомості, муніципальної психології та усвідомленої муніципальної поведінки);

— загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень ОМСВ, загрози його зриву (вирішення цього питання розпочалося на початковому етапі муніципальної реформи, коли було зроблено перші кроки щодо фінансової децентралізації ТГ, що призвело до істотного зростання їх бюджетних можливостей);

— зниження якості місцевого управління та легітимності ухвалених рішень, зумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування й недосконалістю системи добору до депутатського корпусу (це питання залишається актуальним, бо в державі досі немає централізованої системи підготовки муніципальних службовців, що прямо й негативно впливає на якість та ефективність локального управління);

— утвердження на місцевому рівні ідей та інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам (нівелювання наведеного ризику детермінує створення на локальному рівні інституту агентів центральної влади (префектів) для здійснення контролю за законністю рішень ОМСВ та можливості їх судового заперечення);

— можливість виникнення на локальному рівні міжнаціональних і міжетнічних конфліктів як результат вільного формування й поповнення складу ТГ (може бути вирішено в разі наявності державної муніципальної політики, скерованої на затвердження рівності всіх жителів — членів ТГ та їх рівного доступу до участі в МСВ й до його ресурсів).

Отже, розгляд актуальних питань формування власної компетенції органу місцевого самоврядування дає змогу дійти висновку, що саме цей процес і є основною феноменологією децентралізації повноважень публічної влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Андріїв М. Децентралізація публічної влади: взаємозв'язок компетенцій та компетентностей / М. Андріїв // Ефективність державного управління. — 2018. — Вип. 1 (54). — Ч. 1. — С. 185—191.
3. Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України / М. М. Баймуратов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право». — 2014. — № 7. — С. 138—147.
4. Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Михайло Баймуратов // Віче. — 2015. — № 12. — С. 14—17; [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://veche.kiev.ua/journal/4777/>.
5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик, О. М. Москаленко [та ін.]. — Київ : Центр політ.-прав. реформ, 2012. — 212 с.

Бедрій Руслан Богданович,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри конституційного права
Львівського національного університету
імені Івана Франка

Гірняк Володимир Олегович,
аспірант кафедри конституційного права
Львівського національного університету
імені Івана Франка

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Сьогодні перед Україною постало непросте завдання, пов'язане із забезпеченням реальної здатності територіальних громад вирішувати питання місцевого значення щодо задоволення соціально-економічних, культурних та інших потреб населення. Переконані, що сталий розвиток територіальної громади, зміцнення її фінансово-економічної самостійності, підвищення рівня життя громадян багато в чому залежить від ефективного управління комунальним майном.

У нашій державі з 2014 року триває реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації. Це комплексна та багатогранна реформа, що впливає на якісні зміни в усіх сферах життя територіальних громад, зокрема й у їх матеріально-фінансовому забезпеченні.

Нагадаємо, що на початку реформи у 2014 році в Україні було понад 11,5 тис. територіальних громад, переважна більшість із яких були дрібними громадами (10,2 тис.), що не могли вирішувати серйозні завдання в разі передання їм нових повноважень. Власне, одним із головних завдань децентралізації влади в Україні було створення самодостатніх, економічно спроможних об'єднаних територіальних громад, що й відбувалося протягом 2015–2020 років.

У цьому контексті варто зазначити, що Кабінет Міністрів України 27 травня 2020 року завершив затвердження перспективних планів усіх 24 областей України, на основі яких 12 червня 2020 року на по-

зачерговому засіданні уряду було ухвалено 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів і територій територіальних громад по кожній області. Згідно із зазначеними урядовими актами в Україні було затверджено території 1470 громад, з яких: 410 — міських, 433 — селищних і 627 — сільських. У цих територіальних громадах налічувалося 443 міста, 1960 селищ і 26 261 село [1].

Отже, можемо констатувати, що відбулося адміністративне об'єднання територіальних громад. Даючи оцінку цій ситуації та усвідомлюючи помилки, яких припустилася влада, слід звернути увагу на закордонний досвід подібних реформ, який засвідчує, що процес укрупнення територіальних громад практично ніде не був повністю добровільним (Данія, Швеція, Словаччина тощо). Після кількох років об'єднання громад на добровільних засадах відбувалося завершення реформи адміністративним шляхом.

Проте, як свідчить практика, для успішної реалізації реформи децентралізації влади необхідна міцна економічна основа. Адже об'єднання територіальних громад в умовах складної економічної ситуації у країні автоматично не зробить їх спроможними та самодостатніми. Інакше кажучи, ефективність укрупнення територіальних громад прямо залежить від забезпечення в цих громадах належного надання адміністративних, соціально-побутових, культурних послуг і здійснення якісних змін у комунальному секторі економіки.

У цьому контексті слід зазначити, що важливим було ухвалення парламентом 17 листопада 2020 року Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» № 1009-IX [2]. Цим Законом, зокрема, було врегульовано питання правонаступництва комунального й державного майна, бюджетних коштів, прав і зобов'язань. Також у Законі було передбачено необхідність передання окремих об'єктів спільної власності територіальних громад району, які знаходилися на території об'єднаних громад, у комунальну власність цих територіальних громад (не пізніше за 1 липня 2021 року) відповідно до розмежування видатків між бюджетами, установленого Бюджетним кодексом України [3].

Згідно з даними Моніторингу передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад, станом на 26 лютого 2021 року 98,5 % об'єктів комунальної

власності районів перейшли у власність об'єднаних територіальних громад [4].

Очевидно, виважений підхід із боку районних рад до процесу передавання об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності сільських, селищних, міських територіальних громад, на території яких розташовані ці об'єкти, був покликаний сприяти збільшенню громадівської матеріальної бази, посиленню їхньої спроможності.

Проте у процесі передавання майна з районного рівня на баланс територіальних громад було й залишається багато проблемних моментів. Насамперед незрозумілою є подальша доля районних рад, яких у результаті останніх змін до Бюджетного кодексу України було серйозно обмежено у фінансових ресурсах, а пізніше вони ще й передали майно громадам. На думку знаного вітчизняного фахівця у сфері місцевого самоврядування А. Ткачука, основними лобістами такого підходу щодо районних рад були мери великих міст. Він пояснює це достатньою економічною спроможністю великих мегаполісів, яка давала їм змогу не перейматися подальшою участю райрад. Крім того, на території цих міст було розташоване майно, що перебувало в управлінні районних рад, — районні лікарні, соціальні служби, будинки культури, мистецькі та спортивні школи. Утримання цих об'єктів було для міст не вигідним, однак вони мали можливість вдало використати зазначене майно через його продаж, передавання в оренду або під забудову [5].

Утім необхідно пам'ятати, що в Україні, крім великих міст, є значна кількість сільських територій із низькою економічною спроможністю, слабкою інфраструктурою, малою чисельністю та зайнятістю населення. Проте районне майно на цих територіях також було передано відповідним територіальним громадам, багато з яких не можуть його утримувати в такій кількості. Відповідно, є непоодинокі випадки закриття установ, що перебували на балансі колишнього району, а тепер перейшли в комунальну власність конкретної громади. З одного боку, такі дії територіальних громад є виправданими, але з іншого — це може мати негативний вплив на стан надання послуг населенню.

Показовою є, наприклад, ситуація з передаванням майна в комунальну власність, що склалася в м. Рожище, розташованому в теперішньому Луцькому районі, яке до 2020 року було центром Рожи-

щенського району Волинської області. Міська територіальна громада відмовилася брати на баланс приміщення для районної амбулаторії, на ремонт якого районна рада вже ліквідованого району витратила 5 млн грн. Таку позицію громади міський голова аргументував наявністю в м. Рожище лікарні, у якій є поліклініка, та неможливістю утримувати і поліклініку, і амбулаторію [5].

У цьому випадку виникає логічне запитання про те, чи розглядала районна влада, перед тим як витратити значні кошти на ремонт амбулаторії, якісь альтернативні варіанти. Наприклад, здійснення ремонтних робіт у міській поліклініці чи створення амбулаторії в іншій частині колишнього району, де вона була б більш потрібна для сільських жителів. Головним же питанням у цій ситуації є те, чи відбувалася координація дій щодо будівництва амбулаторії між Міністерством охорони здоров'я України, Волинською обласною державною адміністрацією та районною державною адміністрацією ліквідованого району.

Тож сьогодні постає дуже серйозна проблема, яка полягає у відсутності належної співпраці між державною виконавчою владою та місцевим самоврядуванням щодо інвестування в ті чи ті спільні проекти, не говорячи вже про системне планування й оцінку впливу певних рішень на ситуацію в середньостроковій перспективі. Отже, українець незадовільна координація на всіх управлінських рівнях на теперішній час є основною проблемою, що стоїть на заваді завершення сучасного етапу реформи децентралізації влади в Україні.

У цьому контексті вважаємо за доцільне наголосити, що невідомим залишається питання про внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади. Це при тому, що зміни до Основного Закону щодо децентралізації необхідні, зокрема, для чіткого розмежування повноважень між державними органами на місцях та органами місцевого самоврядування, без чого неможливо буде трансформувати владу на регіональному й субрегіональному рівні.

Звертаємо також увагу на те, що, попри завершення процесу об'єднання громад в Україні, на обласному та районному рівнях продовжують функціонувати відповідні державні адміністрації, чого немає в жодній європейській державі та що суперечить ратифікованій Україною Європейській хартії місцевого самоврядування. Отже, для повноцінної реформи місцевого самоврядування й територіальної

організації влади в нашій державі необхідним є утворення виконавчих органів районних та обласних рад, припинення діяльності місцевих державних адміністрацій, чітке розмежування компетенції між органами публічної влади різних рівнів на основі відповідних змін до Конституції України.

Список використаних джерел:

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 лютого 2021 р.) [Електронний ресурс] / Міністерство розвитку громад та територій України. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf>. — Назва з екрана.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>. — Назва з екрана.
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 17.09.2020 р. № 907-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text>. — Назва з екрана.
4. Моніторинг передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/776/26.02.21.pdf>. — Назва з екрана.
5. Ткачук А. Чорна кішка децентралізації (Відсутність координації реформи і надумані законодавчі ініціативи можуть знищити систему управління країни) [Електронний ресурс] / Анатолій Ткачук // ZN.UA. — Режим доступу : <https://zn.ua/ukr/internal/chorna-kishka-detsentralizatsiji.html>. — Назва з екрана.

Бобровник Денис Олександрович,
*кандидат економічних наук,
здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України,
директор Адвокатського альянсу
«Баймуратов і партнери»*

МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ТА ЇХ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ ГЛОБАЛІСТСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Одним із яскравих і цікавих проявів правової глобалізації — новітньої та сучасної форми загальної глобалізації — є феноменологія міжнародних правових стандартів (далі — МПС) як новий феномен міжнародного договірного права, причому як «м'якого» (soft law), так і класичного. Це є ще одним істотним підтвердженням, по-перше, єдиних тенденцій у розвитку, вдосконаленні, трансформації правових систем держав — членів міжнародного співтовариства; по-друге, їх конвергенції; по-третє, їх технологічно-логістичної уніфікації та стандартизації, що веде до виникнення спільного, а потім і єдиного й оптимального універсально-глобального правового простору щодо найважливіших питань міжнародної міждержавної співпраці. До кола таких питань насамперед належить співпраця держав у сфері прав і свобод людини.

Попри те, що термін «міжнародні стандарти прав людини» на цей час широко застосовується і трапляється практично в усіх значущих міжнародних документах, його загально визнаної дефініції немає, причому як на доктринальному, так і на нормативному рівнях. Водночас об'єктивізація однакового змістовно-семантичного розуміння правового явища «міжнародні правові стандарти» й міжнародно-правової та державно-правової феноменології «міжнародні правові стандарти прав людини» зумовлена як насущною практичною необхідністю узгодження юридичних дефініцій, принципів, норм, процедур на національному рівні відповідно до МПС, так і необхідністю забезпечення застосування термінологічної системи «міжнародні правові стандарти» на основі загального принципу правової визначеності

з метою досягнення його адекватного з'ясування та роз'яснення. Крім того, дослідження сутності та правової природи МПС прав і свобод людини дає змогу розглянути питання про форми існування таких стандартів і виявити їх значущість для правозастосовної діяльності.

Розкриття ролі та значення МПС у становленні глобалістського потенціалу ТГ об'єктивно потребує визначення феноменології МПС на доктринальному рівні, бо на нормативному рівні єдиного підходу до дефінітивного визначення МПС немає.

На нашу думку, найбільш вдалою й оптимальною слід визнати доктринальну позицію М. О. Баймуратова, який під міжнародним правовим стандартом розуміє правило поведінки, визнане державами й іншими суб'єктами міжнародного права як юридично обов'язкове [1, с. 24] (*нормативний критерій*. — *Авт.*). Згаданий автор вважає, що міжнародне право розвилось зі звичаю, який на цей час не втратив свого значення, тому норми міжнародного права поділяються на дві групи: норми звичаєвого права та норми, що виникли в результаті узгодження волевиявлення держав. Остання група норм міжнародного права займає в його нормативному масиві значне місце, тому що, поступаючись об'єктивним вимогам стабільності міжнародного права, однозначності у визначенні прав й обов'язків учасників міжнародних відносин, договірні норми витиснули норми звичаєвого права [1, с. 24]. Отже, МПС є договірними нормами (*релятивістський критерій*. — *Авт.*).

Продовжуючи свої дослідження, М. О. Баймуратов спільно з Д. П. Мартиновським зазначили, що МПС є результатом зусиль міжнародного співтовариства держав щодо оптимізації та уніфікації феноменології міжнародного нормопроєктування й нормотворчості (*критерій міжнародного нормотворення*. — *Авт.*) з метою однакового нормативного врегулювання найважливіших питань міжнародної співпраці (*телеологічно-уніфікаційний критерій*. — *Авт.*) через їх закріплення в міжнародних багатосторонніх угодах договірного характеру як норм міжнародного права з наступним запозиченням їх національними правовими системами, зокрема системами національного конституційного законодавства (*критерій запозичення МПС національним конституційним правом*. — *Авт.*) [2, с. 243].

Американський дослідник професор М. Мутуа зазначив, що є тенденція використовувати терміни «стандарт», «норма» і «право»

як взаємозамінні, тобто так, якщо б вони були синонімами або мали ідентичний зміст [3, р. 557] (*номенологічний критерій*. — Авт.).

Російський науковець С. М. Оганесян визначає стандарти як «норми сучасного міжнародного права, що передбачають такі загальнодемократичні вимоги та обов'язки держав, які вони повинні з урахуванням особливостей свого суспільного устрою, національного розвитку і т.п. втілити й конкретизувати у своїх системах» [4, с. 18] (*облігаторно-імплементаційний критерій*. — Авт.).

Інший російський дослідник А. М. Склізьков вважає, що «загальноновизнані принципи і норми міжнародного права встановлюють міжнародні правові стандарти — єдині мінімальні норми й вимоги до правового регулювання суспільних відносин» [5, с. 14] (*мінімально-облігаторний критерій*. — Авт.).

Характерологічні критерії, які ми визначили вище, зберігають свою актуальність і для ідентифікації МПС прав і свобод людини.

Так, визначаючи такі МПС, М. В. Спесивів вважає, що їх допустимо розглядати як загальноновизнані положення міжнародних актів (*критерій загального визнання*. — Авт.) обов'язкового й рекомендаційного характеру, а також принципи міжнародного права (*класифікаційно-видовий критерій*. — Авт.), що закріплюють фундаментальні права особистості (*предметно-об'єктний критерій*. — Авт.), які мають визначальне значення для захисту людини від незаконних і необґрунтованих дій із боку держави, посадових та інших осіб, що порушують або обмежують ці права (*критерій визначення кола суб'єктів посягання*. — Авт.), а також виконують функцію орієнтира для всіх держав під час регламентації та забезпечення прав своїх громадян [6] (*функціонально-визначальний критерій*. — Авт.).

Отже, наведені ознаки щодо доктринального визначення МПС у загальному їх розумінні, а також МПС прав і свобод людини дають можливість назвати їх ідентифікаційні ознаки у відповідній послідовності, а саме:

— вони є нормами міжнародних багатосторонніх договорів (як міждержавних, так і таких, що укладені в межах інституцій глобального громадянського суспільства) (*онтологічна ознака*. — Авт.);

— звідси вони є результатом діяльності міжнародного співтовариства держав у сфері оптимізації та уніфікації феноменології між-

народного нормопроекування й нормотворчості (нормотворення) (*технологічна ознака. — Авт.*);

— зазвичай МПС фіксують і відображають загальновизнані положення (норми) міжнародних актів обов'язкового й рекомендаційного характеру, а також принципи міжнародного права, що закріплюють фундаментальні права особистості (*структурно-джерелознавча ознака. — Авт.*);

— метою МПС є однакове нормативне врегулювання найважливіших питань міжнародної співпраці через їх договірну легалізацію (*регулятивно-визначальна ознака. — Авт.*);

— МПС встановлюють єдині мінімальні норми й вимоги до правового регулювання суспільних відносин із метою їх якомога більшого поширення серед держав — членів міжнародного співтовариства (*мінімально-облігаторна ознака. — Авт.*);

— норми міжнародного права, що виступають як МПС, з метою їх належної та ефективної реалізації повинні бути запозичені національними правовими системами держав-підписантів, зокрема системами їх національного конституційного законодавства (*ознака опосередкованої дії. — Авт.*);

— таке запозичення відбувається завдяки використанню імплементаційного механізму (*імплементаційна ознака. — Авт.*);

— підписання державами-учасниками відповідних міжнародних угод, що містять МПС, означає взяття ними відповідних міжнародно-правових зобов'язань із виконання норм міжнародного права на їхній території суб'єктами їхнього національного конституційного права (*національно-облігаторна ознака. — Авт.*);

— телеологічною домінантою МПС є захист людини від незаконних і необґрунтованих дій із боку держави, її органів, посадових та інших осіб, що порушують або обмежують її права (*телеологічна ознака. — Авт.*);

— МПС виконують функцію орієнтира для всіх держав під час регламентації та забезпечення прав своїх громадян (*стандартизовано-проспективна ознака. — Авт.*).

Підсумовуючи наведені положення, можна стверджувати, що МПС у сфері прав і свобод людини, завдяки їх універсальному рівню розробки, формальному закріпленню й наступній легалізації в межах міжнародного співтовариства або регіональних співтовариств держав,

появі системи міжнародно-правових зобов'язань щодо їх відповідного закріплення в національному конституційному правопорядку та щодо легалізації міжнародно-договірного контролю за їх виконанням державами-підписантами, безпосередньо детермінують появу, формування відповідних тенденцій і феноменологізацію глобалістського потенціалу людини, що є жителем — членом територіальної громади (далі — ТГ), яка існує та функціонує в умовах місцевого самоврядування (далі — МСВ). Причому необхідно зазначити, що такі профільні тенденції підсилюються не тільки на рівні ТГ завдяки її функціонуванню, а й через вплив на цей процес чинників глобалізації, в основі якої лежать процеси конвергенції, типізації та уніфікації основоположних форм життєдіяльності людини, які вона проявляє, формує та реалізує в колективному соціумі, завдяки процесам її соціалізації, набуття різних рівнів габітусів і формування ознак інтерсуб'єктивності.

Тому безпосередній вплив на формування глобалістського потенціалу саме ТГ здійснюють МПС локальної демократії або МПС МСВ.

Наведена проблематика торкається одного з найважливіших питань сучасного національного і глобального муніципалізму, який є органічною частиною конституціоналізму національного і глобального. Ідеться про формування в умовах державності та глобалізації правового простору (далі — ПП) МСВ, що є сферою життєдіяльності і людини, і ТГ, а також інституцій громадянського суспільства (далі — ГС), що створюються жителями — членами ТГ для задоволення своїх екзистенційних потреб і реалізації аналогічних інтересів.

Отже, можна погодитися з відомим вітчизняним науковцем-муніципалістом М. О. Баймуратовим [7, с. 20—21], який стверджує, що в широкому сенсі ПП МСВ та діяльність у ньому інституцій ГС пов'язані не тільки з визначенням єдиних за характером правових приписів, а й із формуванням системного конгломерату ненормативних поведінкових настанов, відносин, що формують нові принципи та прообрази соціальних умов існування локальної людської спільноти (ТГ) у контексті розроблення, утвердження й застосування єдиних цінностей (муніципальних особистісних, міжособистісних, групових, колективних) для їх реалізації в межах певної ТГ та відповідної території (простору). Водночас він обґрунтовано вважає, що саме в цьому — широкому інтеграційному інституційно-облігаторному та предметно-просторовому сенсі — воно є тісно пов'язаним із при-

родними механізмами існування людського соціуму як уособлення існування осередку людської цивілізації, а вони, своєю чергою, з механізмом правового регулювання, з соціально-політичними, економічними, організаційними та іншими умовами реалізації права на рівні локального соціуму, що створює фактично правовий простір для діяльності недержавних інституцій ГС на рівні МСВ і в межах ТГ з метою реалізації багатоманітних інтересів жителів територій — членів ТГ.

Вважаємо, що такий доктринальний підхід має великий методологічний потенціал щодо визначення та розуміння глобалістського потенціалу ТГ завдяки її основоположній ролі як первинного колективного осередку людської цивілізації в ініціації, створенні, продукуванні, актуалізації, активізації системного комплексу соціальних відносин, що володіють стереотипними характеристиками щодо становлення, формування та реалізації форм життєдіяльності, які виникають в ТГ, але мають вихід не тільки на локальний, а й на універсально-глобальний рівень, бо є вітально-об'єктивованими, екзистенційно-детермінованими, праксеологічно-необхідними, діяльнісно-характерними, поведінково-схожими, причому як для територіальної людської спільноти як такої, так і для її жителів-членів.

Можна також стверджувати, що ПП МСВ має істотний нормотворчий та самоврядний потенціал і для виникнення в перспективі МПС прав і свобод людини, бо, з одного боку, він являє собою ту сферу соціального простору, на яку поширюється дія норм права, що становить «ціннісно-нормативну систему, яка впливає на поведінку учасників соціальних відносин у суспільстві, які внаслідок цього стали одночасно і правовими відносинами» [8], а з іншого — він детермінує, продукує та стимулює розроблення широкого кола відносин недержавної природи індивідуального, міжособистісного, індивідуально-групового, міжгрупового, індивідуально-колективного характеру, що виникають у сфері діяльності ГС та його інституцій і підсилюють та стимулюють як самоврядну основу МСВ, так і його нормативно-правову базу через запозичення таких відносин (принаймні найважливіших із них) локальним нормотворцем, а в перспективі й законодавцем [7, с. 21], причому як національним (включення в національний законодавчий масив норм міжнародного права, що виникли на основі раніше вже запозичених національних об'єктів правового регулювання міжна-

родним правом, як об'єктів міжнародно-правового регулювання), так і міжнародним (включення запозичених на рівні держав об'єктів правового регулювання в міжнародні багатосторонні міждержавні договори).

Крім того, можна стверджувати, що важливою стратегічною ознакою муніципального права держав, яке регламентує процес створення ПП МСВ й опосередковано підкреслює його глобальний потенціал, є те, що воно регламентує та регулює правові відносини, які виникають між жителями — членами ТГ, безвідносно до того, яким правовим станом вони володіють, тобто чи є вони громадянами держави свого знаходження, чи іноземними громадянами, апатридами, біженцями, які законно перебувають і проживають на території іншої держави.

Отже, по суті, ідеться про відтворення мікроскопічної копії людської популяції, своєрідний «мікросвіт», що історично, географічно, територіально, соціально, ресурсно, організаційно, нормативно, конотаційно, наративно створюється, існує та функціонує, а також розвивається на території конкретної держави на рівні її локального соціуму та фактично відображає в мініатюрі всі екзистенційні питання існування та функціонування людської цивілізації в її повсякденному вимірі та розумінні [9, с. 156].

Звідси можна стверджувати про безпосередній вплив МПС на формування і прояв глобалізаційного потенціалу ТГ.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М. О. Міжнародне право : підручник / М. О. Баймуратов. — Харків : «Одіссей», 2001. — 672 с.
2. Баймуратов М. О. Міжнародні правові стандарти в конституційному праві України: питання історії, теорії і практики становлення, сприйняття та застосування : монографія / М. О. Баймуратов, Д. П. Мартиновський. — Одеса : Фенікс, 2021. — 284 с.
3. Mutua M. W. Standard Setting in Human Rights: Critique and Prognosis. *Human Rights Quarterly* / M. W. Mutua. — 2007. — Vol. 29. — P. 547—630.
4. Оганесян С. М. Понятие международных стандартов прав человека / С. М. Оганесян // *Международное публичное и частное право*. — 2008. — № 2. — С. 18—22.

5. Склизков А. Н. Принцип непосредственности уголовного судопроизводства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / А. Н. Склизков. — Владивосток : Дальневост. гос. ун-т, 2007. — 22 с.
6. Спесивов Н. В. Сущность международных стандартов прав человека [Электронный ресурс] / Н. В. Спесивов. — Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-mezhdunarodnyh-standartov-prav-cheloveka> (дата обращения: 22.06.2021). — Название с экрана.
7. Баймуратов М. О. Роль громадянського суспільства у формуванні правового простору місцевого самоврядування України / М. О. Баймуратов // Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції (21 травня 2021 р., м. Львів) [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. — Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2021. — С. 17—23.
8. Азизова В. Т. Правовое пространство как объект аксиологического исследования [Электронный ресурс] / В. Т. Азизова. — Режим доступа : <http://www.eurasialegal.info/index.php> (дата обращения: 22.06.2021).
9. Баймуратов М. До питання про формування міжнародного муніципального права як галузі міжнародного публічного права. Міжнародне право у світі динамічних змін: контури майбутнього міжнародного правопорядку : кол. монографія / М. Баймуратов, Б. Кофман ; наук. ред. В. Репецький, І. Земан, В. Гутник. — Львів, 2021. — 420 с. — С. 154—182.

Бочарова Наталя Василівна,
*доктор юридичних наук,
професор кафедри права, політології
та міжнародних відносин Університету
імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)*

МІСТА ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК НОВЕ ЯВИЩЕ СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Одним із значних явищ останніх десятиліть у сфері муніципального управління стала поява у світовому масштабі 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» [1].

Дослідники констатують, що появу феномену міст прав людини обумовив комплекс чинників суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку кінця 80-х — початку 90-х років ХХ століття [2]. Саме тоді відбулося залучення міст до дискурсу та практики міжнародних прав людини, коли на останні почали зважати під час формування міської політики. Серед причин називають процес глобальної урбанізації та демографічні зміни, пов'язані зі збільшенням населення в містах. У 2008 році вперше в історії було зафіксовано проживання в містах більше ніж половини населення світу [3]. Очікується, що у 2030 році ця кількість зросте майже до 5 млрд людей.

Формування міст за рахунок тих, хто переїжджав у пошуках індивідуальної автономії, породжувало виклики у сфері соціальної згуртованості. Потрібен був дискурс, який би об'єднав міських жителів і формував спільну систему орієнтирів, для суспільного існування. Міста мають унікальний потенціал для розширення можливостей людини, розв'язання соціальних і екологічних проблем. З урбанізацією відбувалося утвердження автономії міст і міської ідентичності, коли мешканці відчували себе більш прив'язаними до свого міста, ніж до самої нації. Це збіглося з глобальною тенденцією 80-х років щодо децентралізації урядових повноважень (передання їх місцевим

органам влади). Багато із цих повноважень стосуються сфер, у яких права людини можуть бути реалізовані або порушені: безпека, освіта, охорона здоров'я, прайвесі.

У таких умовах міжнародні правозахисні організації та місцеві органи влади дедалі частіше звертаються один до одного, минаючи національну державу. Місцева влада починає чітко ґрунтувати свою політику на правах людини, визначених у міжнародних договорах.

Рух міст прав людини пов'язують зі спробами запровадити поняття «право на місто», запропоноване французьким соціологом А. Лефевром у нарисі *La Droit a la Ville* (1968). Із цією метою було ухвалено Європейську хартію для захисту прав людини в місті (2000) і проведено обговорення ухвалення Всесвітньої хартії прав людини в місті [4].

Термін «міста прав людини» вперше ввела неурядова організація *Народний рух за вивчення прав людини (PDHRE)*, у документах якої йшлося про «місто, чи спільноту, де люди доброї волі у керівних органах, організаціях та інституціях намагаються дозволити структурі прав людини керувати розвитком життя громадян» [5].

На цей момент є десятки міст прав людини, які дотримуються методології PDHRE, починаючи від Порт-Алегрі в Бразилії та закінчуючи містами в Гані, Кенії, Руанді, Малі, Індії, Канаді та на Філіппінах. Крім того, Вашингтон (столиця США) ухвалив резолюцію про те, щоб стати містом прав людини у 2008 році та зробити місто «моделлю для громад у всьому світі, щоб стати свідками практичних способів, якими система прав людини може зробити кожного громадянина партнером сталих змін» [6].

Першим європейським містом, яке офіційно прийняло статус міста прав людини, був Грац, де в лютому 2001 року Муніципальна рада ухвалила декларацію прав людини. У цьому документі Рада зобов'язалася виявити прогалини в захисті прав людини, інформувати громадян про їхні права, а також враховувати права людини у своїх діях.

Одним із перших європейських міст, де права людини стали частиною муніципальної політики, була Барселона. Тут було засновано посаду уповноваженого з громадянських прав, яка пізніше стала Департаментом громадянських прав Барселони. Ініціативу втілено для того, щоб подолати наслідки «нових» хвиль міграції та щораз більшу расової, етнічної й релігійної різноманітності у місті. Було

створено ряд служб, як-от Управління з питань недискримінації та Управління у справах релігій.

Багато міст, що займаються правами людини, поєднують зовнішню мережеву діяльність із внутрішніми діями. Наприклад, місто Нант у Франції прагне стати «світовою столицею прав людини». У цьому плані найбільш важливою та помітною подією є Всесвітній форум з прав людини в Нанті, організовуваний що два-три роки.

Окрім цих міст, які чітко ідентифікують себе як міста з правами людини, з'являється дедалі більше мереж місцевих органів влади, які прагнуть включити права людини до своєї діяльності. Одним із важливих рухів у цій сфері є Об'єднані міста та місцеве самоврядування (United cities and local government — UCLG). Це мережа, що складається з понад 1000 міст і 112 асоціацій місцевих органів влади в усьому світі. Місія UCLG зі штаб-квартирою в Барселоні — «бути єдиним голосом і всесвітнім прихильником демократичного місцевого самоврядування, пропагуючи його цінності, цілі та інтереси через співпрацю між місцевими органами влади та в межах ширшого міжнародного співтовариства» [7].

Крім міст, які загалом приймають права людини як політичну основу, є також багато міст, які ґрунтують політику на основі одного конкретного договору про те чи те право людини. Роблячи це, вони йдуть далі стандартів, установлених на національному рівні. Прикладом може бути ухвалена Сан-Франциско Конвенція щодо жінок (Women's Convention). На глобальному рівні діє Міжнародна коаліція міст проти расизму (International Coalition of Cities against Racism) — ініціатива, започаткована ЮНЕСКО в березні 2004 року для створення мережі міст, зацікавлених в обміні досвідом із метою покращення своєї політики боротьби з расизмом, дискримінацією, ксенофобією та відчуженням.

Отже, наведені приклади свідчать про наявність стійкої тенденції залучення сучасних міст до правозахисної діяльності. Цей світовий досвід потребує ретельного вивчення й упровадження у практику муніципального управління в Україні. Сучасні кризові явища, як-от пандемія коронавірусу або мігрантська криза в Європі, ще більше актуалізують це завдання.

Список використаних джерел:

1. The Human Rights Cities Network. Who we are [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://humanrightscities.net/>.
2. The SAGE Handbook of Human Rights. Chapter: Human Rights Cities. Publisher: Sage. Editors: Anja Mihr, Mark Gibney (pp. 709—729). — DOI:10.4135/9781473909335.n39
3. Ibid.
4. European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City, Adopted at St Denis, 18 May 2000 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.idhc.org/cat/documents/Carta_ingles.pdf; For the discussion on the World Charter for the Rights to the City cf. — Режим доступу : <http://www.hic-net.org/document.php?pid=2422> [cited 27 September 2012].
5. The People’s Movement for Human Rights Learning (PDHRE) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.pdhre.org/about.html>.
6. To recognize December 10, 2008, as “Washington, DC Human Rights Day” in the 12 District of Columbia. Ceremonial Resolution [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pdhre.org/DC-HRC-Resolution.p>.
7. UCLG, as a global network of cities and local, regional, and metropolitan governments and their associations [Електронний ресурс]. — Режим доступу : URL: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>.

Галус Олена Олександрівна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова*

ДО ПИТАННЯ ПРО ЛОБІЮВАННЯ УХВАЛЕННЯ ВЛАДНИХ РІШЕНЬ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

З проведенням в Україні муніципальної реформи дедалі більше питань місцевого значення врегульовують саме в муніципально-правових актах [1, с. 26]. Муніципальна реформа започаткувала процес формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади з метою створення та підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави й територіальних громад. Важливе значення в цьому процесі має правове регулювання відносин місцевого самоврядування, яке відбувається й на муніципальному рівні [2, с. 38]. На процес муніципально-правового регулювання впливають як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники. Об'єктивні чинники не залежать від волі суб'єкта муніципальної правотворчості й визначаються історичними, національно-культурними, соціально-економічними, географічними та іншими особливостями здійснення місцевого самоврядування в цій територіальній громаді. Суб'єктивні чинники залежать від волі суб'єкта муніципальної правотворчості. Це можуть бути такі явища, як політичні протистояння, відсутність політичної волі, лобіювання, корупційні явища тощо.

У процесі ухвалення владних рішень органами місцевого самоврядування задіяні різноманітні інститути громадянського суспільства, підприємства, організації та інші. Оскільки процедура ініціювання питань, які виносять на розгляд органів місцевого самоврядування, лише поверхнево прописана в регламентах їхньої діяльності, лобіювання призводить до того, що у своїх рішеннях органи місцевого

самоврядування спираються не на інтереси територіальної громади (або спільні інтереси територіальних громад району чи області), а інші суспільні, часто корпоративні або політичні інтереси.

Ю. Ганжуров слушно виділяє три типи лобістської діяльності. Перший тип — це власне лобістська діяльність (пряме лобіювання), коли провадять цілеспрямовану роботу з представниками інститутів влади для досягнення певної мети. Другий тип — опосередковане лобіювання, коли організують заходи у формі широкомасштабних акцій у засобах комунікації, збирання підписів, інші публічні методи формування громадської думки як засобу тиску на органи влади, передовсім парламент. Нарешті, третій тип — внутрішнє лобіювання, коли певні інтереси в органах влади захищають особи, які працюють у них чи мають до них прямиий доступ [3, с. 51]. Співвідносно до органів місцевого самоврядування також можна виділити ці типи лобіювання.

Пряме лобіювання ухвалення владних рішень на муніципальному рівні може мати вираження й у безпосередньому здійсненні певним суб'єктом у своїх інтересах права ініціювати розгляд певних питань. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР в частині тринадцятій статті 46 передбачає, що пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вносити сільський, селищний, міський голови, постійні комісії, депутати, виконавчий комітет ради, голова місцевої державної адміністрації, голови районної, обласної ради, загальні збори громадян. Частина восьма цієї статті містить норму про те, що сесія ради скликається для розгляду електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів, протягом строку, встановленого для її розгляду.

На муніципальному рівні ці питання також врегульовано, зокрема на рівні регламентів місцевих рад і виконавчих комітетів місцевих рад. У них органи місцевого самоврядування можуть визначати додаткове коло суб'єктів муніципальної правотворчої ініціативи.

У цьому випадку пряме лобіювання громадянами — членами територіальної громади ухвалення рішень органами місцевого самоврядування можна розглядати як прояв місцевої прямої (безпосередньої) демократії, яку може бути здійснено в таких формах, як місцеві ініціативи, громадські слухання, загальні збори громадян за місцем проживання, електронні петиції, звернення громадян (петиції), мирні зібрання тощо.

У випадку, якщо пряме лобювання здійснюють органи державної влади, інші органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, то потрібно розрізняти, чи закріплене за ними це право на конституційному та законодавчому рівнях. Адже відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Так, зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює норму про те, що пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вносити лише сільський, селищний, міський голови, постійні комісії, депутати, виконавчий комітет ради, голова місцевої державної адміністрації, голови районної, обласної ради. В інших же випадках можна говорити про неправомірне втручання інших органів публічної влади, їх посадових і службових осіб у діяльність органів місцевого самоврядування, що буде порушенням закріпленого в Європейській хартії місцевого самоврядування принципу їх правової самостійності.

Дії посадової особи органу публічної влади, яка лобює ухвалення органом місцевого самоврядування рішення на свою користь, при цьому зловживає владою або службовим становищем, тобто умисно, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої особи використовує владу чи службове становище всупереч інтересам служби, якщо це завдало істотної шкоди, потрібно кваліфікувати як передбачений статтею 364 Кримінального кодексу України злочин — зловживання владою або службовим становищем.

Опосередковане лобювання ухвалення владних рішень на муніципальному рівні полягає у здійсненні діяльності з просування ухвалення владних рішень зацікавленими особами непрямо, а опосередковано, тобто через інші органи публічної влади, інститути громадянського суспільства тощо. Із цією метою можуть проводити нелегітимні (які не відображають дійсну волю їх членів) платні мирні зібрання, інформаційні кампанії у засобах масової інформації, соціальних мережах тощо, спонукаючи орган місцевого самоврядування ухвалити певне владне рішення.

Якщо ж посадова особа органу публічної влади пропонує чи обіцяє (погоджується) за неправомірну вигоду для себе або третьої особи вплинути на ухвалення рішення особою, уповноваженою на

виконання функцій місцевого самоврядування, то ці її дії потрібно кваліфікувати як злочин (зловживання впливом), який передбачено статтею 369² Кримінального кодексу України.

Внутрішнє лобіювання ухвалення владних рішень на муніципальному рівні може відбуватися, коли певні інтереси в органах місцевого самоврядування захищають особи, які працюють у них чи мають до них прямий доступ. Так, наприклад, це може проявлятися в неправомірному впливі сільського, селищного, міського голови на депутатів місцевої ради, членів виконавчого комітету ради або в неправомірному впливі муніципального службовця виконавчого органу місцевої ради на ухвалення рішення цим органом тощо.

Дії таких посадових осіб органу місцевого самоврядування, що лобіюють ухвалення цим органом владного рішення на свою користь і при цьому зловживають владою або службовим становищем, тобто умисно, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди використовують владу чи службове становище всупереч інтересам служби, якщо це завдало істотної шкоди, потрібно кваліфікувати як передбачений статтею 364 Кримінального кодексу України злочин — зловживання владою або службовим становищем.

Отже, з метою унеможливлення здійснення протиправних дій, зокрема й корупційних правопорушень, під час просування ухвалення органом місцевого самоврядування владного рішення, під лобіюванням варто законодавчо визначити лише пряму, легітимну співпрацю органів місцевого самоврядування з професійними лобістами.

Погодимось з І. В. Бовсунівською, яка стверджує, що лобіювання як складний політичний процес має позитивні та негативні сторони. Провести між ними межу можна тільки в законодавчий спосіб [4, с. 4]. Антикорупційною стратегією на 2014—2017 роки та проектом Антикорупційної стратегії на 2020—2024 роки як один із очікуваних результатів було закріплено законодавче врегулювання лобіювання в Україні.

Лобіювання процесу ухвалення правових актів органами публічної влади в Україні не врегульовано на конституційному, законодавчому та підзаконному рівні. До Верховної Ради України останнього скликання було подано чотири законопроекти, що стосувалися питання лобіювання, однак три з них повернено суб'єктам законодавчої ініціативи. Варто погодитися з розробниками проекту Закону України

«Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання», які в пояснювальній записці до нього зазначили, що визнання на законодавчому рівні інституту лобіювання, запровадження єдиного реєстру лобістів дасть змогу зробити їхню діяльність прозорою та регламентованою. Суспільство зможе продемонструвати відкрито свій ринок лобістських послуг, викрити «тіньових» лобістів, надати їм можливість змінити форму своєї діяльності, залучити додаткові податкові надходження [5].

Задля уникнення корупційних проявів і задля гласності та прозорості процесу лобіювання на муніципальному рівні варто запровадити договірну форму лобіювання. Водночас під договором про лобіювання доцільно розуміти багатосторонній договір між замовником, лобістом та органом місцевого самоврядування, який має публічно-правовий характер, установлює договірні норми права щодо лобістського впливу на процес ухвалення нормативних муніципально-правових актів [6, с. 44]. Лобіювання ухвалення муніципально-правових актів може проявлятися й у лобіюванні укладення органами місцевого самоврядування договорів про співпрацю територіальних громад. Також варто в майбутньому законі закріпити обов'язкове оприлюднення таких договорів на офіційних вебсайтах органів місцевого самоврядування. Такий багатосторонній договір про лобіювання, однією зі сторін якого є орган місцевого самоврядування, необхідно вважати також і муніципальним або муніципально-правовим договором [7].

Підсумовуючи, слід зазначити, що проблема лобіювання ухвалення управлінських рішень на муніципальному рівні є надзвичайно актуальною. Задля унеможливлення здійснення протиправних дій, зокрема й корупційних правопорушень, під час просування ухвалення органом місцевого самоврядування владного рішення, доцільно запровадити договірну форму регулювання відносин із лобіювання ухвалення владних рішень на муніципальному рівні.

Список використаних джерел:

1. Галус О. О. Поняття та види муніципально-правових актів / О. О. Галус // Конституційно-правові академічні студії. — 2017. — № 3. — С. 26—32.

2. Галус О.О. До питання про визначення меж муніципально-правового регулювання / О.О. Галус // Університетські наукові записки. — 2019. — № 69-70. — С. 38—49.
3. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації / Ю. Ганжуров // Політичний менеджмент. — 2005. — № 4. — С. 50—62.
4. Бовсунівська І.В. Конспект лекцій з дисципліни «Лобізм в органах публічної влади» / І.В. Бовсунівська. — Київ, 2019. — 51 с.
5. Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання : Проект Закону України від 02.03.2020 р. № 3059-2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275. — Назва з екрана.
6. Bryhinets O. Prospects of legal regulation of contractual relations in the sphere of lobbying management as a counteraction to corruption at the municipal level = Перспективи правового регулювання договірних відносин у сфері управління лобіюванням як протидія корупційним явищам на муніципальному рівні [Електронний ресурс] / O. Bryhinets, O. Halus, I. Ryzhuk // Amazonia Investiga. — 2021. — Vol 10. — № 44. — P. 38—47. — Режим доступу : <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/1709/1858>. — Назва з екрана.
7. Галус О.О. Поняття та ознаки муніципально-правового договору / О.О. Галус // Конституційно-правові академічні студії. — 2018. — № 2. — С. 114—118.

Голоядова Тетяна Олексіївна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного
та фінансового права Національного університету
«Одеська юридична академія»*

Назарчук А. В.,
*студентка 2 курсу магістратури,
Національного університету
«Одеська юридична академія»*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В ПЕРІОД КАРАНТИНУ ЧЕРЕЗ COVID-19

Відповідно до статті 142 Конституції України держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсує держава [1].

Згідно із частиною першою статті 27 Бюджетного кодексу України до законопроекту, ухвалення якого зумовить зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування. Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, то до законопроекту має бути подано пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або щодо джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення його збалансованості [2].

Сьогодні адміністративна реформа децентралізації дала змогу істотно наростити дохідну частину місцевих бюджетів. Доходи місцевих бюджетів умовно поділяють на власні (ті, які органи місцевого самоврядування можуть заробити) і передані (ті, які місцевим бюджетам передають із державного бюджету на безповоротній основі. Це міжбюджетні трансферти).

Наприклад, сьогодні власні доходи бюджету міста Одеси сформовано з:

- 1) податкових надходжень (92,2 % від загальної суми власних доходів);
- 2) неподаткових надходжень (6,7 % від загальної суми власних доходів);
- 3) інших надходжень.

Карантин в Україні, установлений постановою Кабінету Міністрів «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11 березня 2020 року № 211, неабияк вплинув на різні напрями діяльності держави [3]. Сьогодні для бюджетної та податкової політики України це означає, що механізм її формування й реалізації має відповідати новим реаліям життя та вимогам довкілля. Саме тому під час складання бюджету міста Одеси на 2021 рік було враховано пріоритети розвитку міста.

Зокрема, пріоритетом розвитку міста Одеси у сфері охорони здоров'я на найближчі 10 років є надання якісної та доступної медичної допомоги всім верствам населення: громадянам з інвалідністю, громадянам похилого віку, які потребують довгострокової реабілітації, та ін.

Крім того, визначено витрати на: посилення соціального захисту громадян від безробіття, підвищення рівня економічної активності населення, забезпечення реконструкцій і капітального ремонту закладів загальної середньої освіти, забезпечення житлом дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також розвиток інфраструктури туристичних послуг і позиціонування міста Одеси як міжнародного туристичного центру.

Система податків та зборів України — це сукупність передбачених податковим законодавством України загальнодержавних та місцевих податків і зборів, принципів, форм та методів їх установа, зміни, скасування, обчислення і сплати. Саме тому сьогодні Асоціація міст України звернулася до Президента України, щоб забезпечити термінове доопрацювання цього закону з урахуванням таких пропозицій:

- запровадити дієвіші компенсатори для бізнесу з джерел держбюджету: ПДВ, податок на прибуток, акцизи;

- передбачити розстрочення із плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а не запровадження заборони нарахування цих місцевих податків;
- дозволити органам місцевого самоврядування встановлювати пільги зі сплати місцевих податків і зборів посеред бюджетного року без застосування регуляторних процедур;
- запровадити механізми компенсації втрат доходів місцевих бюджетів відповідно до статті 142 Конституції України, частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України [4].

Слід зазначити, що на період карантину підлягає зупиненню строк надання відповіді органу контролю на його запит за статтями 73 та 78 ПКУ, окрім запитів щодо підтвердження бюджетного відшкодування ПДВ та від'ємного значення ПДВ.

Згідно із законом, протягом періоду з 1 березня до 31 травня 2020 року платникам податків не нараховують пеню, а нарахована, але не сплачена за цей період пеня підлягає списанню. Однак на цей час програмне забезпечення Державної податкової служби ще не готове до цієї пільги, тому механізму дії цієї норми не встановлено.

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки: в умовах карантину, пов'язаного з COVID-19, в Україні назріла необхідність реалізації системного підходу до формування місцевих бюджетів, що має відповідати новим реаліям життя й вимогам до вкільля, на основі найкращої світової практики.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.11.2021). — Назва з екрана.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 01.11.2021). — Назва з екрана.
3. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-

CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 р. № 211 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.11.2021). — Назва з екрана.

4. Звернення Асоціації міст України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://konkurent.in.ua/publication/54587> (дата звернення: 01.11.2021). — Назва з екрана.

Демиденко Володимир Олексійович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Нині у світі ми спостерігаємо стрімкий розвиток різноманітних інформаційних технологій і комунікацій. Ба більше, уявити сьогодні своє життя й функціонування публічної влади (державної та муніципальної) без них фактично неможливо. Водночас варто наголосити, що Україна на шляху цифровізації діяльності публічної влади є до певної міри «піонером», локомотивом цього прогресивного розвитку у світі. Для прикладу можна згадати розроблений Міністерством цифрової трансформації України мобільний застосунок «Дія» (скорочення від «держава і я»), що є брендом цифрової держави в Україні.

Як повідомив Президент України під час засідання Палати місцевих влад Конгресу місцевих і регіональних влад у Хмельницькому, уже кілька країн замовили в Україні концепцію програми електронного порталу «Дія» [12].

Проте варто пам'ятати, що енергійний розвиток сучасних інформаційних технологій поряд зі значним колом позитивів передбачає і нові глобальні загрози, які абсолютно відмінні за родом, характером,

обсягом від традиційних небезпек природного, техногенного, соціального або воєнного характеру для стабільного функціонування держави, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, суспільства й людини.

З огляду на наведене важливо розуміти природу виникнення новітніх кіберметодів створення вагомих перепон і кризових ситуацій та блокування роботи муніципальної влади. Допомогти в цьому може системний аналіз й оцінювання потенційних і реальних ризиків для найважливіших сфер життєдіяльності територіальної громади, безперебійного функціонування органів і посадових осіб місцевого самоврядування та його найважливіших галузей: економічної, енергетичної, інформаційної, кібернетичної, екологічної, продовольчої, охорони здоров'я, освіти та культури тощо.

Беззаперечно, подальше динамічне прогресивне піднесення Української держави, розбудова її як незалежної, європейської, демократичної країни дуже пов'язані із захищеністю інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої має бути забезпечено сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України в кіберпросторі.

Варто наголосити, що останні кібератаки як у світі, так і на теренах України яскраво продемонстрували нагальну потребу приділяти ґрунтовну увагу питанням забезпечення кібербезпеки. Ігнорування цієї проблематики ставить під загрозу нормальне функціонування муніципальної влади, об'єктів критичної інфраструктури, існування та розвиток людини в сучасному світі незалежно від територіальних меж її перебування.

Наведене вище обумовило певну активізацію в Україні формування й реалізації державної та муніципальної політики щодо забезпечення кіберзахисту, яку на сьогодні назвати адекватною до сучасних викликів жодною мірою неможливо.

На цьому шляху нині зроблено перші кроки, що спрямовані на формування правової, технологічної, організаційної, інженерно-технічної основи протидії кібератакам.

Зокрема, національне правове поле було доповнено такими важливими нормативно-правовими актами у сфері забезпечення кібербез-

пеки, як Стратегія кібербезпеки України [2], Стратегія національної безпеки України [3], Основні засадами забезпечення кібербезпеки України [4], Національна система стійкості [11].

Водночас є глибоке переконання, що вказаних нормативно-правових актів буде вкрай недостатньо для забезпечення протидії кіберінцидентам і кібератакам у сфері функціонування місцевого самоврядування, яких за сучасних умов гібридної війни, що триває, буде дедалі більше й вони матимуть глобальніший характер.

Окрім того, на наш погляд, особливу увагу має бути приділено науково-теоретичному забезпеченню реалізації органами місцевого самоврядування законодавства України у сфері кібербезпеки, особливо принципам такої діяльності. Останнє обумовлено найбільшою питомою вагою вказаних правовідносин за участі органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо інших правовідносин, максимальною наближеністю елементів системи місцевого самоврядування до потреб, запитів конкретного індивіда, до захисту його прав, свобод і законних інтересів у сфері нормального функціонування кіберпростору.

Варто зауважити, що провідними напрямками вдосконалення нормативно-правового регулювання муніципальних правовідносин у сфері забезпечення кібербезпеки має бути захист життєво важливих інтересів людини і громадянина під час реалізації права на місцеве самоврядування; забезпечення безперебійного функціонування системи місцевого самоврядування під час використання кіберпростору, за якої буде забезпечено сталий розвиток інформаційного суспільства й цифрового комунікативного середовища; своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України в кіберпросторі на локальному рівні; притягнення винних у вчиненні правопорушень (зокрема, і кіберзлочинів) до юридичної відповідальності; відновлення попереднього правомірного стану.

За сучасних умов особливу увагу має бути приділено захисту: а) комунікаційних систем усіх форм власності, у яких обробляються інформаційні ресурси або які використовуються в інтересах органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань; б) об'єктів критичної інформаційної інфраструктури; в) комунікаційних систем, використовуваних для

задоволення суспільних потреб або у сферах електронного урядування, електронних муніципальних послуг, електронної комерції, електронного документообігу тощо.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. — Київ : Юрінком, 1996. — 80 с.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» : Указ Президента України від 15.03.2016 р. № 96/2016 // Офіційний вісник України. — 2016. — № 23. — Ст. 899.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 43. — Ст. 1353.
4. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 р. № 2163-VIII // Офіційний вісник України. — 2017. — № 91. — Ст. 2765.
5. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 50. — Ст. 540.
6. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 49. — Ст. 1604.
7. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 25. — Ст. 343.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 270.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84. — Ст. 2945.
10. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету

Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р // Офіційний вісник України. — 2017. — № 92. — Ст. 2803.

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 479/2021 // Офіційний вісник України. — 2021. — № 79. — Ст. 4992.
12. Концепт застосунку «Дія» вже замовляють інші країни [Електронний ресурс] // Слово і діло. — Режим доступу : <https://www.slovoidilo.ua/2021/06/03/novyna/suspilstvo/koncept-zastosunku-diya-vzhe-zamovlyayut-inshi-krayiny-zelenskyj>. — Назва з екрана.

Дураєва Наталія Василівна,
*старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Нинішня реформа законодавства у сфері місцевого самоврядування передбачає розроблення змін щодо адміністративно-територіального устрою, унаслідок яких ключовими будуть органи місцевого самоврядування, територіальні громади, а представник держави — префект — забезпечуватиме нагляд за законністю рішень, ухвалених органами місцевого самоврядування.

Було передбачено, що призначення префектів відбуватиметься після створення окружними обласними радами виконавчих комітетів, але не пізніше ніж до кінця 2021 року. Про це йдеться в законопроекті № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», а саме в розділі XV «Перехідні положення» [1].

Також документом визначено, що Президент України за поданням Кабінету Міністрів призначає на посади та звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій до призначення відповідних префектів.

Згідно із законопроектом місцеві державні адміністрації продовжують здійснювати свої повноваження на відповідній території до створення окружними, обласними радами виконавчих комітетів на підставі закону про місцеве самоврядування, що визначає повноваження виконавчих комітетів окружних, обласних рад, але не пізніше ніж до кінця 2021 року.

Законопроектом також передбачено, що акти голів місцевих державних адміністрацій діють до набрання чинності відповідними актами місцевого самоврядування, актами префектів, інших органів виконавчої влади, ухваленими згідно із Конституцією та законами України.

Серед напрямів удосконалення окремо слід назвати й перспективи розвитку служби в органах місцевого самоврядування. Адже розвиток місцевого самоврядування як ефективної та максимально наближеної до людей місцевої влади є одним із визначальних пріоритетів здійснення адміністративної реформи, становлення України як демократичної держави. Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному й культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити істотне підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України. Лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, удосконалення наявної системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятимуть побудові місцевої влади на засадах демократії [2, с. 10—15].

Служба в органах місцевого самоврядування постає тим інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується ефективна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку. Крім того, служба в органах місцевого самоврядування має забезпечувати двосторонню взаємодію держави та народу, засновану на принципах Конституції України. Основними цілями й завданнями служби в органах місцевого самоврядування в Україні є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав і свобод людини та громадянина, а також забезпечення результативної і стабільної діяльності органів держав-

ної влади відповідно до їхніх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах [3, с. 218]. Їх реалізацію здатний забезпечити тільки професійний державний апарат і його компетентний персонал, який зможе організовувати та регулювати соціальну активність громадян, домагатися змін, відстежувати їх соціальну ефективність і реалізовувати в суспільному житті. Тому головним критерієм оцінки діяльності служби в органах місцевого самоврядування України є ефективність [4, с. 332]. Питання підвищення ефективності служби в органах місцевого самоврядування є одним із найактуальніших у теорії та практиці державного управління.

Треба зазначити, що на ефективність служби в органах місцевого самоврядування впливають різні чинники, зокрема недосконала нормативно-правова база та необхідність її гармонізації відповідно до законодавства Європейського Союзу [2, с. 52].

Україна — активний учасник глобальних світових процесів. Через це відбувається відмова від багатьох застарілих концепцій і міфів, формується доктрина розвитку України у XXI ст. в новому цивілізаційному вимірі, з урахуванням мінливої стратегічної ситуації у світі. Слід зазначити, що оскільки Україна — досить молода держава, то постає низка проблем, пов'язаних, з одного боку, з побудовою національної концепції розвитку, а з іншого — з пристосуванням до тих законів, які встановлює міжнародна спільнота, а також до нових викликів сучасного світу.

Звідси у світлі євроінтеграції державних і правотворчих процесів в Україні науковці-юристи та нормотворці приділяють увагу європейським принципам служби в органах місцевого самоврядування: верховенству права, законності, патріотизму, доброчесності, професіоналізму, публічній нейтральності, лояльності, публічності, прозорості, стабільності, відповідальності, рівному доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

На сучасному етапі заходи незалежної Української держави загалом спрямовані на створення оптимальної структури державної служби, зокрема і служби в органах місцевого самоврядування, і забезпечення її ефективної роботи через реформування адміністративної системи, упровадження нової кадрової політики, підтримання та розвиток професійності державних службовців. Запропоновано якісно новий підхід до служби в органах місцевого самоврядування, який відповідає

європейським стандартам державного менеджменту й наближає державу до статусу інституту, що обслуговує громадян, тобто робить її не знаряддям примусу, а сервісною державою для людей, де чиновники надають якісні послуги, розраховуючи на кошти платників податків, а не на хабарі. Важливо розуміти, що в сучасних умовах вихідним принципом у напрямі реформування служби в органах місцевого самоврядування має стати становлення високоефективного й авторитетного інституту служби в органах місцевого самоврядування на основі визначення та правового регламентування специфічних особливостей державно-службової діяльності.

Особливе значення необхідності реформування служби в органах місцевого самоврядування та виведення її на якісно новий рівень обумовлене й тим, що Європейський Союз, до складу якого прагне ввійти Україна, особливо наголошує на розвитку громадянського суспільства, унесенні змін до законодавства з метою приведення його у відповідність до європейських стандартів, серед яких і розроблення ефективної системи державного управління.

Отже, служба в органах місцевого самоврядування є необхідним і важливим елементом структури держави. Процес становлення та подальшого розвитку ефективної системи державного управління є необхідним для нашої держави. Запропонована система забезпечення ефективної роботи служби в органах місцевого самоврядування, на нашу думку, повинна стати основою для державного управління та забезпечити своєчасність і якість управлінських рішень.

Викладене свідчить про важливість проведення ґрунтовного аналізу питань підвищення ефективності служби в органах місцевого самоврядування в умовах реформування, вивчення сутності та принципів ефективності державного управління, що закладає фундамент і дає базові орієнтири для подальшого наукового опрацювання цієї проблематики, дослідження критеріїв та показників ефективності державного управління.

Кінцевим результатом реформування служби в органах місцевого самоврядування буде поліпшення життя українських громадян, побудова сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 01.07.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. — Назва з екрана.
2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. — Д. : Монолит, 2017. — 384 с.
3. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби як напрямку розвитку системи публічного управління в Україні / О. С. Петренко // Теорія та практика державної служби: напрями модернізації : матер. наук.-практ. конф. (11—12 листопада 2016 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. С. М. Серьогіна. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. — С. 49—53.
4. Андріянова Ю. В. Особливості служби в органах місцевого самоврядування: конфліктологічний аспект / Ю. В. Андріянова // Ефективність державного управління. — 2017. — Вип. 33. — С. 217—224.

Журавель Ярослав Володимирович,
*доктор юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВО- ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Розвиток законодавства України про місцеве самоврядування ґрунтується на принципі непорушності прав територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення. Однак непорушність прав територіальних громад не означає, що права не можна обмежувати за наявності певних умов. Законодавство України про обмеження

прав територіальних громад на місцеве самоврядування передбачає можливість застосування такого обмеження. Обов'язковою вимогою щодо застосування обмежень відповідно до статті 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є оголошення воєнного чи надзвичайного стану [1, с. 21].

Проблемні питання обмеження прав і свобод людини та громадянина були предметом дослідження багатьох юристів-науковців, серед яких О. Осинська, Л. Летнянчин, І. Савенкова, М. Савчин, Б. Сидорець, О. Скрипнюк, В. Сорокун, Т. Слінько, Є. Ткаченко, С. Шевчук та чимало інших учених, які зробили великий внесок у розвиток цієї проблематики. Однак глибокі наукові дослідження проблем обмеження прав саме територіальних громад у сучасній правовій науці знайти складно.

Теоретико-правові дослідження терміна «обмеження прав і свобод людини» свідчать про багатогранність цього поняття, а тому є велика кількість його трактувань. А. М. Мерник і Я. М. Радченко у своєму дослідженні згадують окремі групи науковців, розподілені за їхнім баченням цього терміна [2]. Так, зазначено, що М. В. Савчин визначає обмеження прав і свобод людини як втручання публічної влади у сферу приватної автономії індивіда лише на підставі закону, яким запроваджено певні заходи, спрямовані на забезпечення балансу приватних і публічних інтересів із метою захисту національної безпеки, громадського порядку, життя і здоров'я інших людей, авторитету правосуддя [3, с. 291]. Натомість О. В. Скрипнюк, М. Ф. Селівон, А. Є. Стрекалов, О. В. Козир, О. В. Осинська, І. Ю. Філіп під обмеженням прав і свобод людини розуміють законодавче звуження змісту й обсягу прав і свобод людини щодо її можливостей мати, володіти, користуватися та розпоряджатися соціальними цінностями, свободою дій і поведінки з метою захисту суверенітету й територіальної цілісності або громадського порядку, забезпечення економічної та інформаційної безпеки, охорони здоров'я, суспільної моралі й забезпечення захисту прав і свобод людини, що є показником державних стандартів рівня життя людини [4, с. 5]. А. Є. Стрекалов під обмеженням прав і свобод пропонує розуміти правомірне, цілеспрямоване кількісне та якісне применшення у процесі правореалізації тих можливих моделей поведінки, правомочностей, які становлять основне право особи, з боку інших осіб [5, с. 3].

Ми дотримуємося думки про те, що обмеження прав територіальної громади варто розуміти так: законодавче звуження змісту й обсягу прав жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Загальною декларацією прав людини в частині другій статті 29 визначено, що «при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [6, с. 29].

Оголошення воєнного чи надзвичайного стану є беззаперечними підставами для застосування обмежень прав територіальних громад. Водночас варто пам'ятати зміст положення статті 17 Конституції України, згідно з яким Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян... усунення органів влади чи перешкоджання їхній діяльності [7, с. 17].

З ухваленням Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» в нас з'явилися підстави стверджувати, що воєнний і надзвичайний стани не є вичерпним переліком умов для застосування обмежень прав територіальних громад, адже в Україні в разі потреби може бути створено новий суб'єкт владних повноважень на місцевому рівні — військово-цивільні адміністрації, що є тимчасовими державними органами в селах, селищах, містах, районах та областях, які здійснюють як державно-владні повноваження, так і повноваження місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 1 цього Закону військово-цивільні адміністрації може бути утворено для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, установлених цим Законом, у районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції [8, с. 1].

Створювані на рівні району й області військово-цивільні адміністрації здійснюють повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження на відповідній території.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів здійснюють повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів та інші повноваження, визначені цим Законом.

Про законодавчо закріплене обмеження прав територіальних громад в умовах функціонування військово-цивільних адміністрацій свідчить і той факт, що ці органи мають право згідно зі статтею 5 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» встановлювати обмеження щодо перебування громадян у певний період доби на вулицях і в інших громадських місцях без визначених документів [8, с. 5].

Отже, з огляду на зазначене вище можемо припустити, що на цей час є підстави для викладення статті 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в такій редакції: «Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване в умовах воєнного чи надзвичайного стану, а також в інших передбачених законом випадках».

Таке формулювання цілком буде узгоджуватися з положеннями Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» та іншими законодавчими обмеженнями прав територіальних громад (зокрема, обмеження права проводити загальні збори громадян в умовах пандемії коронавірусу та ін.).

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.11.2021). — Назва з екрана.
2. Мерник А. М. , Радченко Я. М. Принцип законності обмеження прав і свобод людини і громадянина [Електронний ресурс] / А. М. Мерник, Я. М. Радченко. — Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/3_2020/11.pdf (дата звернення: 24.11.2021). — Назва з екрана.
3. Савчин М. В. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму : монографія / М. В. Савчин. — Ужгород : РІК-У, 2018. — 440 с.

4. Осинська О. В. Обмеження прав і свобод людини: теорети-ко-прикладні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Осинська. — Київ, 2010. — 20 с.
5. Стрекалов А. Є. Обмеження основних прав та свобод людини і громадянина як інститут конституційного права України : авто-реф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. Є. Стрекалов. — Харків, 2010. — 20 с.
6. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 24.11.2021). — Назва з екрана.
7. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.11.2021). — Назва з екрана.
8. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 24.11.2021). — Назва з екрана.

Зленко Анна Володимирівна,
*старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

РЕФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Реформа децентралізації в Україні є одним із пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління й економічному розвитку країни загалом. Мета реформи децентралізації — формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних

послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави й територіальних громад [1].

Подальше успішне впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, реформування територіальних громад як елементів базового рівня територіального управління має відбуватися в контексті системної реформи адміністративно-територіального устрою.

Завершення процесу об'єднання територіальних громад, проведення чергових місцевих виборів у 2020 році має кореспондувати з формуванням нової системи адміністративно-територіального устрою, реформуванням територіальної організації влади на субрегіональному (районному) рівні, синхронізацією цього процесу з упровадженням освітньої, медичної та інших секторальних реформ, зокрема із судовою реформою та реформуванням державної виконавчої служби. Децентралізація включає в себе політичну, адміністративну, фінансову, ринкову децентралізацію [2].

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, передбачено, що одним із шляхів подолання проблем у сферах місцевого самоврядування та територіальної організації влади є визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності як органів місцевого самоврядування, так і органів виконавчої влади.

Першим етапом реалізації зазначеної реформи стало утворення об'єднаних територіальних громад із метою забезпечення органів місцевого самоврядування здатністю здійснювати ефективне управління підпорядкованими територіями й надавати якісні послуги населенню.

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня.

Наступним етапом реформи є реорганізація районного (субрегіонального) рівня адміністративно-територіального устрою України, який стане основою для організації та діяльності органів державної влади на місцях, відповідних органів місцевого самоврядування.

Утворення нових і ліквідація наявних районів забезпечить відповідність системи адміністративно-територіального устрою районного рівня України сучасним вимогам і європейським стандартам, що,

своєю чергою, сприятиме визначенню обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів виконавчої влади та відповідних органів місцевого самоврядування [3]. Створення районів має на меті організацію ефективної системи виконавчої влади.

Статтею 125 Конституції України встановлено, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації та визначається законом [4].

Принцип територіальності забезпечує розгалуження судової влади в аспекті мережевого поширення юрисдикції на всю територію держави. У такому розумінні цей конституційний принцип розглядають як розгалуженість нижчих ланок, а його реалізація на нормативному рівні забезпечує територіальне розмежування юрисдикції однорідних судів і виокремлює судові округи. Тобто кожен місцевий, апеляційний суд має свою територіальну юрисдикцію.

Традиційно реалізація принципу територіальності в побудові системи судів знаходить відображення в її організації на підставі системи адміністративно-територіального устрою, установленій у статті 133 Конституції України. Водночас територіальну побудову судових органів потрібно здійснювати в інший спосіб, зокрема через утворення округів для використання переваг наближення судів до населення та доступності правосуддя [4].

У чинному (не скасованому) вигляді судова реформа передбачає, що замість районних, міжрайонних, міських судів буде утворено місцеві окружні суди, що об'єднають під своєю юрисдикцією декілька районів з одним, центральним (окружним) судом.

Проте, який вигляд матиме оптимізація судів у нових реаліях, остаточного уявлення ще немає. Укрупнення районів, запропоноване Кабінетом Міністрів України, змінює ту концепцію реформування судової системи, яку було затверджено ще у 2017 році.

Громадяни розглядають судову систему часто як дуже складну й незрозумілу. Поширеною є думка про те, що темпи правосуддя занадто повільні, це ще більше сприяє посиленню недовіри. Для подолання цієї проблеми надзвичайно актуальним є впровадження систем, які будуть більше орієнтованими на користувачів. Вимірювання якості наданих послуг та орієнтованість на результати є в цьому аспекті дуже важливим [5].

Адміністративно-територіальна реформа змінить повноваження державних органів, підхід до їх формування та функціонування, підходи до територіальних повноважень державних органів і не тільки.

Важливо, щоб нові створені райони були територіальною основою для ефективної організації державної влади.

Пунктом 6 Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ установлено Кабінету Міністрів України у тримісячний строк із дня набрання чинності цією Постановою:

- 1) привести свої нормативно-правові акти у відповідність до цієї Постанови;
- 2) забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їхніх нормативно-правових актів у відповідність до цієї Постанови [6].

Отже, до законів треба вносити зміни окремо.

Варто відзначити й необхідність унесення відповідних змін до законодавства, що регулює питання виконання судових рішень. Якщо вчасно не внести зміни до відповідних нормативно-правових актів щодо системи органів державної виконавчої служби, у стягувачів виникнуть складнощі з обранням уповноваженого органу державної виконавчої служби для відкриття виконавчого провадження.

Проблема невиконання судових рішень в Україні на цей час стоїть досить гостро, а тому важливим питанням також є внесення відповідних змін до законодавства, що стосується системи судоустрою та виконання судових рішень. Оскільки реформа децентралізації має на меті зміцнення демократичного врядування та забезпечення підзвітності органів влади, збільшення залучення громадян, покращення якості державних послуг і сприяння економічному розвитку, то важливо, щоб у розрізі цієї реформи всі зміни до законодавства, які буде ухвалено, були якісними та вчасними [7].

Питання якісного, повного та своєчасного виконання судових рішень є досить вагомим для стабільних, у межах держави, відносин.

Муніципальна реформа має на меті формування ефективної публічної влади в Україні, яка б ґрунтувалася на принципах повсюдності та субсидіарності відповідно до сучасних європейських стандартів і забезпечила гідні умови життя та якісні послуги для жителів сіл, селищ і міст. Вкрай важливим чинником успіху на цьому шляху є кар-

динальна трансформація системи територіальної організації влади, під час якої необхідно вирішити низку завдань щодо формування спроможних територіальних громад і наділення їх повноваженнями та ресурсами, достатніми для вирішення завдань місцевого розвитку, щодо ліквідації дублювання функцій і повноважень органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади тощо.

Децентралізація як системний процес має власні чинники успішності, які можна чітко означити. Успіх обумовлений синтетичним характером децентралізації, оскільки вона відбувається одночасно у сфері управління, у сфері фінансів та у сфері надання послуг громадянам [8].

Висновки та пропозиції. Проведення реформи децентралізації — одне з найважливіших завдань. Вона створює умови для кардинальних інституційних перетворень, формує нову систему взаємовідносин між різними гілками влади.

Децентралізація — це реформа, що зміцнює країну.

Децентралізація включає в себе комплекс секторальних реформ, які необхідно проводити якісно й узгоджено, що зумовить підвищення якості життя жителів громад, а не, навпаки, створить ще більше проблем, зокрема з доступом до правосуддя. Важливо, щоб кожен житель громади в контексті зміни адміністративно-територіального устрою не отримав ще більше проблем із можливістю доступу до правосуддя та виконавчої служби.

Отже, реформування судової системи та системи виконання судових рішень необхідно здійснювати в унісон із реформою децентралізації влади.

Список використаних джерел:

1. Реформа децентралізації [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України // Офіційний сайт. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>. — Назва з екрана.
2. Decentralization Thematic Team. What is Decentralization? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.

3. Про утворення та ліквідацію районів : пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України від 19 червня 2020 року № 3650 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. — Назва з екрана.
5. Moura e Sa, P.; Rosa, M.J.; Santinha,G.;Valente, C. Quality Assessment of the Services Deliverend by a Court, Dfsed on the Perceptions of Users, Magistrates, and Court Officials [Електронний ресурс] // Sastainability. — 2021. — Vol. 13, 504. — Режим доступу : <https:// doi.org/10.3390/su13020504>.
6. Про утворення та ліквідацію районів : пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України від 19 липня 2020 року № 3650 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.
7. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : — <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text>. — Назва з екрана.
8. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 6 грудня 2019 р.). — К. : ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019. — С. 34—136.

Калиновський Богдан Валерійович,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права
та прав людини Національної академії
внутрішніх справ, м. Київ*

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ: ОКРЕМІ ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ

В умовах авторитарного й тоталітарного режимів міркувати про спроможність місцевої публічної влади здійснювати самостійне управління місцевими справами неможливо, оскільки це право є атрибутом демократичного режиму; його гарантіями є наявність можливості проведення місцевих референдумів і громадських слухань та зборів, а також формування органів місцевого самоврядування через вибори й, головне, спроможність вирішення питань місцевого значення у визначених законодавством сферах на власний розсуд в інтересах відповідної громади [1, с. 188].

Народовладдя (демократизм) як принцип місцевої публічної влади ще раз підтверджує, що джерелом і державної влади, і місцевої публічної влади є Український народ або його частина. Однак механізм реалізації зазначеного принципу на законодавчому рівні виписано недостатньо. Так, стаття 5 Конституції України, визначаючи народовладдя основою державної влади в Україні, закладає механізми реалізації конституційного принципу демократизму держави, який характеризує зміст правовідносин держави й суспільства, держави й особи. Подальші розділи Основного Закону визначають легітимні шляхи і способи реалізації цього принципу, тобто через референдуми, демонстрації, мітинги, збори громадян тощо або через обраних ними представників (депутатів) у представницькі органи державної влади й органи місцевого самоврядування, Президента України та сільських, селищних, міських голів.

Важливо зауважити, що реалізація принципу демократизму передбачає також громадський контроль за діяльністю органів публічної влади у формах, визначених Конституцією України та законами. Водночас в Україні досить гостро постало питання про необхідність

ухвалення й удосконалення законодавчих актів про місцеві референдуми, демонстрації, мітинги, походи, місцеві ініціативи та збори громадян. В українській державно-правовій теорії та практиці немає інституту народної ініціативи (насамперед законодавчої) і досі очевидно є політизація представницьких органів держави та місцевого самоврядування. Тому Україна потребує реформ у напрямі демократизації механізму управління державою передусім на місцевому рівні, оскільки організація демократичного механізму реалізації місцевої публічної влади забезпечить економічну, соціальну стабільність, а також консолідує державу загалом.

Місцевий референдум може бути використано як дійсний акт прямого народовладдя для вирішення питання місцевого значення, хоча є непоодинокі випадки використання референдуму для маніпуляцій і спекуляцій громадською думкою, для легалізації через референдум певних антидемократичних речей. У процесі роботи над законодавством про референдум усі процедури має бути виписано досить чітко й детально, щоб не допустити маніпуляцій волевиявленням громади на місцевому референдумі.

Важливо зазначити, що в Україні з 1991 року до 2012 року відбулося понад 160 місцевих референдумів, з них 102 — у селах. За статистикою, більшість місцевих референдумів було ініційовано органами місцевого самоврядування на вимогу саме закону для вирішення питань лише місцевим референдумом, тобто іншим чином ці рішення не можна було ухвалити [2]. На законодавчому рівні має бути виписано перелік питань, які можна виносити на місцевий референдум. Окрім того, як засвідчує європейська практика, у більшості країн передбачено проведення не імперативних, а консультативних референдумів. Саме політична культура місцевої публічної влади має бути такою, щоб до результатів таких референдумів дослухалися під час ухвалення рішень.

Досвід закордонних країн, як-от Словаччина [3], Литва [4], Латвія [5] та інші, які проводили реформу місцевої публічної влади, переконує, що було розроблено пакет законодавчих актів, серед яких важливе місце посідав закон про місцевий референдум. Тому й Україні необхідно комплексно підійти до реформи місцевої публічної влади, розробивши узгоджений між собою пакет законодавчих актів, зокрема й закон про місцевий референдум. Передбачити потрібно реальний механізм ініціювання місцевих референдумів членами територіальної

громади, гарантованість його проведення й обов'язковий характер рішень таких референдумів, обмеживши коло питань, які може бути винесено, а саме: недопущення проведення місцевих референдумів із питань місцевих податків і зборів, бюджету та зміни території населених пунктів (територіальних громад).

Є достатня аргументація для зміни законодавства, зокрема пропозиції стосовно того, що частину першу статті 70 Конституції України необхідно викласти в такій редакції: «Право голосу на всеукраїнських виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років», а частину другу статті 70 — у такій: «Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, а також іноземці й особи без громадянства за умови проживання на території громади не менш ніж два роки». Також доцільно ратифікувати Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року та внести зміни до Виборчого кодексу України від 19 лютого 2019 року.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР визначає, що місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення через пряме волевиявлення (частина перша статті 7). Відповідно до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить ухвалення рішення про проведення місцевого референдуму (пункт 18 частини першої статті 26). До відання районних та обласних рад — питання ухвалення за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їхніх спільних інтересів (пункт 12 частини першої статті 43). У такий спосіб окреслено територіальну основу референдумів: на території села, селища, міста, а також території функціонування об'єднаних територіальних громад може бути проведено імперативний місцевий референдум, тоді як на території району чи області може бути призначено та проведено лише консультативне опитування.

Конституційно-правова регламентація здійснення безпосередньої демократії в Україні перебуває на етапі трансформації. Так, ухвалення Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року [6] забезпечило можливість здійснення народного волевиявлення на загальнодержавному рівні, водночас залишається не вирішеним питання законодавчого регулювання проведення міс-

цевих референдумів. Саме дослідивши визнані міжнародні стандарти, вивчивши наявну практику місцевої демократії у країнах Європи, можливо розробити й ухвалити сучасний прагматичний реальний Закон України «Про місцевий референдум».

Професійні дискусії щодо структури законопроекту про місцевий референдум, його змісту та предмета відбуваються не один рік. У травні 2021 року було зареєстровано новий проект Закону України «Про місцевий референдум» [7], яким визначено правові засади здійснення народного волевиявлення через місцевий референдум, його організацію та порядок проведення. Важливо наголосити, що у проекті надано визначення місцевого референдуму як форми самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення через пряме голосування. Важливою засадою цього законопроекту є закріплення положення щодо вирішення питань місцевого значення саме територіальною громадою. Відповідно до статті 140 Конституції України під територіальною громадою треба розуміти жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста. Отже, місцевий референдум в Україні може бути проведено лише в межах села, селища чи міста. Конституційний інститут місцевого референдуму є формою безпосередньої демократії жителів територіальної громади, коли саме жителі мають можливість вирішити питання місцевого значення. Питання безпосереднього волевиявлення громадян через місцевий референдум прямо чи опосередковано врегульовано статтями 5, 38, 72, 73, 74, 143 Основного Закону України. Інститут місцевого референдуму має бути визначено лише законом України, що закріплено в пункті 20 статті 92 Конституції України («організація і порядок проведення виборів та референдумів»). Одним із чинників успіху реформи децентралізації в Україні є рівень залучення жителів громади до вирішення питань місцевого значення, і тому форми прямої демократії, зокрема й головна форма — місцевий референдум, набувають більшої значущості.

Висновки та пропозиції:

1. Положеннями Конституції України від 28 червня 1996 року чітко визначено необхідність ухвалення законодавства про місцевий референдум. Розроблений проект Закону України «Про місцевий референдум» від 19 травня 2021 року № 5512 може стати основою для

законодавчого регулювання призначення та проведення референдумів на рівні територіальних громад.

2. Доцільно враховувати власний позитивний і негативний досвід у процесі ухвалення та наступної реалізації положень законодавства про місцевий референдум. Досвід країн Європи, зокрема Швейцарії, доводить можливість широкого застосування такої форми місцевої демократії, як референдум, водночас влада кантонів не обмежена у виборі питань, які може бути винесено на референдум. Україні слід прагматично підійти до врегулювання питання про предмет місцевого референдуму. Обстоюємо позицію, що предметом місцевого референдуму в Україні можуть бути лише питання місцевого значення, які законодавством зараховано до власних повноважень територіальних громад.

3. Під час ухвалення Закону України «Про місцевий референдум» слід урахувати положення статті 143 Конституції України, яка також фіксує засаду, відповідно до якої територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування... забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізують їх результати. Це положення чітко підтверджує тези, що місцевий референдум може бути проведено лише на рівні села, селища й міста. Проведення референдумів на таких рівнях адміністративно-територіального устрою України, як район, район у місті, область, Автономна Республіка Крим, не може бути предметом закону про місцевий референдум.

Список використаних джерел:

1. Калиновський Б. В. Конституційна модель організації місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення / Б. В. Калиновський // Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. — 2013. — № 7. — С. 184–190.
2. Заславський О. Законодавче забезпечення місцевих референдумів в Україні [Електронний ресурс] : стенограма круглого столу (3 груд. 2015 р.) / О. Заславський. — Режим доступу : <http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/30652.pdf>. — Назва з екрана.

3. Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/slovak_constitut.html. — Назва з екрана.
4. Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=115>. — Назва з екрана.
5. Конституція Латвійської Республіки від 15 лютого 1992 року : станом на 20 березня 2011 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=116>. — Назва з екрана.
6. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX // Голос України. — № 67. — 10.04.2021.
7. Про місцевий референдум : Проект Закону України від 19.05.2021 р. № 5512 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942. — Назва з екрана.

Кравченко В. В.,

кандидат юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

Слобожан О. В.,

кандидат наук з державного управління, виконавчий директор Асоціації міст України

ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБМУНІЦИПАЛЬНОГО РІВНЯ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Одним із наслідків реформи децентралізації в Україні стало значне укрупнення територіальних громад. Так, станом на кінець 2020 року було утворено 1469 спроможних територіальних громад замість 11 624 (у 2015 році). Подібний процес відбувався і в багатьох закордонних країнах. Наприклад, останнім часом Данія скоротила кількість му-

ніципалітетів із 271 до 98 у 2007 році, Латвія — з 524 до 119 у 2009-му, Туреччина — з 3225 до 1395 у 2014-му, Греція — з 1034 до 325 у 2011-му тощо [1, с. 175—176]. Істотне скорочення кількості муніципалітетів спостерігається у Великій Британії, Естонії, Іспанії, Латвії, Фінляндії, Угорщині та інших країнах.

Процес укрупнення територіальних громад обумовлений низкою об'єктивних чинників, до яких можна зарахувати: низький рівень ресурсного забезпечення невеликих територіальних громад, негативні демографічні тенденції, необхідність запровадження в муніципальну практику новітніх технологій муніципального менеджменту, потреби централізувати надання окремих послуг населенню з метою покращення їх якості (водопостачання та водовідведення, перероблення сміття, громадський транспорт, енергетика та ін.). Дія цих чинників посилюється в умовах економічної, фінансової та екологічної криз, значного зростання вартості енергетичних ресурсів, запровадження карантинних заходів, перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування тощо.

Вітчизняний і закордонний досвід свідчать, що укрупнення громад поряд із використанням різних форм міжмуніципальної співпраці дало змогу підвищити ефективність використання бюджетних коштів, сконцентрувати ресурси на вирішення завдань місцевого розвитку і створити можливості для посилення спроможності громад у наданні якісних послуг населенню. Однак разом із позитивними результатами процес укрупнення громад супроводжується й новими викликами, що можуть нівелювати саму ідею децентралізації. Насамперед це стосується новоутворених територіальних громад, які мають значні розміри й охоплюють велику кількість населених пунктів. Так, під час адміністративно-територіальної реформи, проведеної Кабінетом Міністрів України у 2020 році, виникли нові територіальні громади на основі об'єднання 10—20 старих громад, які, своєю чергою, досить часто мали складну структуру й охоплювали жителів кількох населених пунктів. Унаслідок цього склалася ситуація, коли, наприклад, Погребищенська міська територіальна громада (Вінницька обл.) охоплює 27 населених пунктів, Монастирищенська міська територіальна громада (Черкаська обл.) — 30, а Рогатинська міська територіальна громада (Івано-Франківська обл.) — 70 (які раніше перебували у складі 23 старих громад) [2]. Зрозуміло, що великі територіальні розміри

громади істотно ускладнюють реалізацію демократичних принципів муніципального управління, віддаляють значну кількість членів громади від органів місцевого самоврядування та центрів надання адміністративних послуг, обмежують можливості їх участі в ухваленні управлінських рішень. Крім того, виникають проблеми адекватного представництва жителів населених пунктів громади в раді громади, інших органах місцевого самоврядування громади, що може призвести до домінування інтересів еліти адміністративного центру громади під час вирішення питань місцевого значення.

У громадах із великою територією та значною кількістю населених пунктів також вельми ускладнюється реалізація вимог відповідних європейських документів, зокрема Основних принципів політики демократичної участі на місцевому рівні, задекларованих у Рекомендації (Rec 2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [3], і Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [4].

Зазначені обставини свідчать про необхідність запровадження в муніципальну практику таких моделей муніципального управління, які б допомогли мінімізувати негативні наслідки нової територіальної основи місцевого самоврядування, що полягають у «муніципальній централізації» (тобто централізації муніципального управління) механізмів надання багатьох послуг та ускладненні участі населення у процесах вирішення питань розвитку громади загалом і розвитку її окремих населених пунктів. Мова йде про децентралізацію муніципального управління у великих громадах, де на сьогодні його здійснюють фактично лише за допомогою використання інституційних можливостей адміністративного центру громади. Певною мірою цю проблему намагалися розв'язати через запровадження інституту старост, особливо після ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розвитку інституту старост» [5], згідно з яким дещо розширено можливості участі в управлінні розвитком території відповідного старостинського округу старости села, селища (може виконувати окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг, має право брати участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету тощо). Однак повністю проблему децентралізації управління

розвитком громади запровадження інституту старости не вирішує, оскільки, по-перше, його не обирають жителі села, селища (через що він не може виконувати представницькі функції), по-друге, за своїм статусом він є співробітником центральних органів управління громадою (працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету) [6, ст. 54-1].

На нашу думку, розв'язання цієї проблеми потребує запровадження допоміжного рівня управління в системі місцевого самоврядування. Водночас доцільно запропонувати два варіанти розбудови сучасної моделі муніципального управління у великих громадах з урахуванням європейських стандартів і принципів.

Перший варіант може бути реалізовано в межах чинного законодавчого поля. Він полягає в розбудові мережі органів самоорганізації населення, які утворюються в межах кожного старостинського округу (сільські, селищні комітети старостинських округів) і виражають інтереси його жителів на всіх етапах планування й реалізації планів, проєктів чи програм місцевого розвитку, що стосуються як громади загалом, так і населення відповідного старостинського округу. Утворення органів самоорганізації населення на територіальному рівні старостинських округів дасть змогу частково децентралізувати управління розвитком громади на субмуніципальний рівень, що продемонструвало свою ефективність в інших країнах (наприклад, солецтво в Польщі [7], волость (пагасть) в Латвії [8] чи санюнія в Литві [9]), а також сприятиме тісній співпраці комітетів старостинських округів зі старостами. Такий підхід повністю узгоджується з вимогами відповідних європейських документів. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює принцип, відповідно до якого місцеве самоврядування може здійснюватися через використання «будь-яких форм прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [10, с. 2]. Зазначені положення Хартії отримали розвиток в Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, де таке право визначено як «право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади». До таких заходів Додатковий протокол зараховує «процедури залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та, у випадках, коли на території

органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них» [4, с. 2]. Ще конкретніші положення щодо органів самоорганізації населення передбачено в Рекомендації (2001)19 Комітету міністрів Ради Європи про участь громадян у місцевому публічному житті Res (додаток II), у якій наведено перелік кроків і заходів, спрямованих на заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті та на зростання такої участі, зокрема запропоновано «розвивати — як у найбільш населених містах, так і в сільських регіонах — так звану форму об'єднання сусідів, щоб дати громадянам можливість більше впливати на їхнє місцеве середовище й діяльність місцевих рад у різних сферах життя» [3, додаток II]. Крім того, Конституція України безпосередньо визначає органи самоорганізації населення як елемент системи місцевого самоврядування [11, с. 140], а Закон України «Про органи самоорганізації населення» [12] закріплює правовий статус, систему, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення. Чинне законодавство передбачає можливість участі органів самоорганізації населення у процесі стратегічного планування, наділивши їх правом вносити в установленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проектів місцевих бюджетів, а також брати участь у реалізації затверджених радою проектів та програм [12, с. 14].

Однак слід зазначити, що чинне законодавство України про органи самоорганізації населення не дає змоги повністю розкрити їхній потенціал як субмуніципального рівня управління розвитком громади та не відповідає вимогам сучасного етапу реформування системи територіальної організації влади на засадах децентралізації. У ньому передбачено досить складну процедуру утворення цих органів, а їхні повноваження визначено в досить загальному вигляді. Було зроблено спробу адаптувати законодавство про органи самоорганізації населення до потреб сьогодення, унісши до Верховної Ради України 24 березня 2015 року проект нової редакції Закону «Про органи самоорганізації населення» [13]. Однак 29 серпня 2019 року цей законопроект було відкликано, оскільки він не отримав належної підтримки з боку експертів Ради Європи та вітчизняних інституцій через наявність низки

спірних положень. Загалом можна зробити висновок, що ефективна реалізація цього варіанта потребує таких заходів:

1. Закріплення такої територіальної основи органів самоорганізації населення, як старостинський округ. Водночас доцільно встановити обов'язковий характер утворення комітетів старостинських округів і їхній статус як юридичних осіб. Зазначене не виключає утворення органів самоорганізації населення на іншій територіальній основі, але вже без статусу юридичної особи, а фінансове, матеріальне, інформаційне забезпечення їхньої діяльності можна було б покласти на комітети старостинських округів.

2. Установлення законодавчих основ відносин комітетів старостинських округів зі старостами, поклавши на останніх обов'язки щодо організації виконання рішень цих комітетів і контролю за їхньою діяльністю.

3. Наділення комітетів старостинських округів таким обсягом власних повноважень, який надав би їм можливість брати реальну участь в управлінні розвитком громади з урахуванням інтересів населення округів. Одночасно необхідно дотримуватися принципу, згідно з яким повноваження комітетів не можуть зменшувати спроможність органів місцевого самоврядування громади визначати та здійснювати управління розвитком громади в інтересах усіх членів громади.

Другий варіант є радикальнішим, він передбачає законодавче закріплення старостинського округу як допоміжної територіальної одиниці й утворення відповідного представницького органу — ради старостинського органу, який може й не мати статусу юридичної особи. Водночас староста міг би виконувати функції виконавчого органу ради.

Подібні допоміжні одиниці дозволено утворювати, наприклад, у Польщі відповідно до статті 5 Закону про гмінне самоврядування від 8 березня 1990 року [14]. До них належать солтиства (*пол. Sołectwo*) (переважно у сільській місцевості), райони (*пол. dzielnica*) і мікро-райони (*пол. osiedla*) — у містах. Поділ гміни на допоміжні одиниці не є обов'язковим, а організацію та порядок діяльності допоміжних одиниць визначає рада гміни окремим статутом, у якому встановлює:

- назву й територію допоміжної одиниці;
- засади й порядок проведення виборів до її органів;
- завдання й організацію діяльності органів;

- перелік делегованих радою гміни повноважень і способи їх реалізації;
- форми нагляду та контролю радою гміни за діяльністю органів допоміжної одиниці.

У літературі зазначають, що перевагами запровадження допоміжних одиниць є:

- децентралізація;
- розширення можливостей місцевих громад — індивідуальна й колективна здатність впливати на рішення та плани щодо своєї громади;
- наближення «влади» до людей;
- підвищення ефективності рішень і дій органів місцевого самоврядування вищого рівня, оскільки на місцях значно краща обізнаність про потреби та поточну ситуацію у громаді;
- локалізація — на рівні місцевих громад є певні цінності, втрата яких неприпустима — соціальні зв'язки, сусідство, взаємодія [15].

Водночас реалізація другого варіанта можлива лише за умови внесення відповідних змін до законодавства України про місцеве самоврядування та про адміністративно-територіальний устрій.

Отже, є нагальна потреба в децентралізації муніципального управління через:

- запровадження повноцінного субмуніципального рівня в системі місцевого самоврядування, що можна досягти за допомогою формування органів самоорганізації населення на територіальній основі старостинських округів та оновлення їх законодавчого статусу;
- законодавче закріплення старостинських округів як допоміжного територіального рівня та визначення порядку утворення й діяльності їх представницьких і виконавчих органів.

Список використаних джерел:

1. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія / А. С. Матвієнко. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. — 376 с.

2. Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/newgromada>. — Назва з екрана.
3. Про участь громадян у місцевому публічному житті : Рекомендація (Rec 2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи від 06.12.2001 ; документ 994_739, поточна редакція [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_739. — Назва з екрана.
4. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс] : документ 994_b49. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#Text. — Назва з екрана.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14.07.2021 р. № 1638-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-20#Text>. — Назва з екрана.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 29.08.2021 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. — Назва з екрана.
7. Крат М. Управління спроможними територіальними громадами. Досвід Польщі [Електронний ресурс] / Микола Крат, Олександр Софій // Інформаційно-аналітичне видання. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/90/upravlinnja-spromozhnymu-terytorialnymu-hromadamy-dosvid-polshchi.pdf>. — Назва з екрана.
8. Місьцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії : огляд. — Стокгольм : SKL International, 2016. — 57 с.
9. Прокопенко Л. Л. Реформування територіальної організації влади в Литві у процесі вступу в Європейський союз [Електронний ресурс] / Л. Л. Прокопенко. — Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11pllves.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11pllves.pdf). — Назва з екрана.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року) [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text. — Назва з екрана.

11. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата оновлення: 01.01.2020). — Назва з екрана.
12. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>. — Назва з екрана.
13. Проект Закону про органи самоорганізації населення [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538. — Назва з екрана.
14. Польща. Закон про гмінне самоврядування від 8 березня 1990 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/>. — Назва з екрана.
15. Організація місцевого самоврядування Республіки Польща [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://uplan.org.ua/analytics/orhanizatsiia-mistsevoho-samovriaduvannia-respubliki-polshcha/>. — Назва з екрана.

Кулик Тетяна Олександрівна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
та прав людини Національної академії
внутрішніх справ*

ПРАВО КИЯН НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СТОЛИЦІ УКРАЇНИ

Перший розділ Основного Закону України у статті 7 однією із засад конституційного ладу України визначає, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування, яке відповідно до статті 140 Конституції є правом територіальної громади вирішувати питання

місцевого значення. Водночас Основний Закон визначає, що здійснення місцевого самоврядування в місті Києві має особливості, що визначаються законом.

Певні особливості організації здійснення управління столичним містом спостерігаються в різних країнах світу. На нашу думку, основною особливістю в цьому разі має бути повноправність жителів столиці щодо ухвалення рішень стосовно їхніх муніципальних справ.

Але, як відомо та про що неодноразово йшлося в інших роботах, у місті Києві відбулася централізація влади, що суперечить принципам місцевого самоврядування, визначеним у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [1, с. 75—76]. 2010 року в Києві без з'ясування думки жителів територіальної громади було ліквідовано їхні представницькі органи, що діяли в 10 районах міста. Крім того, у рішенні Київської міської ради «Про питання організації управління районами в місті Києві» від 9 вересня 2010 р. № 7/4819 єдиною тезою, яка розкриває підстави ухвалення саме рішення про припинення через ліквідацію районних у м. Києві рад і районних у м. Києві державних адміністрацій, зазначено: «з метою вдосконалення організації управління районами в місті Києві» [2]. Тож жодного обґрунтування доцільності проведення зазначених реформ чи з'ясування думки територіальної громади під час ухвалення зазначеного рішення Київська міська рада не здійснила.

Така ситуація є свідченням централізації влади в місті Києві, фактичного обмеження жителів столиці у праві, гарантованому статтею 140 Конституції України. Єдиним позитивним моментом у цій події стало те, що згодом відбулася певна деконцентрація державної влади через створення в місті районних державних адміністрацій і наділення їх повноваженнями, необхідними для забезпечення життєдіяльності міських районів.

Далі з 2014 року киянам постійно обіцяли повернення районних у місті рад, але цього досі не відбулося. Так, Київська міська рада ухвалила рішення «Про управління районами міста» від 23 липня 2015 року № 787/1651 [3], яким вирішено утворити районні в місті Києві ради з 27 березня 2016 року. Це рішення не було виконано через зупинення його виконання судом у рамках адміністративного судочинства у процесі, предметом якого було його оскарження. Сьогодні про цей процес ніхто й не згадує вже.

Далі Верховна Рада України розглядала проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» від 13 вересня 2019 року № 2143, який також передбачав створення районних у місті Києві рад. Цей проєкт містив ряд суперечливих позицій, але загалом ухвалений не був.

У 2021 році парламент знову повернувся до цієї проблеми, уже розглядаючи проєкт Закону України «Про місто Київ — столицю України» від 07 вересня 2021 року № 1708-ІХ, яким, зокрема, запропоновано відновити районні ради в місті Києві як представницькі органи жителів районів столиці. Пропонують розділити повноваження та розмежувати посади Київського міського голови й голови Київської міської державної адміністрації. Так, Київський міський голова очолюватиме Київський магістрат — виконавчий орган Київської міської ради, головуватиме на засіданнях Київської міської ради, а голова Київської міської державної адміністрації — здійснюватиме нагляд за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування й координуватиме діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади [4].

Позитивно знову-таки можна охарактеризувати сам факт створення районних у місті Києві рад, але головне питання — це ж визначення їхнього конституційно-правового статусу та реальної самостійності. Щодо розмежування посад міського голови й голови Київської міської державної адміністрації та позбавлення останньої функцій виконавчого органу ради, то така ситуація тільки посилить напругу й конкуренцію між органами, оскільки в нас спостерігається слабкий рівень міжвідомчої взаємодії в усіх сферах, що є загальною проблемою функціонування апарату держави загалом.

Ми вважаємо систему, за якої Київська міська державна адміністрація виконує функції виконавчого органу Київради, а районні в місті Києві державні адміністрації — виконавчих органів районних у м. Києві рад, відповідно до редакції Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» до змін 2010 року дієвою та оптимальною. Муніципальна реформа у столиці 2010 року, як було згадано вище, мала політичні мотиви та призвела до централізації влади в місті, а спроби виправити цю ситуацію поки що видаються невдалими. Хоча для цього потрібно лише законодавчо закріпити конституцій-

но-правовий статус територіальних громад районів столиці та їхніх представницьких органів.

Список використаних джерел:

1. Кулик Т. О. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві : монографія / Т. О. Кулик. — К. : Алерта, 2016. — 198 с.
2. Про питання організації управління районами в місті Києві : Рішення Київської міської ради від 09.09.2010 р. № 7/4819 [Електронний ресурс] // Хрещатик : газета Київської міської ради. — 2010. — Режим доступу : <http://kreschatic.kiev.ua/doc/1284052871.html> (дата звернення: 24.01.2015). — Назва з екрана.
3. Про управління районами міста Києва : Рішення Київської міської ради від 23.07.2015 р. № 787/1651 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/560D71B7E895C411C2257EB20068993C?OpenDocument (дата звернення: 02.12.2021). — Назва з екрана.
4. Пояснювальна записка до Закону України «Про місто Київ — столицю України» від 07.09.2021 р. № 1708-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939 (дата звернення: 02.12.2021). — Назва з екрана.

Лебідь Тетяна Ігорівна,
*завідувач навчальної лабораторії
кафедри кримінального права,
процесу та криміналістики Академії праці,
соціальних відносин і туризму*

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Світова практика має три основні моделі місцевого управління: англосаксонську, континентальну (французьку) і змішану. Структура такої типології ґрунтується на принципах, які лежать в основі відносин різних органів місцевого управління між собою та із центральною владою.

Англосаксонська модель, поширена у Великій Британії, США, Австралії, Канаді та в інших країнах й орієнтована на англосаксонські принципи права, передбачає діяльність місцевих представницьких органів як таких, що формально діють автономно в межах наданих їм повноважень, через що прямого підпорядкування нижчих за рангом органів немає.

Найважливіша характеристика англосаксонської моделі заснована на відсутності в адміністративно-територіальних одиницях будь-якого рівня призначень представників центру, коли є лише виборні органи загальної компетенції — ради, а в малих громадах (з населенням менш ніж 150 осіб) вирішення спільних справ виконують парафіяльні збори [1].

Представниками громади можливо також обрати деяких посадових осіб галузевої компетенції, наприклад шкільних, бібліотечних, екологічних та інших рад, що проживають на території населених пунктів чи графств. Крім того, представництво міністерства може бути утворено у структурі вищої ланки адміністративно-територіального поділу в унітарних державах (наприклад, графства Англії — частина Великої Британії), однак вони переважно виконують завдання щодо вирішення доручених їм питань і завдань із державним характером та націлені на співпрацю з місцевими радами на координаційних засадах.

Законодавство жодних переважних прав радам не надає, хоча на практиці вони можуть здійснювати певний контроль за діяльністю деяких посадових осіб, яких обрали або призначили ради. Так, місцевими справами головно керують обрані населенням ради або іноді відбувається скликання парафіяльних зборів. У британських радах і зборах, на відміну від рад колишніх соціалістичних країн, не створюють виконавчих органів загальної компетенції. Виконавчу владу здійснюють обрані громадянами або радами (з різноманітними способами обрання), а в графствах (округи) — створювані радами галузеві постійні комісії (місцеві дороги, житлове будівництво, освіта тощо), до складу яких входять й інші особи — професіонали в необхідній галузі [2].

Постійні комісії наймають державних службовців муніципального управління із затвердженням на засіданнях рад. Тож англосаксонська модель місцевого самоврядування має напрям розвитку з певною відокремленістю місцевих органів влади.

Практикою доведено, що зазначена модель найефективніше працює у двопартійній системі, коли більшістю в органах влади й місцевому самоврядуванню є одна партія, а її дії значною мірою забезпечуються не тільки традиціями поваги до права, а й моральним чинником. В інших політико-культурних умовах, як засвідчив досвід окремих країн, спроба запровадити англосаксонську систему у класичному вигляді особливого успіху не дала.

Слід також урахувати, що закордонні науковці, аналізуючи місце й роль місцевих органів у політичній системі, зазвичай акцентують на тому, що вони є елементом механізму держави. Ужитий у законах цих країн термін місцевого управління для визначення організації та діяльності місцевих органів часто визначає лише один із критеріїв відмежування місцевого самоврядування від інших державних органів — локальний характер.

Через це важливою є думка О. Салова, який вважає, що «зовсім не втручатися в питання регулювання місцевого самоврядування (в тому числі правові) можуть дозволити собі лише досить благополучні федерації з високим рівнем соціально-економічного розвитку, які характеризуються відповідним типом політичної культури і сформованим консенсусом щодо основних демократичних цінностей, включаючи невід’ємне право населення на самоврядування» [3].

Інакше саме місцеве самоврядування може бути віддано на відкуп елітам регіонів, які прагнуть забезпечити інтеграцію місцевих органів у власну регіональну вертикаль влади, що передбачить їх роботу проти правил, сумісних із принципами демократії.

Тим не менш, попри наявний у цій сфері механізм контролю, місцеве самоврядування в системі федеративних відносин може отримати достатню самостійність як суб'єкт внутрішньодержавних відносин. Прикладом цього може бути випадок в еволюції американського федералізму, який починаючи з 1930-х років трансформувався з двостороннього у тристоронній.

Слід зазначити, що в межах англосаксонської моделі місцеве самоврядування отримало розвиток у ракурсі партнерських відносин між федеральним центром, суб'єктами та місцевим самоврядуванням із забезпеченням прямих контактів як федеральних, так і місцевих влад.

Інститут місцевого самоврядування за цих умов перетворено на добре організовану групу тиску. Також за цих умов відбувається певне розширення кордонів відносин між центром і місцевим самоврядуванням, що зазвичай не вітається органами державної влади в суб'єктах федерації, які клопочуться за збереження свого суверенного права, а тому схильні до розгляду відносин, що йдуть проти принципів федералізму. Контроль за діяльністю місцевих органів влади в англосаксонських країнах за відсутності представника центру на місцях відбувається в непрямий спосіб — через центральне міністерство й судові органи.

На цей час демократичні країни такий контроль уже не поширюють на доцільність рішень, ухвалених у місцевих радах (вони мають можливість і правові засади на використання, наприклад, на власний розсуд коштів місцевого бюджету). Тож виникають форми контролю, як-от інспекційні поїздки, які реалізують представники міністерств на місцях. Особливо активно їх використовують для перевірки діяльності муніципальних чиновників у питаннях таких сфер, як охорона здоров'я, освіта, екологія тощо.

Інспектори в міністерствах не мають права видавати директивний припис представникам місцевих рад, однак їхні зауваження на адресу чиновників місцевого рівня, а також інструктаж, який проводять періодично, мають серйозний вплив на подальшу практичну діяльність.

Так, наприклад, у Великій Британії функціональний підрозділ Міністерства довікля здійснює загальний контроль держави за місцевими органами, розробивши при цьому законодавство, що стосується місцевого управління, а також займається підготовкою різних реформ у місцевих органах, контролем умов служби, оплатою й пенсійним забезпеченням муніципальних службовців.

Широко використовуваним в низці країн є механізм судового контролю, коли представники органів державної влади забезпечують право звернення до суду зі скаргою на недоцільні, на погляд скаржників, дії та рішення органів місцевого самоврядування. У різних англосаксонських країнах (переважно саме у Великій Британії) важливим джерелом компетенцій місцевих органів влади є судові прецеденти, що конкретизують і регулюють їхню компетенцію.

Характерною рисою британського підходу у визначенні ролі місцевого управління в системах політичних інститутів є той факт, що вони здійснюють діяльність як публічні корпорації та певним чином мають зобов'язання перед законодавством. Зокрема, будь-яку дію місцевого органу має бути виправдано посиланням на відповідний нормативно-правовий акт.

Оскільки повноваження місцевих органів є суворо регламентованими і вони можуть здійснювати тільки кроки, передбачені законодавством, у США, наприклад, діє принцип (правило) Діллона, згідно з яким будь-який справедливий, розумний, істотний сумнів у наявності того чи іншого повноваження суди мають трактувати проти муніципальних корпорацій і спірні положення заперечувати [4].

Деякі обмеження в коридорі можливостей створено й так званими адаптивними законами — типовими правилами в укладенні угод із постачання населенню води, газу, електроенергії. Вони посилюють базу місцевих нормативно-правових актів після факту їх ухвалення (адаптації) місцевою радою.

Як і англосаксонська модель, континентальна модель системи організації місцевого самоврядування має свої переваги та недоліки. До абсолютних переваг слід зарахувати:

- забезпечення єдності дій державної влади;
- управління на місцях;
- у державах із континентальною системою місцевого самоврядування муніципалітет, на відміну від країни англосаксонського типу,

може брати участь у здійсненні влади й на національному рівні (так, наприклад, у Франції муніципалітет бере участь у виборах сенату (верхній палаті парламенту), а їх делегати можуть представляти велику частину у відповідних виборчих колегіях).

Розвинуті демократичні країни не мають значних відмінностей у використанні англосаксонської або континентальної моделі місцевого самоврядування. Слід навіть наголосити на певному зближенні між цими моделями (враховуючи муніципальні реформи у Франції та Великій Британії, проведені в 1980-х роках). Функціонування двох моделей ґрунтується на схожих принципах, які характерні для сучасної демократичної політичної системи західних країн. Основу структури муніципальної влади тут становить представницький орган, сформований населенням через вільні та змагальні вибори.

У цьому контексті варто зазначити, що принципово інша ситуація складається в деяких країнах наздоганяльної економіки, де є запозичення світових прикладів розвиненої демократії в англосаксонській або континентальній моделях організації місцевого самоврядування, які є лише зовнішньою оболонкою авторитарного політичного процесу, унаслідок якого проявляється несамостійність характеру волевиявлення індивіда на виборах.

Також слід зауважити, що деякі країни, або навіть регіони (Австрія, Німеччина, Латинська Америка, Японія), застосовують змішану модель управління на місцях, яка полягає у використанні схожих елементів і з англосаксонської, і з континентальної моделей, маючи за базову платформу свої специфічні риси. Наприклад, в іспаномовній Латинській Америці префект, обраний населенням і затверджений парламентом як представник державної влади, водночас керує місцевою радою. У Німеччині глава місцевої адміністрації, якого називають ландрат, має бути одночасно й державним чиновником.

Губернатора японської префектури, якого обирає місцеве населення, вважають главою місцевої адміністрації, але до того ж він виконує цілий спектр загальнодержавних функцій управління [5].

Слід зазначити, що найбільш адекватним і відповідним сучасним реаліям є комплексний підхід до визначення співвідношень понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління», коли діяльність місцевих органів ґрунтується на тих самих принципах, що й вищих органів управління. За таких умов чинник протиставлення нівелюється.

Спільною рисою організації діяльності муніципалітетів, незалежно від переважної національної моделі, є принцип безпосередньої участі населення у процесі формування органів місцевого самоврядування, а також панівна роль обраного представницького органу. Водночас основним критерієм для розмежування англосаксонської та континентальної моделі у здійсненні муніципальної влади є рівень автономії місцевих органів і характер наділення повноваженнями.

Список використаних джерел:

1. Серьогіна С. Муніципальна реформа як ключовий напрямок удосконалення моделі місцевого управління в Україні / С. Серьогіна // Місцеве самоврядування. — 2009. — № 2. — С. 44—47.
2. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : монографія / О. О. Петришин. — Х. : Право, 2014. — 189 с.
3. Самоврядування та самоорганізація територіальних громад : матеріали наук.-прак. конф. — Львів, 24—25 червня 1999 р. / [ред. кол. : Б. Ковальчук, Б. Вовк, П. Гураль та ін.]. — Львів : Доброчинний громадський фонд ім. Князя Осмомисла, 1999. — 208 с.
4. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація і Україна [Електронний ресурс] / А. П. Лелеченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2011. — № 3. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>. — Назва з екрана.
5. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; [пер. з фр.]. — К. : Основи, 1996. — 420 с.

Литвиненко Ірина Леонідівна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII (далі — Закон № 157-VIII) [1] унормував порядок реалізації права територіальних громад на об'єднання. Механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області деталізовано в Методиці формування спроможних територіальних громад (далі — Методика), затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214 [2].

Системний аналіз положень Закону України № 157-VIII і Методики дає підстави стверджувати, що національне законодавство має за мету утворення таких об'єднаних територіальних громад, які здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг членам громади. Із цією метою передбачено схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області (далі — перспективний план).

Проте на практиці виникає ряд питань. Зокрема, чи всі об'єднані територіальні громади, утворені до затвердження перспективного плану, мають право бути до нього внесені? Чи можливе об'єднання територіальних громад, якщо немає перспективного плану формування територій? Або чи можливе таке об'єднання після затвердження перспективного плану формування територій громад, якщо наміри територіальних громад йому не відповідають, тощо.

Варто зазначити, що пункт 4 Методики передбачає, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрація розробляють проект перспективного плану та паспорти спроможних територіальних громад з *урахуванням утворених* відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаних територіальних громад. Тим паче, що процес об'єднання територіальних громад активно тривав упродовж 2015—2019 рр., а масове затвердження Кабінетом Міністрів перспективних планів областей фактично припало на 2019—2020 роки.

Пов'язано це, зокрема, з певними законодавчими змінами. Так, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» від 5 грудня 2019 року № 348-IX (далі — Закон № 348-IX) [3] частину третю статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» викладено в новій редакції, згідно з якою перспективний план формування територій громад області розробляє відповідна обласна державна адміністрація та затверджує Кабінет Міністрів України за поданням цієї обласної державної адміністрації.

Водночас у попередній редакції зазначена норма мала такий зміст: «Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області схвалюється відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації та затверджується Кабінетом Міністрів України».

Змістовний аналіз наведених вище редакцій тієї самої норми свідчить про те, що в новій редакції законодавець позбавив обласні ради повноважень схвалювати перспективні плани формування територій громад областей і наділив обласні державні адміністрації повноваженнями вносити до Кабінету Міністрів України подання для затвердження таких перспективних планів.

Однак унесення відповідних подань обласними державними адміністраціями повинно відбуватися зважаючи на положення і Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», і Методики, а також з урахуванням уже утворених об'єднаних територіальних громад. Тобто не можна визначати на власний розсуд зовсім інший

формат об'єднання територіальних громад. Проект перспективного плану має розробляти обласна державна адміністрація з урахуванням вже утворених відповідно до закону об'єднаних територіальних громад, адже інакше втрачається ідея принципу добровільного об'єднання, що є неприйнятним.

Затвердження Кабінетом Міністрів України перспективного плану формування територій громад є завершальним етапом процедури добровільного об'єднання. Адже об'єднана територіальна громада є утвореною з дня набрання чинності рішеннями рад, що ухвалили рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, а не з моменту внесення її до перспективного плану. Тобто всі об'єднані територіальні громади, утворені до затвердження перспективного плану формування територій, мають право бути до нього внесені.

Водночас стаття 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» серед умов їх об'єднання містить пункт б: «об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області» (цим пунктом статтю було доповнено згідно із Законом № 348-IX) [3]. Отже, якщо постає питання про об'єднання територіальних громад уже після внесення цих законодавчих змін і за наявності затвердженого перспективного плану формування територій, тоді таке об'єднання повинно відповідати перспективному плану.

Якщо ж перспективного плану немає, то це в жодному разі не можна розглядати як перешкоду на шляху гарантованого права громад на об'єднання. Отже, територіальні громади можуть об'єднуватись у разі відсутності затвердженого перспективного плану формування територій.

Крім того, приписами Методики передбачено чіткий алгоритм дій, що передують унесенню проекту перспективного плану, зокрема врахування інтересів територіальних громад. Згідно з пунктом 13 Методики «з метою врахування інтересів територіальних громад... посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями» [2]. Проведення таких консультацій має на меті врахування інтересів усіх зацікавлених суб'єктів для того, щоб було дотримано таких принципів об'єднання територіальних громад, як добровільність, прозорість і відкритість.

Недотримання вимог Методики щодо порядку врахування інтересів територіальних громад на стадії розроблення перспективного плану є підставою для визнання такого перспективного плану незаконним.

Водночас дотримання цієї процедури, проведення всіх необхідних консультацій презюмує, що наміри територіальних громад на стадії розроблення проекту перспективного плану було враховано. А отже, об'єднання територіальних громад після затвердження перспективного плану повинно відбуватися відповідно до цього перспективного плану.

Якщо ж наміри територіальних громад змінилися після затвердження перспективного плану, слід вести мову про необхідність ініціювання внесення до нього змін із дотриманням процедури, визначеної Методикою формування спроможних територіальних громад.

Викладене дає підстави сформулювати таке бачення:

— усі об'єднані територіальні громади, які утворилися до затвердження перспективного плану формування відповідних територій, мають право бути внесеними до перспективного плану формування цієї території;

— у разі наявності затвердженого перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, об'єднання територіальних громад має відбуватися відповідно до цих перспективних планів;

— якщо затвердженого перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області немає, територіальні громади мають право безперешкодно реалізовувати своє право на об'єднання, гарантоване чинним законодавством;

— якщо територіальні громади, які планують об'єднатися після затвердження перспективного плану формування територій, вважають, що цей план не відповідає їхнім намірам, потрібно ініціювати внесення змін до такого перспективного плану, з дотриманням процедури, визначеної Методикою формування спроможних територіальних громад, а саме: утворити робочу групу з розроблення відповідних змін, провести консультації тощо.

Список використаних джерел:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII (редакція станом на 14.05.2020) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>. — Назва з екрана.
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 (зі змінами в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 р. № 34) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>. — Назва з екрана.
3. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей : Закон України від 05.12.2019 р. № 348-IX [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20#n2>. — Назва з екрана.

Мосьондз Сергій Олександрович,

доктор юридичних наук, професор,

в.о. ректора ПВНЗ «Університет сучасних знань»

ПРОБЛЕМАТИКА РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ І ПРИВАТНОПРАВОВИХ ДОГОВОРІВ У МУНІЦИПАЛЬНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

Адміністративний договір є одним з елементів у структурі інструментів діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Визнання цього інструменту є показником нової спрямованості діяльності публічної адміністрації взагалі й органів місцевого самоврядування зокрема, які ставлять приватну особу на свій рівень і «дозволяють їй із собою домовлятися». Якщо адміністративному акту властиве переважно одностороннє волевиявлення з боку органів місцевого

самоврядування, яке має правове значення, то адміністративний договір являє собою погоджене волевиявлення двох і більше суб'єктів адміністративного права, що зумовлює виникнення певних правових наслідків. Водночас потрібно розглянути проблему розмежування адміністративних і приватноправових договорів у муніципальній сфері в Україні.

Так, згідно з Кодексом адміністративного судочинства України під адміністративним договором необхідно розуміти дво- або багатосторонню угоду, зміст якої становлять права й обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [1]. На сьогодні це єдине законодавче визначення розглядуваної дефініції. Її системний аналіз дає змогу зробити висновок, що адміністративному договору притаманні такі ознаки, як:

1) суб'єктна — коли обов'язковою стороною в ньому є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);

2) предметна — його змістом (предметом) є права й обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень [2, с. 398].

Саме такі ознаки, на думку законодавця, дають змогу відмежувати адміністративний договір від приватноправових договорів. Важливість вирішення цього питання пов'язана з тим, що це допоможе визначитися з нормами права, які потрібно використовувати, укладаючи договір; видом відповідальності за невиконання умов договору; порядком судового оскарження в разі спору. Тлумачення цих ознак знаходимо в роз'ясненнях вищих спеціалізованих судів України.

У Рекомендаціях президії Вищого господарського суду України від 27 червня 2007 року № 04-5/120 було зазначено, що в господарських судах підлягають вирішенню всі спори, що виникають із господарських договорів між суб'єктами господарювання й органами місцевого самоврядування, включно з угодами, укладеними за допомогою проведення конкурсу, біржових торгів, аукціонів тощо. До таких договорів належать, зокрема, угоди: про відчуження об'єктів приватизації (крім приватизації державного житлового фонду); передання державного або комунального майна в оренду; закупівлю товарів (робіт, послуг) для

державних потреб. Це пояснюється тим, що зі змісту адміністративного договору вбачається наявність відносин влади й підпорядкування, що відрізняє його від цивільних угод. У разі ж укладення цивільної угоди між органом місцевого самоврядування й суб'єктом господарської діяльності договірні відносини між сторонами ґрунтуються на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності. Тому до адміністративних договорів не належать угоди, укладені за правилами Цивільного кодексу України, інших актів цивільного або господарського законодавства [3].

Отже, президія Вищого господарського суду України вирішила, що головною ознакою відмежування адміністративних договорів від господарських є наявність відносин влади — підпорядкування сторін. Проте Вищий господарський суд України в одному зі своїх рішень зазначив, що «характерною особливістю адміністративних договорів є те, що вони укладаються у зв'язку з реалізацією функцій управління здебільшого між учасниками так званих горизонтальних управлінських відносин, які, будучи носіями владних повноважень, є юридично рівними і не знаходяться в підпорядкуванні один одному. Це можуть бути договори про делегування владних повноважень від одного органу до іншого (наприклад, повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування). При цьому таке делегування, яке до того ж можливе лише у випадках, передбачених законом, не порушує юридичної рівності сторін» [4].

Таким чином, судова практика до суб'єктних ознак адміністративного договору зараховує обов'язкову участь суб'єкта владних повноважень (у нашому випадку органу місцевого самоврядування), наявність відносин влади — підпорядкування між учасниками, але суд не відкидає й можливої наявності горизонтальних відносин між учасниками.

Щодо предметної ознаки, то її тлумачення знаходимо в рішенні Верховного Суду України, де було розглянуто справу щодо повернення Міністерством освіти і науки України Південно-Західній залізниці заборгованості, яка виникла внаслідок пільгового перевезення студентів на підставі укладеного між Міністерством і Залізницею договору. Суд зауважив, що зміст цього договору «складають права та обов'язки сторін щодо реалізації владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін, [а спір] підля-

гає розгляду в порядку адміністративного судочинства». Суд звернув увагу на те, «що вступаючи в договірні правовідносини, відповідач (Міністерство) діяв з метою реалізації владних управлінських функцій щодо виконання відповідної державної програми, спрямованої на підтримку молоді, що навчається у вищих навчальних закладах». У рішенні Суд наголосив на одній ознаці, яка може допомогти визначити договір як адміністративний. Зокрема, він роз'яснив: оскільки сфера функціонування адміністративного договору — це відповідна система публічного управління на будь-якому ієрархічному рівні, то метою адміністративних договорів є реалізація функцій держави, а конкретніше — реалізація повноважень того чи того органу. Своєю чергою, мета цивільно-правових договорів — це задоволення потреб суб'єктів цивільно-правових відносин, отримання прибутку та відповідних (майнових чи немайнових) матеріальних благ — об'єктів цивільного обороту [5]. Із зазначеного випливає, що передання комунального майна в оренду буде адміністративним договором, оскільки орган місцевого самоврядування реалізовує одне зі своїх повноважень, а саме — управління об'єктами комунальної власності. Але пленум Вищого господарського суду України зазначив, що «не всі договори, укладені суб'єктами владних повноважень, їх посадовими чи службовими особами на реалізацію своїх повноважень, відносяться до адміністративних договорів. Якщо обов'язковим учасником договору відповідно до законодавства повинен бути суб'єкт владних повноважень, то такий договір є адміністративним, оскільки суб'єкт владних повноважень у такому випадку діє від імені держави (територіальної громади), в її інтересах чи для забезпечення їх, а не для своїх власних потреб. У разі ж вчинення цивільного правочину між суб'єктом владних повноважень і суб'єктом господарської діяльності, договірні відносини сторін ґрунтуються на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності». На підставі цього рішення можна зауважити, що договір про оренду комунального майна треба вважати адміністративним, оскільки відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 03 жовтня 2019 року № 157-ІХ орган місцевого самоврядування є обов'язковою стороною цього договору.

Отже, судова практика щодо адміністративного договору є неоднозначною та суперечливою, що не дає змоги чітко розмежувати

адміністративні та приватноправові договори. Основною причиною цього є недосконале визначення адміністративного договору в Кодексі адміністративного судочинства України.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36, № 37. — Ст. 446.
2. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. — К. : Старий світ, 2006. — 576 с.
3. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам : Постанова пленуму Вищого господарського суду України від 24.10.2011 р. № 10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0010600-11/conv>.
4. Про визнання договору недійсним : Постанова Вищого господарського суду України від 09.11.2011 р. у справі № 17/5025/55/11 // Юридична практика. Судовий Вісник. — 2012. — № 1.
5. Про стягнення заборгованості за пільгові перевезення : Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 13.10.2009 р. за № 09/209 // Адміністративне судочинство. Судова практика в адміністративних справах. — 2010. — № 1.

Потапчук Г. В.,
кандидат юридичних наук,
докторант Інституту законодавства
Верховної Ради України

РОЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ФОРМУВАННІ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Становлення, розвиток і вдосконалення демократичної правової державності об'єктивує та актуалізує проблематику конституціоналізму як обов'язкової частини процесу виникнення і створення феноменології такої державності (іманентна ознака конституціоналізму. — *Авт.*), що ґрунтується на її історичній, доктринально-теоретичній, праксеологічній ретроспективі (функціонально-маркерні ознаки конституціоналізму. — *Авт.*), має національний і глобальний вимір (просторові ознаки конституціоналізму. — *Авт.*) та ідентифікується як політико-правова категорія, яка опосередковує місце й роль конституції у правовій системі, суспільстві та державі, що знаходять вияв у її верховенстві та характері впливу на суспільні відносини [1] (предметно-об'єктна ідентифікаційна ознака конституціоналізму. — *Авт.*).

Отже, у сучасних демократичних державах конституціоналізм є не тільки важливим чинником стабільності існування державного ладу, забезпечення правопорядку, незаперечного домінування влади народу, а й показником правонаступництва публічної влади і якісного рівня конституційної регламентації та регулювання найважливіших суспільно-правових відносин, що виникають між особистістю, соціумом і державою. І хоча феномен конституціоналізму завжди розглядали як фундамент політичної системи, проте сьогодні, саме в умовах розвитку й удосконалення демократичної правової державності, його роль невпинно зростає — він постає багаторівневим і багатофакторним явищем, феноменологія якого безпосередньо впливає не лише на сучасний, а й на майбутній розвиток держав та існування й функціонування їх міжнародної співпраці, що визнає конституціоналізм однією з найістотніших конституційних цінностей,

враховуючи взаємний вплив і взаємодію конституційного правопорядків та міжнародного права через тенденції конституціоналізації міжнародного права й інтернаціоналізації конституційного правопорядку держав [2; 3].

Тож розвиток загальної феноменології конституціоналізму в межах цих тенденцій сприяє не тільки її збагаченню у функціональному й нормативно-правовому аспектах — на наш погляд, саме вони сприяють справді якісним і трансформаційним змінам у його розумінні як прообразу глобального права, заснованого на загальних конституційних цінностях народів і держав, що, безперечно, посилює процеси своєї інституціоналізації та конституювання.

Отже, саме в руслі цих тенденцій розвивається доктрина й укріплюється сучасна практика видового розподілу конституціоналізму — наприклад, на гуманістичний (права і свободи людини), виборчий, у сфері самоврядування. Останніми роками, зважаючи на: а) особливу важливість довкілля для існування всієї людської цивілізації та конкретних територіальних людських спільнот (територіальних громад (ТГ)) і б) транскордонний характер впливу на нього негативних чинників від антропогенної діяльності, а також в) активну увагу держав — членів міжнародного співтовариства з конституційно-правової регламентації та регулювання, а також легалізації екологічних прав і свобод людини, г) істотну увагу всього міжнародного співтовариства держав до запозичення екологічних відносин та їх державного конституційно-правового регулювання на міжнародний рівень (субрегіональний, регіональний, універсальний) як об'єкта міжнародно-правового регулювання, що потім г) трансформується завдяки міжнародному договірному праву в міжнародно-правові зобов'язання держав із міжнародних багатосторонніх договорів, — фактично формується новий вид конституціоналізму — екологічний.

Для розуміння виникнення феноменології екологічного конституціоналізму та впливу на його формування ТГ треба зробити декілька зауважень методологічної та процесуально-технологічної властивості:

— по-перше, слід звернути особливу увагу на антропогенний й антропозахисний характер усіх чинних конституцій держав — членів міжнародного співтовариства, включно з чинною Конституцією України 1996 року (див. статтю 3 Основного Закону [4]), що

фактично нормативними засобами відображають основоположну роль, значення і вплив ТГ на наявну біоту й екосистему, яка склалася навколо неї;

— по-друге, необхідно відзначити тенденцію формування, прийняття та конституційної легалізації в конституціях держав — членів міжнародного співтовариства якісно нової групи прав і свобод людини — екологічних прав людини, що загалом мають лише локальний характер застосування й використання, зазвичай не стільки в індивідуальному, скільки в колективному їх розумінні на відповідній території держави, тобто там, де існує та функціонує територіальна людська спільнота (ТГ);

— по-третє, актуалізується проблематика деталізації та конкретизації екологічних прав і свобод людини в національному галузевому законодавстві держав за рахунок їх видової класифікації насамперед як права на безпечне довкілля і як конгломерату повноважень, прав та обов'язків у сфері природокористування й охорони довкілля [5, с. 50]. Отже, ідеться про істотну градацію та подальшу класифікацію екологічних прав людини, які вона має у процесі здійснення свого життєвого циклу та реалізує зазвичай у своїй повсякденній діяльності. Це, своєю чергою, підкреслює організуючу та нормуючу роль ТГ як своєрідного й універсального соціального простору життєдіяльності людини та її груп і колективів;

— по-четверте, актуалізується питання формування на універсальному рівні глобального управління в межах міжнародних міждержавних (ООН) і міжурядових організацій феноменології глобального конституціоналізму, в основі якого лежать матеріальні і процесуальні норми міжнародного нормопроєктування та міжнародної нормотворчості, що зафіксовано у Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 року [6], а саме:

а) сприйняття конституційних цінностей, серед яких є й екологічні права та свободи людини, на міжнародному рівні;

б) їх адекватне закріплення в сучасному міжнародному публічному праві через розроблення й підписання широкої бази міжнародних актів договірної характеру (міжнародна імплементація міжнародного договору. — *Авт.*);

в) надання міжнародним нормам, у підсумку міжнародного нормопроєктування й міжнародної нормотворчості, що закріплюють

конституційні цінності, зокрема й екологічні права та свободи людини, характеру міжнародно-правових зобов'язань держав;

г) повернення наведених міжнародних норм, що містяться в міжнародних багатосторонніх міждержавних актах договірної характеру, після їх підписання державами-сторонами (учасниками) на національний рівень для безпосереднього виконання державами своїх міжнародно-правових зобов'язань, узятих ними під час підписання міжнародного договору;

г) для реалізації такого завдання із запозичення національною правовою системою (системою національного законодавства) норм міжнародного права об'єктивно необхідними є розроблення, формування, конституційна легалізація, а потім і використання національного механізму імплементації норм міжнародного права в національне законодавство, який фактично супроводжує та забезпечує процес запозичення норм міжнародного права національною правовою системою з метою їх належного використання, дотримання, виконання й реалізації;

д) створення на основі національного механізму імплементації норм міжнародного права в національне законодавство національного масиву (сукупності) законодавчих актів, що містять норми міжнародного права, які одночасно є міжнародно-правовими зобов'язаннями держави, узятими нею під час підписання міжнародного договору;

е) виконання норм наведених національних законодавчих актів, що фактично містять у собі норми міжнародного права, але вже в ранзі норм національного права, які вже є обов'язковими для виконання суб'єктами національного права, бо норми міжнародного права, що містилися в міжнародних договірних документах, вони не могли виконати безпосередньо;

е) реалізація державами положень механізму конвенційного контролю, що міститься в міжнародному багатосторонньому міждержавному договорі, через виконання в національному законодавстві норм міжнародного договірної права.

Отже, треба зазначити, що закріплення в національних конституціях екологічних прав людини стало революційною подією в конституційно-правовій регламентації та регулюванні прав і свобод людини. Однак до цього нормативна регламентація та регулювання

екологічних прав відбувалися на рівні галузевого законодавства держав, в основному у вигляді прав щодо використання природних ресурсів (природокористування — земле-, надро-, водо-, повітря- тощо). Але, попри наведений підхід, розуміння і значення екологічних прав людини завжди спирається на визнання її як члена територіальної людської спільноти (ТГ), у межах якої вона, по-перше, апріорі й може існувати та функціонувати як член такої громади; а по-друге, реально використовувати такі права.

Осмисленню процесів формування на міжнародному рівні концепту екологічного конституціоналізму сприяла низка тенденцій організаційного та нормативного характеру, що проявилася на локальному, загальнодержавному (національному) і міжнародному рівнях, серед яких можна виділити такі:

— на цей час понад 120 держав ухвалили загальні (комплексні) закони про охорону довкілля та регулювання природокористування (*нормативно-підготовча база для виникнення концепту екологічного конституціоналізму. — Авт.*);

— у більш ніж 100 державах створено міністерства охорони довкілля або еквівалентні їм органи (*структурно-підготовча база для виникнення концепту екологічного конституціоналізму. — Авт.*);

— у межах національного законодавства активно розвиваються нові методи правового регулювання природокористування й охорони довкілля: екологічне нормування, стандартизація; дозвільний порядок — ліцензії, сертифікати та ін.; економічні механізми — податки, пільги, страхування; довгострокове планування і програмування; поєднання галузевого, адміністративно-територіального й еколого-регіонального підходів у правовому регулюванні; превентивний контроль (екологічна експертиза) на додаток до методів інспекційного контролю, що застосовуються здавна; застосування коригувальних заходів впливу щодо забруднювачів довкілля — зупинення або припинення екологічно шкідливої діяльності, застосування принципу «забруднювач платить», компенсації заподіяної шкоди тощо [7, с. 313—314] (*управлінсько-підготовча база для виникнення концепту екологічного конституціоналізму. — Авт.*);

— нормативною основою екологічного конституціоналізму став міжнародно-правовий договірний масив з охорони довкілля та захисту представників тваринного й рослинного світу (*міжнародно-правова*

база для формування концепту екологічного конституціоналізму. — Авт.).

Наведені положення фактично становлять методолого-праксеологічну й нормативно-праксеологічну базу для виникнення, просування та формування концепту екологічного конституціоналізму. Але в міжнародному публічному праві склались обставини, коли цей концепт не тільки було озвучено, а й упроваджено в міжнародно-правовий оборот, причому як на декретованому, так і фактично на нормативному рівнях.

Так, на 23-й нараді Робочої групи Сторін Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, яка відбулася під егідою Європейської економічної комісії ЕКОСОП ООН 26—28 червня 2019 року у Женеві (Швейцарія), під час розгляду пункту 3 с) попереднього порядку денного щодо доступу до правосуддя у процесі Суддівського колоквиуму щодо Цілі 16 у сфері сталого розвитку: роль судової системи у сприянні забезпеченню верховенства права в питаннях довкілля [8, с. 3], було вперше зроблено таке обґрунтування щодо формування екологічного конституціоналізму:

— останнім часом дедалі ширше усвідомлюється принцип верховенства права в питаннях, що стосуються довкілля та права на здорове довкілля;

— загалом не менш як 155 держав узяли на себе правові зобов'язання згідно з договорами, відповідно до конституцій і законодавства поважати, захищати та здійснювати це право, і серед них налічується не менш як 20 країн, суди яких постановили, що право на здорове довкілля є найважливішим елементом конституційного права на життя, а тому являє собою охоронюване конституцією право, яке можна обстоювати в судах;

— багато національних судів загальноєвропейського регіону ухвалили рішення щодо права на здорове довкілля;

— отже, визнано, що екологічний конституціоналізм є відносно новим явищем, яке перебуває на стику конституційного права, міжнародного права, права прав людини і права довкілля;

— екологічний конституціоналізм — це явище, яке відображає визнання того факту, що довкілля є належним предметом захисту в конституційних текстах і в судах в усьому світі;

— в екологічному конституціоналізмі також знайшли відображення інноваційні конституційні механізми забезпечення екологічних прав і прав людини або досягнення стійкого розвитку.

Отже, системний аналіз наведених положень дає змогу зробити такі висновки методологічної властивості, а саме те, що екологічний конституціоналізм:

— має своєю теоретико-ідеологічною основою принцип верховенства права в питаннях, що стосуються довкілля і права на здорове довкілля;

— у своєму праксеологічно-функціональному аспекті він впливає з діяльності національних судів, які постановили, що: а) право на здорове довкілля є найважливішим елементом конституційного права на життя; б) тому воно є правом, що охороняється конституцією; в) звідси воно є правом, яке можна обстоювати в судах;

— у своєму ефективно-результативному вимірюванні ґрунтується на тому, що багато національних судів загальноєвропейського регіону ухвалили рішення щодо права на здорове довкілля;

— у своїй структурно-архітектонічній побудові є відносно новим явищем, яке перебуває на стику конституційного права, міжнародного права, права прав людини і права довкілля;

— у своєму глобально-охоронному і глобально-захисному розумінні являє собою явище, яке відображає визнання того факту, що довкілля є належним предметом захисту в конституційних текстах і в судах в усьому світі;

— у своєму інструментальному супроводі й забезпеченні є явищем, у якому знайшли відображення інноваційні конституційні механізми забезпечення екологічних прав і прав людини або досягнення стійкого розвитку.

Наведені положення дають змогу стверджувати про феноменологію екологічного конституціоналізму те, що загалом він є складним багаторівневим, багатомірним, телеологічно й нормативно детермінованим явищем, що перебуває на стику національного конституційного права, загального міжнародного права, права прав людини і загального права довкілля (національного й міжнародного), що з рівня феноменології та об'єкта суто прикладного, науково-доктринального рівня трансформується в об'єкт нормативно-правової ідентифікації, историко-правової контекстуалізації та прагматичної аксіології, бо

має безпосередній зв'язок із людиною, її групами й колективами, які функціонують на відповідній території конкретної держави, здійснюючи свій життєвий цикл, — і саме ТГ відіграють у його формуванні та визначенні основоположну роль.

Список використаних джерел:

1. Совгиря О. В. Конституційне право. Повний курс : навч. посібн. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. — Київ : Юрінком Інтер, 2020. — Режим доступу : https://pidru4niki.com/1594102446795/pravo/ponyattya_struktura_oznaki_konstitutsionalizmu.
2. Волошин Ю. О. Феномен конституціоналізації міжнародного (наднаціонального) правопорядку: основні концепції та практика реалізації [Електронний ресурс] / Ю. О. Волошин. — Режим доступу : <https://www.dujv.de/app/download/8235078/Vortrag%2BProf.%2BDr.%2BVoloshin.pdf>. — Назва з екрана.
3. Папаяні С. В. Інтернаціоналізація в умовах глобалізації: конституційно-правовий аналіз [Електронний ресурс] / С. В. Папаяні. — Режим доступу : <https://cyberleninka.ru/article/n/internatsionalizatsiya-v-umovah-globalizatsiyi-konstitutsiyno-pravoviy-analiz>. — Назва з екрана.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. Васильева М. И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве / М. И. Васильева // Государство и право. — 1999. — № 8. — С. 49—62.
6. Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text. — Назва з екрана.
7. Саркисов О. Р. Экологическое право : учеб. пособие для студ. учреждений высшего проф. образования / О. Р. Саркисов, Е. Л. Любарский // 5-е изд. переработанное и доп. — Казань : Центр инновационных технологий, 2014. — 335 с.
8. Судейский коллоквиум по Цели 16 в области устойчивого развития: роль судебной системы в содействии обеспечению верховенства

права в вопросах окружающей среды. ECE/MP.PP/WG.1/2019/8
// ЭКОСОС ООН. — 2019. — 5 с.

Солоненко Олег Миколайович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права та прав
людини Національної академії внутрішніх справ, м. Київ*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПОЛІЦІЯ: СУЧАСНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ

В умовах плюралістичної та партисипативної демократії невіддільною її складовою частиною є розвинуте місцеве самоврядування. Тож за таких умов у межах національного правового поля є потреба в конструктивному відповідальному діалозі між органами державної влади та системою місцевого самоврядування. Це обумовлює організаційно-правовий зв'язок інститутів місцевого самоврядування з відповідними державними інститутами, оскільки правова держава, ухвалюючи відповідні законодавчі акти та здійснюючи контроль за їх реалізацією, має реагувати на запити й потреби територіальних громад у сфері їх життєдіяльності. Інакше кажучи, держава повинна створити ситуацію, за якої на локальному рівні суб'єкти місцевого самоврядування можуть здійснювати не тільки правовий контроль за діяльністю відповідних державних органів (органів державної влади), але й у взаємодії з ними активно брати участь у питаннях забезпечення прав і свобод людини та громадянина, провадити заходи з підтримання публічної безпеки й порядку на місцевому рівні.

Отже, особливого значення набуває питання взаємодії інститутів місцевого самоврядування з органами державної влади України. Нині ця взаємодія, у відповідних правових формах, відбувається, зокрема, і між органами й посадовими особами місцевого самоврядування та Національної поліції України. Сучасну правову регламентацію відносин між ними врегульовано низкою нормативно-правових актів,

зокрема Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] та Законом України «Про Національну поліцію» [2].

Так, відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] лише на пленарних засіданнях місцевих рад вирішуються питання щодо заслуховування інформації керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки й порядку та результати діяльності на відповідній території. Своєю чергою, виконавчі органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні сприяти вирішенню спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про Національну поліцію» [2], поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами місцевого самоврядування згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами. У статті 9 передбачено, що поліція забезпечує постійне інформування органів місцевого самоврядування про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки й порядку. У статті 65 зазначено, що в разі, якщо згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначенню поліцейського на посаду повинно передувати погодження відповідних органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб, призначення на посаду здійснюють після отримання такого погодження. У статті 83 вказано, що надання чергових спеціальних звань поліцейським, прикомандированим або відрядженим із залишенням у кадрах поліції до органів місцевого самоврядування, здійснюють за поданням керівників цих органів із додержанням вимог, передбачених цим Законом, за умови відповідності чергового спеціального звання спеціальному званню, передбаченому останньою займаною штатною посадою, яку поліцейський обіймав до відрядження. У статті 88 висунуто вимогу про те, що керівники територіальних органів поліції повинні не менш як один раз на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст і сіл задля налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування й населенням. На таких зустрічах потрібно обговорювати діяльність поліції, визначати поточні проблеми й обирати найефективніші способи їх розв'язання.

З наведеного загалом практично вбачається взаємодія двох різних професійних спільнот, загальним об'єднавчим чинником для яких є сфера забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Залежно від напрямів і форми цієї взаємодії, це обумовлює її функціональну характеристику, що проявляється в такому: 1) взаємодія органів місцевого самоврядування з органами та підрозділами Національної поліції ґрунтується на положеннях нормативних актів, що вказує на правовий її характер; 2) має характер відносин двох різних за юридичною природою та правовим статусом професійних груп в одній спільній сфері; 3) превалює інформаційно-звітний вид взаємодії між органами місцевого самоврядування й Національною поліцією, яка, на наш погляд, є більш ретроспективною (які було досягнуто здобутки у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки й порядку) з певними ознаками перспективної взаємодії (визначаються поточні проблеми й обираються найефективніші способи їх розв'язання); 4) конкретно-цільовий формат відносин місцевого самоврядування → поліція має соціально-побутовий (сприяти вирішенню питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських) та у визначених законом випадках кадрово-контрасигнаційний характер (подання щодо присвоєння чергових спеціальних звань поліцейським і погодження призначення на відповідну посаду поліцейського).

Загалом, на наш погляд, така нормативно визначена взаємодія означених двох професійних спільнот (місцева (муніципальна) влада ↔ поліція) безпосередньо не торкається первинного суб'єкта системи місцевого самоврядування — територіальної громади. Тому маємо зауважити, що нині набуває значної ваги інноваційна форма взаємодії поліції з територіальною громадою — Community Policing (CoP). Вона полягає в тому, що поліція працює враховуючи думку громади щодо проблем безпеки та громадського порядку на території обслуговування. Community Policing — це постійна взаємодія поліції з населенням і місцевою владою заради спільного безпечного простору [3].

Стратегія Community Policing — «партнерство заради спокою» (стратегія інноваційних форм діяльності поліції щодо формування безпечного суспільного простору, апробована у країнах англосаксонської правової системи) [4]. Відповідно вона ґрунтується на двох

основних пріоритетах: консультації — з'ясування думки населення для подальшої оцінки ефективності поліцейської діяльності, обов'язкове урахування потреб територіальних громад; співпраця — співпраця заради досягнення спільних цілей із забезпечення правопорядку у країні [5, с. 180—181], а отже й забезпечення правопорядку й на місцевому рівні.

Community Policing — це підхід у щоденній роботі поліції, побудований на принципах постійної комунікації, де: поліція та місцева громада відчувають спільну відповідальність за безпеку; поліція реагує на місцеві потреби й вимоги, які визначає громада; взаємодія та комунікація між населенням і поліцією є ефективними й дають результати; застосовується індивідуальний підхід до розв'язання місцевих проблем у взаємодії з населенням та відповідальними органами влади; співпраця спрямована на запобігання правопорушенням, і є спільний план превентивної діяльності. CoP — це не ізольована програма чи окреме поліцейське управління або відділок, а підхід у щоденній роботі поліції.

Community Policing виконує такі завдання: покращення якості життя людей; підвищення якості послуг, які надає поліція людям; запобігання злочинності; розбудова взаємної довіри між населенням і поліцією; заохочення людей до участі в житті місцевих громад; забезпечення більшої видимості роботи поліції; посилення соціальної відповідальності.

Що ж дає розвиток Community Policing конкретним мешканцям конкретних територіальних громад? Вони зможуть повідомляти поліції про проблеми у сфері безпеки та спільно з поліцією шукати рішення для їх подолання. Місцева поліція у плануванні роботи враховуватиме думку населення з питань безпеки. А на підставі цієї інформації формуватимуться місцеві програми з підвищення безпеки. Запровадження інноваційних платформ комунікації з населенням (онлайн-платформи, створення «карт злочинності» (crime mapping), тематичні зустрічі, спільні ініціативи тощо) допоможе мешканцям швидше отримувати реакцію на свої звернення й ефективніше розв'язувати проблеми з безпекою. Завдяки більш тісній комунікації та взаємодії між населенням і поліцією зросте рівень поінформованості людей про те, що робить поліція, яка її роль, права й обов'язки. Зосередження уваги на причинах злочинів дасть змогу

завчасно запобігати їм. Громада зможе контролювати діяльність поліції, отримувати актуальну інформацію про стан безпеки за місцем проживання. Критерієм оцінки роботи поліції стане те, як поліція розв'язує проблеми у сфері безпеки, визначені населенням. Водночас саму оцінку також даватимуть представники громад, органів місцевого самоврядування, незалежні експерти.

Стратегія «партнерство заради спокою» потребує також активної в ній участі органів і посадових осіб місцевого самоврядування, тобто місцевої (муніципальної) влади, що обумовлено спільною відповідальністю і поліції, і місцевої влади, і мешканців (територіальної громади). Місцева влада відповідає за забезпечення добробуту, освітлення території в темну пору доби, ремонт доріг і пішохідних доріжок, аварійних будинків тощо. Саме тому її роль у розвитку Community Policing дуже важлива. Community Policing дає змогу фокусувати діяльність поліції на важливих для населення аспектах безпеки в місті (наприклад, наркоманія, квартирні крадіжки та ін.) і домовитися, як їх краще вирішити. Місцева влада спільно з мешканцями може визначити небезпечні для людей ділянки в місті, селі, селищі та краще зрозуміти потреби в безпеці. Місцева влада може відповідати на запити людей щодо підвищення рівня безпеки конкретними діями, через що довіра до неї зростатиме. Місцева влада може сформулювати пріоритети у сфері розвитку міста (території), які важливі для населення, та розробити ефективний план досягнення цілей. Безпечна територія приваблює для інвестиційних проєктів, а це дає можливість залучати зовнішні кошти для розбудови міст і селищ. Чим безпечніше місто чи село, тим воно комфортніше для туристів, які створюватимуть додатковий дохід для громади.

З наведеного вище слід констатувати, що стратегія Community Policing сьогодні є вкрай актуальною в питанні взаємодії місцевого самоврядування з органами та підрозділами Національної поліції України, адже містить три елементи взаємодії: поліція ⇔ територіальна громада ⇔ місцева (муніципальна) влада. Це потребує подальшого наукового вивчення та практичного впровадження в національне законодавство.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 21.11.2021). — Назва з екрана.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.11.2021). — Назва з екрана.
3. Взаємодія поліції та громади (Community Policing) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com_pol.pdf (дата звернення: 22.11.2021). — Назва з екрана.
4. Філіпенко Т. Запровадження стратегії Community Policing — «партнерство заради спокою» в діяльність національної поліції / Т. Філіпенко, А. Філіпенко // Європейська проектна культура в Україні: стан, проблеми, перспективи : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя, 29—30 травня 2020 р.) / За ред. О. Гури, В. Меняйло. — Запоріжжя : ЗНУ, 2020. — С. 179—182.
5. Community Policing (CP) (burgernahe Polizeiarbeit). 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/IKS/MasterStudiengangKriminologie/materialien/lehne/220513.pdf> (дата звернення: 22.11.2021).

Стойко Олена Михайлівна,
*доктор політичних наук, провідний науковий
співробітник Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСТА: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

Попри особливе становище міст у сучасному світі та їх важливість у майбутньому, питання необхідності перегляду їхнього політико-правового статусу майже не порушують. Теоретичне обґрунтування особливого політико-правового статусу міста можна знайти в концепції права на місто (*right to the city*), запропонованій Г. Лефевром [1]. Він уважав, що містяни поступово освоюють міський простір і розвивають мережу соціальної взаємодії, що дає змогу подолати соціальний атомізм і відчуження, зумовлені розвинутим капіталізмом. Це колективне право мешканців міст на справедливе його використання, легітимацію діяльності громадських організацій для повного здійснення права на вільне самовизначення й гідний рівень життя. На сучасному етапі зміцнення конституційного статусу міст розглядають як протидію монопольному становищу сучасної держави-нації в питаннях ідентичності та солідаризації громадян в епоху міст [2].

Нині необхідність посилення політико-правового статусу міста зумовлюють три основні чинники: реалізація принципу субсидіарності, розширення політичної участі та різноманіття демографічного й етнічного складу міського населення, насамперед унаслідок внутрішніх і зовнішніх міграційних процесів, що викликають значну диференціацію соціальних груп у місті.

Одним з основних чинників, що зумовлює розширення компетенції великих урбаністичних центрів у сучасному світі, є послідовне застосування принципу субсидіарності, що потребує виконання органом влади лише тих завдань, які не може бути передано на нижчі рівні публічного управління. Міська влада є набагато ближчою до людей, ніж загальнонаціональна політика, не лише за масштабом, а й за природою проблем, розв'язанням яких вона займається. Найвагомішим аргументом на користь якомога ширшого впровадження принципу

субсидіарності в контексті міської агломерації є два міркування: 1) ефективність (органи місцевої влади найкраще задовольняють щоденні потреби містян) і 2) демократичне управління (повноваження з ухвалення рішень має належати тому демократичному органу, який може успішно ухвалювати рішення та є підзвітним і розташованим максимально близько до тих, кого ці рішення стосуються).

Наступний вагомий аргумент на користь зміцнення органів влади міста пропонує керівний принцип політичної участі — залучення всіх зацікавлених сторін до ухвалення рішень, що їх заторкують. У сучасному розумінні цього принципу вважається, що в умовах демократичного ладу влада має пропорційно розподілятися серед усіх учасників, зацікавлених у певному рішенні. Чим більшого кола акторів стосується певне рішення, тим ширше вони мають бути залучені до його ухвалення безпосередньо чи опосередковано через своїх представників. Однак на практиці цей принцип реалізувати досить складно. У сучасному взаємопов'язаному світі, де важко виділити конкретні сфери, позначити кордони, більшість рішень можуть впливати на значну кількість людей, що фактично зводиться до вимоги, щоб кожному було надано право брати участь в ухваленні всіх рішень, які ухвалюють у будь-якій точці світу.

Однак ідеї залучення всіх зацікавлених сторін, хоча повна її реалізація на практиці і є досить складною, намагаються дотримуватися в разі ухвалення публічних рішень, зокрема щодо міської політики. Інакше кажучи, невідповідність між постійним зростанням послуг, які надає місто, і браком у нього влади й автономії вказує на критичний дефіцит демократії.

Необхідність надання нових повноважень місту зумовлена різноманіттям складу його мешканців і тим, що вони перебувають на передовій основних викликів — від управління культурним багатоманіттям і соціальною інтеграцією до протидії соціально-економічній нерівності, запобігання злочинності тощо. Сам масштаб і характер таких проблем потребують істотного представництва в органах, що займаються розв'язанням цих проблем. Що ще важливіше, оскільки великі міста часто стають об'єктами масштабних внутрішніх і міжнародних міграцій, вони першими відчують наслідки рішень, ухвалених органами центральної влади щодо міжнародних відносин, і водночас майже не представлені у складі відповідних органів.

Через значну різноманітність мешканців агломерацій у низці країн світу дедалі активніше застосовують поняття «стандарти спільноти», що передбачає врахування локального контексту під час тлумачення конституційних принципів. Його вперше було застосовано у США в 1973 році у справі Міллер проти Каліфорнії (*Miller v. California*, 413 U.S. 15), коли суд постановив неконституційним розуміти Першу поправку до Конституції, що забороняє Конгресу обмежувати свободу слова, преси, зборів і віросповідання, як однакове сприйняття прийнятної громадської поведінки в різних містах і штатах країни. Різноманіття місцевих звичок і менталітету слід оберігати від абсолютизму нав'язуваної одноманітності. Верховний суд Ізраїлю у 2004 році розширив цю концепцію, зарахувавши до неї право органів місцевої влади діяти на власний розсуд під час вирішення питань про задоволення особливих потреб релігійних громад [3]. За останні роки концепція стандартів громади стала предметом дискусій у США щодо широкого переліку питань — від свободи віросповідання до контролю над вогнепальною зброєю [4]. Очевидно, що право мешканців Аляски носити зброю відрізняється від того, що мають мешканці Нью-Йорку, тому суди повинні враховувати місцеві відмінності щодо володіння зброєю, більше захищаючи право й надаючи більший захист права на зброю у сільській місцевості та більше свободи дій на регулювання обігу зброї в містах [5]. Деякі американські дослідники навіть вважають, що місто повинно мати право утверджувати свій статус як незалежної, демократичної спільноти, спроможної, зацікавленої у тлумаченні конституції штату чи основного закону держави для обмеження влади центру [6].

Україна частково зробила кроки до визнання особливостей управління великими міськими центрами. У Конституції закріплено особливий статус Києва як столиці держави й навіть ухвалено відповідний закон, який постійно змінюється та доповнюється, що, однак, має незначний позитивний вплив на управління містом. Виборчий кодекс України (2019) передбачає різні підходи до виборів депутатів сільської, селищної, міської ради в територіальних громадах із кількістю виборців до 10 тисяч і більше (стаття 192). Однак з огляду на нинішню роль міст і їхнє значення в майбутньому цих кроків недостатньо, тож наступний етап децентралізаційної реформи має бути зосереджено на підвищенні статусу міст, створенні сприятливих умов для співпраці між містами та прилеглими територіальними громадами.

Список використаних джерел:

1. Lefebvre H. *The Right to the City*. In Kofman, E. & Lebas, E. (eds.) *Writings on Cities*. London : Blackwell, (1996. P. 63–184).
2. Hirschl R. *City, State: Constitutionalism and the Megacity*. Oxford : Oxford University Press, 2020.
3. Solodkin v. Beit Shemesh Municipality (2004) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://versa.cardozo.yu.edu/opinions/solodkin-v-beit-shemesh-municipality>.
4. Rosen, M.D. (2002) The Radical Possibility of Limited Community-Based Interpretation of the Constitution // *William and Mary Law Review*. — 2002. — Vol. 43. — P. 927—1010.
5. Hill J. North to the Future of the Right to Bear Arms : Analyzing the Alaska Firearms Freedom Act and Applying Firearm Localism to Alaska // *Alaska Law Review*. — 2016. — Vol. 33. — P. 125—155.
6. Barron D.J. Why (and When) Cities Have a Stake in Enforcing the Constitution // *Yale Law Journal*. — 2006. — Vol. 115. — P. 2218—2253.

Третяк Світлана Миколаївна,
*старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Питання дослідження проблеми дострокового відкликання депутатів місцевих рад — це наслідок кризи довіри громадян до органів місцевого самоврядування та виборних посадових осіб. Цей механізм має широкі можливості, оскільки є процедурою інституційного забезпечення політичної відповідальності, що дасть змогу приводити у відповідність законодавство та реалізовувати запити виборців відповідної територіальної громади.

Проблема відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за неналежне виконання ними повноважень залишається предметом низки наукових досліджень і дискусій у юридичній науці.

Процес децентралізації, який сьогодні триває в Україні, передбачає поступове збільшення повноважень місцевих представницьких органів влади. Це зумовлює підвищення рівня відповідальності місцевих рад, що потребує вдосконалення механізмів контролю за їхньою діяльністю, зокрема, саме з боку місцевих громад.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи сформулював у Проекті кінцевої Дорожньої карти для України з питань децентралізації від 20 березня 2015 року таке: «Політика децентралізації виходить за рамки простої інституційної реформи і служитиме своєрідним «важелем» для більш гармонійного місцевого та регіонального розвитку із залученням громадянського суспільства...» [1].

Контроль громади за діяльністю органів місцевого самоврядування є складником загальної системи участі населення в управлінні місцевими справами. Навесні 2014 року Україна ратифікувала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, тим самим підтримавши один із демократичних принципів, які поділяють усі держави — члени Ради Європи, та, відповідно, узявши на себе зобов'язання забезпечувати права участі громадян у справах місцевого органу влади. Право участі означає «право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади» [2].

Виходячи із зазначеного, доцільним є розглянути механізм дострокового відкликання депутатів місцевих рад в Україні з погляду його ефективності як одного із засобів контролю громадян за роботою окремих депутатів і місцевого представницького органу загалом, а також його відповідності сучасним демократичним практикам європейських країн.

Процедуру дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад за ініціативою виборців чітко визначено в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV. У статті 5 Закону закріплено право виборців відкликати депутатів місцевих рад. У статті 37 визначено три підстави для відкликання депутата виборцями: порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом; пропуск де-

путатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми [3].

Право вносити пропозиції щодо відкликання депутатів місцевих рад мають, зокрема, виборці відповідного виборчого округу (частина перша статті 38). Рішення щодо відкликання депутата за народною ініціативою ухвалюють на зборах виборців (частина друга статті 38). Подальший механізм відкликання депутатів місцевих рад так само визначено в Законі.

Де-юре процедура дострокового відкликання депутата місцевої ради є врегульованою. Однак її застосування з метою забезпечення контролю виборців за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні має враховувати позитивну практику реалізації участі громадян у місцевих справах у державах — членах ЄС і взяті Україною європейські політичні зобов'язання.

Варто зауважити, що практика застосування імперативного мандата походить із Римського права і ґрунтується на делегуванні виборцями конкретних завдань (наказів) обраним депутатам. Відповідно до цього, виборці в разі невиконання депутатами поставлених завдань отримують право їх дочасно відкликати. У європейській практиці такий підхід вважають недемократичним, оскільки процедура дострокового відкликання депутатів місцевих рад є однією з форм імперативного мандата. Депутати є представниками всього народу, а не окремих виборців, тому практика застосування імперативного мандата в європейських країнах вважається великою мірою недемократичною і практично її немає в державах — членах ЄС.

Відкликання депутатів у європейських країнах на загальнонаціональному рівні передбачено лише в ФРН: уряди земель мають право відкликати своїх депутатів із Бундесрату. Загалом же механізм відкликання вважається американським інститутом і переважно поширений на місцевому рівні, зокрема у 18 штатах США, у деяких провінціях Канади [4].

Основними формами безпосередньої участі громади у вирішенні місцевих справ є місцевий референдум як один з основних засобів участі в місцевих справах. Право на нього серед іншого закріплено

у статті 38 Європейської хартії місцевого самоврядування, а також у статті 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування, де йдеться про те, що держава має забезпечити створення «процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення» [2].

Безпосередню участь громадян у місцевих справах закріплено в українському законодавстві. Конституція України містить загальні права громадян на пряму участь у вирішенні місцевих справ (стаття 5), а також гарантує цілком конкретні механізми такої участі, а саме: вибори, місцевий референдум, громадські звернення, а також інші форми (статті 38, 40, 69). У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР передбачено право громадян щодо проведення місцевого референдуму (стаття 7), загальних зборів (стаття 8), місцевих ініціатив (стаття 9), громадських слухань (стаття 13) і створення органів самоорганізації населення. Законом «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР [5] громадянам забезпечено практичне право й можливість брати участь в управлінні державними і громадськими справами з метою поліпшення роботи органів влади, реалізації власних соціально-економічних, політичних прав і законних інтересів.

Для забезпечення ефективнішого процесу діяльності органів місцевого самоврядування потрібно:

- внести зміни до частини другої статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», уточнивши порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради;
- законодавчо врегулювати процедуру проведення місцевих референдумів з урахуванням особливостей сучасної суспільно-політичної ситуації в Україні;
- визначити й закріпити обов'язковий характер статуту територіальної громади, унісши зміни до частини першої статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Отже, подальше підвищення рівня участі громадян України в місцевих справах доцільно реалізовувати через відмову від процедури дострокового відкликання депутатів місцевих рад і зосередженість на вдосконаленні форм прямої демократії. Зокрема, потрібно враховувати виконання Україною взятих на себе зобов'язань унаслідок ратифіка-

ції Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї щодо забезпечення права участі в місцевих справах.

Список використаних джерел:

1. Підсумки пост-моніторингу в Україні : Проект кінцевої Дорожньої карти від 20.03.2015 р. [Електронний ресурс] / Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. — Режим доступу : <https://rm.coe.int/-/168071b4eb> (дата звернення: 29.11.2021).
2. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16.11.2009 [Електронний ресурс] / Рада Європи. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#Text (дата звернення: 29.11.2021). — Назва з екрана.
3. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення: 29.11.2021). — Назва з екрана.
4. Report on the imperative mandate and similar practices. European commission for democracy through lam (Venice Commission) // Council of Europe. — Strasbourg. — 16 June 2009. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL AD\(2009\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL AD(2009)027-e) (дата звернення: 29.11.2021).
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.11.2021). — Назва з екрана.

Хальота Андрій Іванович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії проблем правового
та організаційного забезпечення діяльності Міністерства
Державного науково-дослідного інституту МВС України, м. Київ
ORCID ID0000-0001-8505-0055*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДОВЛАДДЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ МІСТА КИЄВА

Безпосередньо здійснювати місцеве самоврядування територіальна громада міста Києва може через пряме волевиявлення у формі місцевого референдуму, через участь у зборах громадян за місцем проживання, ініціювання розгляду в раді будь-якого питання місцевого значення, створення органів самоорганізації населення. Перелік цих форм безпосередньої демократії чітко закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР.

Проте цей Закон, який є базовим щодо всіх питань місцевого самоврядування, не передбачає такої важливої форми безпосередньої демократії, як місцеві вибори. На думку деяких науковців, з якими важко не погодитись, цей Закон не передбачає також ряду важливих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які досить широко практикують у закордонних країнах і міські громади в Україні [1, с. 12]. До них, наприклад, можна зарахувати індивідуальні та колективні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування (петиції), громадські роботи, самооподаткування, участь у роботі органів місцевого самоврядування й органів, які вони утворюють, тощо.

Окрім цього, у чинному законодавстві, нормативних актах органів місцевого самоврядування порядок реалізації права громадян на участь у здійсненні міського самоврядування через використання різних форм прямої демократії врегламентовано недостатньо детально (за винятком місцевих виборів). Така ситуація істотно ускладнює

впровадження цих форм у практику міських громад і не сприяє подальшому розвитку місцевої демократії, залученню громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення.

На нашу думку, правова регламентація цих питань повинна бути здійснена на двох рівнях: законодавчому та локальному — у статутах міських громад. Так, у Законі України «Про столицю України — місто-герой Київ» [2] варто визначити чіткий порядок упровадження різних форм безпосередньої демократії у столиці з урахуванням статусу міста, його адміністративного поділу, важливості питань, регламентувати підстави для реалізації кожного з них.

Статут міста повинен передбачати певні процедурні питання скликання, проведення загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, громадських слухань, упровадження в життя їхніх рішень, контроль за їх виконанням.

Метою Статуту територіальної громади міста Києва, затвердженого рішенням Київради від 28 березня 2002 року № 371/1805 [3], було врегулювати процедурні питання щодо проведення загальних зборів, місцевих ініціатив і громадських слухань. Основну увагу було приділено питанню розгляду результатів таких форм участі громадян місцевого самоврядування Київською міською радою та районними в місті Києві радами.

Так, стаття 11 Статуту передбачає, що рішення загальних зборів членів територіальної громади міста Києва, ухвалені більш ніж 100 учасниками таких зборів, є обов'язковим до розгляду на сесії районної в місті Києві ради; рішення, ухвалені більш ніж 1000 учасниками таких зборів, підлягає розгляду на сесії Київської міської ради. Відповідну кількість підписів передбачено й під час оформлення письмової пропозиції в порядку місцевої ініціативи.

З розглянутих питань загальні збори ухвалюють рішення більшістю присутніх на зборах за допомогою відкритого або таємного голосування. Рішення загальних зборів жителів за місцем проживання підписують голова й секретар зборів, а з питань, що передаються на розгляд відповідних рад, — усі учасники зборів, які підтримують ухвалені рішення.

Щодо громадських слухань, то про час, місце проведення та питання, які виносяться на громадські слухання, членів територіальної громади міста має бути сповіщено на пізніше як за 10 днів

до їх проведення через засоби масової інформації. Пропозиції за результатами громадських слухань вважаються внесеними, якщо за них проголосувало більше ніж половина учасників відповідних громадських слухань.

Проте поверхове врегулювання питань, пов'язаних з участю громадян у вирішенні питань місцевого значення, не розв'язало проблему загалом. Так, законодавчо не визначено, які питання є предметом розгляду загальних зборів жителів і які не підлягають винесенню на обговорення загальних зборів. Це питання не було вирішено й у Статуті територіальної громади міста Києва. Не передбачено також можливості скликання загальних зборів представниками жителів. Не передбачено, хто конкретно має право на внесення місцевої ініціативи, чи має її підтримати відповідна кількість киян. Чинний Статут територіальної громади міста Києва, на жаль, не усунув прогалини в законодавстві й не визначив предмет громадських слухань, порядок їх проведення та оформлення результатів.

Негативним, на нашу думку, є те, що Статут територіальної громади міста Києва зовсім не торкнувся місцевого референдуму як пріоритетної форми діяльності територіальної громади міста Києва, виборів органів і посадових осіб територіальної громади міста Києва. Як ми вважаємо, додатково слід визначити, що перелік форм участі членів територіальної громади міста Києва у здійсненні місцевого самоврядування не є вичерпним; вказати на порядок участі членів територіальної громади міста Києва в роботі органів місцевого самоврядування, на право звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Маючи право на участь у вирішенні питань місцевого значення, територіальна громада не наділена відповідними владними повноваженнями, а отже, і не відповідає за їх виконання.

На сьогодні правосвідомість територіальних громад в Україні загалом настільки низька, що жителі міст, сіл, селищ реалізують своє право брати участь у місцевому самоврядуванні лише під час обрання представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. Столичний статус міста Києва, його наближеність до європейських принципів місцевого самоврядування останнім часом досить позитивно впливає на участь територіальної громади міста Києва у вирішенні питань місцевого значення, і в цьому випадку

мова йде не лише про мітинги та демонстрації під стінами Київської міської ради.

Унаслідок ухвалення рішення Київської міської ради «Про затвердження Положення про порядок проведення громадських слухань в місті Києві» від 12 листопада 2019 року № 41/7614 [4], яким було визначено можливість проведення в кожному районі міста Києва громадських слухань із найбільш проблемних питань, такі громадські слухання почали проводити. Водночас про результати й ефективність їх проведення на сьогодні говорити складно, оскільки бракує офіційної інформації з боку міської влади щодо ухвалених рішень на пропозиції учасників громадських слухань і напрями та строки їх виконання.

Отже, територіальна громада міста Києва, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, не має прозорого, чіткого й ефективного механізму реалізації права на участь у вирішенні питань міського значення.

Формальний підхід чинного законодавства, наявність бланкетних норм у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», низький рівень правотворчості в місцевих органах влади під час ухвалення та розроблення Статуту територіальної громади міста Києва та, звичайно, ставлення власне держави в особі Міністерства юстиції України до Статуту територіальної громади міста Києва має наслідком порушення елементарних європейських принципів місцевого самоврядування та прав жителів міста Києва.

Список використаних джерел:

1. Беленчук П. Система місцевого самоврядування: деякі питання теорії та розвитку / П. Беленчук, В. Кравченко // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування : збірник матеріалів конференції (21—22 грудня 1998 р.). К. : Науково-аналітичний центр «Перспектива», 1999. — С. 9—14.
2. Про столицю України — місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 11. — С. 79.

3. Про Статут територіальної громади міста Києва : Рішення Київської міської ради від 28.03.2002 р. № 371/1805 // Хрещатик. — 2002. — № 4.
4. Про затвердження Положення про порядок проведення громадських слухань в місті Києві : Рішення Київської міської ради від 12.11.2019 р. № 41/7614 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://kmr.gov.ua/uk/content/poryadok-provedennya-gromadskyyh-sluhan>. — Назва з екрана.

Хорт Ігор Володимирович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правового забезпечення безпеки бізнесу
факультету міжнародної торгівлі та права
Київського національного торговельно-економічного університету*

УПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ОРІЄНТОВАНОЇ НА БЕЗПЕКУ ГРОМАДИ (COMMUNITY POLICING)

Багаторічна практика європейських країн засвідчила: одним із найважливіших інструментів правоохоронної діяльності є взаємодія з населенням. Для того щоб поліція могла ефективно контролювати ситуацію на певній території, вона повинна враховувати потреби мешканців, а отже вкрай необхідним є індивідуальний підхід. Такий підхід передбачає готовність громадськості взяти на себе частину відповідальності за загальну якість життя в місті (районі, селищі), а поліція, своєю чергою, повинна почути громаду й діяти відповідно до її вимог та інтересів. Водночас партнерство між поліцією та населенням може бути успішним лише за умови довіри з обох сторін.

Законом України «Про Національну поліцію» вперше на державному рівні визначено необхідність установа лише партнерських засад взаємодії поліції та населення. Зокрема, розділом «Громадський контроль Національної поліції» передбачено: звітування про поліцейську діяльність; ухвалення резолюції недовіри керівникам органів поліції; взаємодію між керівниками територіальних органів поліції

та представниками органів місцевого самоврядування. Також цим розділом визначено, що поліція взаємодіє з громадськістю через підготовку та виконання спільних проєктів, програм і заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань [1].

Сьогодні у світлі євроінтеграційних процесів Україна обрала чіткий курс на вдосконалення діяльності всіх державних органів загалом і правоохоронних органів зокрема, підвищення стандартів надання публічно-сервісних послуг. Законодавець здійснює стрімке вдосконалення правового регулювання діяльності прокуратури, судів, Національної поліції України та інших державних органів і установ. Значну увагу приділено діяльності дільничних офіцерів поліції «поліцейський офіцер громади» як працівників, які безпосередньо представляють поліцію на території обслуговування й найтісніше налагоджують взаємодію з громадськістю, об'єднаними територіальними громадами (далі — ОТГ) на принципах партнерства й довіри. Саме рівень довіри пересічного мешканця України до діяльності поліцейського є головним і визначальним критерієм роботи Національної поліції.

Українська держава разом із місцевою владою та територіальними громадами мають створити безпечне середовище для кожного українця. Про це заявив Президент України Володимир Зеленський під час виступу на Всеукраїнському форумі «Україна 30. Безпечна громада» (Київ, 04.11.2021).

«Кожен мешканець громади має право на захист життя, здоров'я, захист від пожеж та стихійних лих, а також на якісні адміністративні послуги. Безпека громади починається там, де вулиці освітлені та без ям на дорогах, де люди не бояться звернутися до поліцейського по допомогу. Там, де захист жінки, дитини, літньої людини від домашнього насильства — це не лише справа поліції, але й усього суспільства. Там, де є можливість, за допомогою гелікоптера, надати екстрену медичну допомогу в будь-якому куточку нашої країни. Ці прості, на перший погляд, речі ми маємо забезпечити спільними зусиллями — місцева та центральна влада», — зазначив Президент України Володимир Зеленський [2].

Саме тому МВС продовжують розбудову поліції виходячи з філософії та принципу «служити та захищати» [3] і запропонували суспільству новий рівень комунікації та поліцейського сервісу, за-

пушений у 2019 році як проєкт «Поліцейський офіцер громади», так званий community policing. Метою цього проєкту було забезпечення кожної територіальної одиниці офіцером поліції. Він охопив близько 30 тисяч маленьких міст України, у яких проживає 28 мільйонів громадян [4].

В умовах сьогодення реформа децентралізації ставить нові виклики перед роботою сектору безпеки. Мова йде про те, щоб жителі громади знали кожного поліцейського в обличчя й довіряли йому, а рятувальник зміг вчасно і швидко дістатися до місця надзвичайної ситуації.

«Неможливо проводити децентралізацію силових підрозділів, але має бути проведена децентралізація послуг, які має отримувати кожен громадянин. Цю мету не можливо провести без комунікації. Якщо поліцейський в районі, місті, дворі буде знати про потреби жителів, його будуть сприймати, йому будуть довіряти, і ми досягнемо своєї мети», — зазначив міністр внутрішніх справ Денис Монастирський [5].

Можна зауважити, що за вісім років війни Україна втратила багато громадян. Але й на мирній території гинуть люди. За 2020 рік статистика жахлива: на дорогах загинуло 3554 особи, 1728 — загинуло під час пожеж, на воді — 1201. За 2020 рік загинули 7814 громадян України. Водночас у зоні ООС за цей самий період втратили життя 50 захисників.

«Проєкт «Поліцейський офіцер громади», довіра до цих людей складає у 2021 році понад 70 %. Наступного року ми плануємо збільшити втричі кількість офіцерів громади, до двох тисяч. Щоб у кожній громаді був свій офіцер. А у великих — у кожному старостинському окрузі», — сказав очільник МВС [2].

Створення інституції поліцейського офіцера громади дасть змогу перейти на новий рівень поліцейського сервісу не лише у великих містах, де працює патрульна поліція, а й на всій території держави, у віддалених населених пунктах. Також проєкт допоможе забезпечити відкриту й тісну співпрацю громади та поліції заради створення безпечного середовища, де поліцейський офіцер — це частина громади.

Тому основними завданнями проєкту є постійна співпраця з громадою, інтеграція поліції в суспільство, задоволення безпекових потреб громадян, ефективно та консолідоване розв’язання локальних проблем громади й оцінка роботи поліції на підставі дослідження рівня задоволеності громадян.

Забезпечення й захист основних прав, свобод людини та громадянина в усіх сферах суспільного життя, надання публічно-сервісних послуг визначено як пріоритетне завдання держави, її правоохоронних органів, інших органів виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування. Тому дослідження правого регулювання діяльності дільничного офіцера поліції «поліцейський офіцер громади» стало надзвичайно важливим та актуальним.

Основоположним нормативним документом, який закладає не тільки засади діяльності всіх органів, установ, підприємств та організацій, є Конституція.

Засади діяльності поліцейського й дільничного офіцера поліції «поліцейський офіцер громади», зокрема, передбачено також, крім Конституції України, у Законі «Про Національну поліцію», а саме: верховенство права; дотримання прав і свобод людини; законність; відкритість і прозорість; політична нейтральність; взаємодія з населенням на засадах партнерства; безперервність [1].

Завданнями поліції загалом і дільничного офіцера поліції «поліцейський офіцер громади» на поліцейській дільниці зокрема є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки й порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1].

Крім надання поліцейських послуг, до завдань дільничного офіцера поліції «поліцейський офіцер громади» чинним законодавством зараховано ще такі:

- 1) проведення загальної та індивідуальної профілактичної роботи серед громадськості поліцейської дільниці;
- 2) охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки на території поліцейської дільниці;
- 3) взаємодія з населенням і громадськими формуваннями на території обслуговування щодо профілактики правопорушень, охорони громадського порядку та громадської безпеки й боротьби зі злочинністю;

4) взаємодія з іншими підрозділами поліції в запобіганні адміністративним правопорушенням і злочинам, виявленні та припиненні їх, а також участь у розкритті злочинів, учинених на території поліцейської дільниці [6].

Основним критерієм оцінювання роботи дільничного офіцера поліції «поліцейський офіцер громади» є рівень довіри населення, що проживає на території поліцейської дільниці, до конкретного дільничного «поліцейського офіцера громади», який її обслуговує. Для підвищення іміджу поліції, покращення ефективності її роботи дільничний «поліцейський офіцер громади» взаємодіє з громадою через проведення спільних проєктів, програм, заходів, нарад, семінарів, круглих столів, відкритих занять тощо [6].

Питання взаємодії дільничного офіцера «поліцейський офіцер громади» та громадськості регламентовано нормами низки нормативно-правових актів. Так, зокрема, Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року № 1835-III передбачає можливість для певної групи осіб (громадського формування з охорони громадського порядку й державного кордону), які відповідним чином створені та зареєстровані, брати участь у виконанні покладених на поліцію завдань.

Підсумовуючи викладений матеріал доцільно зазначити, що безпека громади починається там, де злагоджено та в унісон працюють всі державні установи.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
2. Президент: Безпека громади починається там, де вночі освітлена вулиця, де люди не бояться звернутися до поліцейського [Електронний ресурс] / Президент України Володимир Зеленський // Офіційне інтернет-представництво. — Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/news/prezident-bezpeka-gromadi-pochinayetsyatam-de-vnochi-osvitl-71425>. — Назва з екрана.

3. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-p>. — Назва з екрана.
4. В Україні запустили проект «Поліцейський офіцер громади» [Електронний ресурс] // Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua>.
5. МВС впроваджує нові проекти безпеки громад, кількість поліцейських офіцерів громад зросте втричі [Електронний ресурс] // Портал МВС. — Режим доступу : <https://mvs.gov.ua/press-center/news/mvs-vprovadzuje-novi-proekti-bezpeki-gromad-killist-policeiskiv-oficeriv-gromad-zroste-vtrici-denis-monastirskii>. — Назва з екрана.
6. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 р. № 650 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>. — Назва з екрана.

Чиркін Антон Сергійович,

*кандидат юридичних наук, доцент,
асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, молодший науковий
співробітник НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПРН України*

ДОСВІД КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ В АСПЕКТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

З 2014 року в Україні активно триває реформа територіальної організації влади й місцевого самоврядування. Зроблено чимало кроків стосовно децентралізації влади й удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування. У 2020 році відбулися зміни

адміністративно-територіального устрою країни, сформовано нові базовий і районний рівні місцевого самоврядування. Реформа децентралізації однозначно наближує Україну до стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, однак роботи ще чимало. Зокрема, на конституційному рівні має бути закріплено принципи повсюдності місцевого самоврядування та спроможності територіальних громад з наступним упровадженням юридичного механізму їх реалізації.

Будь-які подальші кроки модернізації місцевого самоврядування в Україні набудуть більшої ефективності, якщо ґрунтуватимуться на позитивному досвіді країн-партнерів, зокрема держав Вишеградської групи.

У цьому контексті на прикладі Польщі (Закон «Про гмінне самоврядування») [1] і Чехії (Закон «Про обці») [2] вважаємо доцільним ухвалення Закону України «Про територіальні громади», який би розкривав конституційний статус і принципи діяльності територіальної громади, визначав особливості статутної нормотворчості, закріплював компетенцію територіальних громад, форми муніципальної демократії та інструменти взаємодії органів і посадових осіб місцевого самоврядування з територіальними громадами.

Цікавим видається досвід Польщі, де до повноважень місцевих рад належить вирішення всіх справ, що входять до компетенції місцевого самоврядування. В Україні, крім того, необхідно скоротити перелік виключної компетенції сільських, селищних міських рад, визначивши перелік завдань, які має вирішувати місцеве самоврядування. Важливо надати можливість районним та обласним радам створювати власні виконавчі органи, які виконуватимуть їхні рішення, як це впроваджено в органах місцевого самоврядування країн Вишеграду. Також потрібно усунути дублювання в повноваженнях органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Утворення виконавчих органів районних та обласних рад, зосереджених тільки на самоврядних функціях, дасть змогу деполітизувати ці ради, завантаживши їх вирішенням властивих місцевому самоврядуванню завдань із розвитку відповідних територій. Це також може сприяти кращій якості публічних послуг, оскільки районна влада стане залежнішою від жителів району.

Місцеві державні адміністрації в Україні мають наглядати за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування

та виконувати консультативно-дорадчі функції. До речі, корисним у цьому аспекті реформ є досвід як Польщі, так і Чехії. Адже в Чехії, наприклад, зовсім немає державного представництва на місцевому рівні, тобто, якщо порівнювати з місцевими державними адміністраціями в Україні, у Чехії всі повноваження державних органів передано місцевому самоврядуванню. Крім того, з огляду на досвід Польщі потрібно ті повноваження місцевого самоврядування, які громади самостійно виконувати не спроможні, передати на районний рівень, а ті, які не спроможний виконувати районний рівень, — на обласний. Водночас ієрархії між рівнями місцевого самоврядування не повинно бути — у Польщі між гмінами й повітами, у Чехії між обцями і краями, в Угорщині між муніципалітетами й округами жодної ієрархії компетенцій немає.

Угорщина показує актуальну опцію започаткування спільних програм співпраці як приклад інституту мікрорегіонів — об'єднання муніципалітетів для виконання спільних завдань. Центральний уряд застосовував фінансові стимули для об'єднання муніципалітетів у такі мікрорегіони (у вигляді субвенцій чи дотацій). Інакше кажучи, економічні стимули до об'єднання замість політичного примусу — ось той рецепт, який використовувала Угорщина. Сьогодні в Угорщині міжмуніципальна співпраця є добровільною, проте її також стимулюють законом, згідно з яким можуть утворюватися так звані спільні муніципальні офіси (JMO — Joint Municipal Offices).

До того ж в Угорщині застосували такий цікавий механізм участі громадськості: у представницькому органі місцевого самоврядування створювали комітети, які було сформовано наполовину з місцевих депутатів, а наполовину — з представників зацікавленої громадськості й бізнесу. Таким комітетам досить часто делегували повноваження ухвалювати рішення. Тож громадськість була безпосередньо залучена до роботи місцевого самоврядування та напрацювання необхідних для неї рішень. Цей досвід міг би бути цікавим для України. До того ж у цьому аспекті вважаємо за необхідне розширити конституційно-правову регламентацію статусу органів самоорганізації населення, зокрема визначити їх як одну з форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення й гарантувати обов'язковість передання органам самоорганізації населення коштів для здійснення повноважень.

Відзначимо приклад Чехії в напрямі кризового управління, що охоплює сукупність видів діяльності, спрямованих на оцінку й аналіз ризику безпеки, планування, організацію та контроль конкретного вирішення кризових ситуацій. Законодавство в Чехії регламентує діяльність і повноваження всіх ланок суспільного управління, а також обов'язки та права під час підготовки реакції на кризові ситуації для фізичних і юридичних осіб. Населені пункти при цьому беруть участь у рятувальних і ліквідаційних заходах, забезпечують попередження, евакуацію та укриття осіб перед небезпекою, беруть участь в організації тимчасового виживання населення. Відповідне законодавство в Чехії з'явилося після повені 2002 року у Празі. Зважаючи на те, як часто відбуваються повені в Західній Україні, ухвалення подібного закону в нашій державі є вкрай необхідним. За його допомогою органи державної влади та місцевого самоврядування відразу знатимуть свої повноваження та починатимуть діяти, а не шукати винного й перекладати відповідальність.

Цілком обґрунтованим вважаємо впровадження Етичного кодексу посадових осіб місцевого самоврядування на прикладі Етичного кодексу радників у Празі. Ухвалення цього документа органами місцевого самоврядування України могло б посилити довіру до них. У Кодексі зазначено, що радники (в Україні — посадові особи місцевого самоврядування) повинні надавати інформацію про свою комерційну діяльність (зокрема, і про діяльність своїх партнерів), інформацію про те, чи є вони членами громадських асоціацій, які фінансуються з міських ресурсів. Радники повинні надавати інформацію про нові придбання (наприклад, нерухомість) тощо.

Дуже важливо окрему увагу приділити досвіду Польщі, Чехії та Угорщини щодо брендингу місцевостей, зокрема участь у цьому місцевої влади обов'язкова. Обов'язок органів місцевого самоврядування — сформувати позитивний бренд міста. Необхідно визначити основну ідею (архетип міста). Для цього за основу можна взяти історію міста, географічне розташування, особливості клімату, ландшафту, пам'ятки культури та ін. Дуже важливо, щоб було обрано позитивний архетип, бо архетип діє стихійно, тож якщо його не формувати, то він набуває негативних ознак. Бренд міста складається з відповідних логотипів, девізів, символіки й покликаний формувати дух і сутність міста. Це інструменти брендингу, успішно використовувані в містах

країн Вишеградської групи, зокрема в Польщі. Бренд міста — це додатковий ресурс у вигляді соціальної стабільності, інвестицій, туризму, нових робочих місць тощо. Це гарантований капітал, вкладений у майбутнє міста та його соціуму. Це спільна інтелектуальна власність громади, яка у знаменитих брендів набагато перевищує вартість реальних активів міста.

Особливо слід звернути увагу на посилення фінансової самостійності місцевого самоврядування. Цього можна досягати кількома способами:

а) закріпити за органами місцевого самоврядування більшу частку загальнодержавних податків. Це зумовить появу в органів місцевого самоврядування зацікавленості у збільшенні власної податкової бази. Уряд змушений буде впроваджувати ефективні механізми фінансового вирівнювання, а трансферти вирівнювання матимуть більші обсяги;

б) доповнити податкове законодавство з питань оподаткування землі, виходячи з її ринкової вартості. Однак податок на землю не працюватиме без ринку землі. Щодо оподаткування цікавий приклад показує Чехія, де частки податку з прибутку фізичних осіб отримують ті райони, де їх було зібрано, але розподіляються вони між індивідуальними муніципалітетами пропорційно до кількості населення. І, навпаки, частки податку на прибуток підприємств дістаються муніципалітетам їх походження [3, с. 7];

в) у процесі поглиблення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування України доцільно надати їм право відмовлятися від виконання делегованих повноважень у разі недостатнього їх фінансування. Під час виконання цього завдання можна скористатися досвідом Польщі, де гміни самостійно ухвалюють рішення про виконання чи невиконання делегованих повноважень [4, с. 221].

Список використаних джерел:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity) // Dziennik Ustaw. — 2001. — Nr 142. — Poz. 1591.
2. Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). — Режим доступу : <http://zakony.centrum.cz/zakon-o-obcich/>.

3. Lucie Sedmihradská Municipal finance and budgeting in the Czech Republic. 2009. Prague University of Economics and Business. P. 7. — Режим доступу : https://www.researchgate.net/publication/233560627_Municipal_finance_and_budgeting_in_the_Czech_Republic.
4. Swirska Anna & Marciniuk-Kluska Anna, 2015. "Selected issues of the local finance system in Poland," Prosperitas, Budapest Business School, vol. 2(1), pages 199-223.

IV. ВЗАЄМОДІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Абдалказим Мутана Аббас,

*кандидат юридичних наук,
керівник департаменту конституційного права
коледжу Університету Аль-Сафва
(м. Кербела, Республіка Ірак)*

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД У СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Проблема дотримання й належного гарантування основних прав і свобод людини в Україні є актуальною та має не просто теоретичний характер. Дедалі більшого значення в цій сфері останнім часом набуває міжнародний захист прав людини в судовому порядку. Причиною для зростання кількості випадків такого захисту є незадовільна робота вітчизняної судової системи, недовіра українських громадян до судових органів влади.

Поняття міжнародного захисту та можливість функціонування його механізмів тісно пов'язані з поняттям суверенітету держав. Суверенітет означає, що держава має всю повноту влади на своїй території, самостійно здійснює зовнішню та внутрішню політику й жодна держава не має права втручатися у здійснення іншою державою її функцій.

Друга світова війна засвідчила, що держава може зловживати суверенітетом. Виникла потреба у формуванні міжнародних організацій держав, які б здійснювали певні контрольні функції з метою дотримання безпеки всього світового співтовариства. Першою по-

дiбною та єдиною мiжнародною мiждержавною органiзацiєю стала Органiзацiя Об'єднаних Нацiй, створена 1945 року. Пiзніше почали виникати реґiональнi мiжурядовi об'єднання, як-от, наприклад, Рада Європи (1949 рiк).

Практично з моменту проголошення незалежностi Україна заявила про бажання вступити до Ради Європи та стати складовою частиною європейської системи захисту прав людини. Це бажання вiдповiдає частинi четвертiй статтi 55 Конституцiї України [1], згiдно з якою кожен має право пiсля використання всiх нацiональних засобiв правового захисту своiх прав i свобод звернутися до вiдповiдних мiжнародних судових установ або до мiжнародних органiзацiй, членом чи учасником яких є Україна.

Одним з iстотних елементiв мiжнародної системи захисту прав людини є Європейська конвенцiя про захист прав людини i основних свобод, ухвалена провiдними захiдноєвропейськими краiнами в 1950 році в Римi [2]. Вона набула чинностi 3 вересня 1953 року, а через 25 років її учасниками стали всi члени Ради Європи. 9 листопада 1995 року вiдбулася церемонiя вступу України до Ради Європи [3]. Цього ж дня наша держава теж пiдписала згадану Конвенцiю.

Ця Конвенцiя встановлює невид'ємнi права i свободи для кожного й зобов'язує держави гарантувати цi права кожнiй людинi, яка перебуває пiд їхньою юрисдикцiєю. Головна вiдмiннiсть Конвенцiї вiд iнших мiжнародних договорiв у галузi прав людини — наявнiсть реально чинного механiзму захисту закрiплених прав — Європейського суду з прав людини, а також надання окремiй особi, групам осiб i неурядовим органiзацiям права подавати iндивiдуальнi скарги на порушення положень Конвенцiї безпосередньо до цього суду. Рiшення суду є обов'язковими для держав-учасниць, а за їх виконанням спостерiгає Комiтет мiнiстрiв Ради Європи.

Незважаючи на те що згiдно з положеннями Конвенцiї краiна, яка її пiдписала, зобов'язана протягом року її ратифiкувати, в Україні цей процес був досить складним i тривалим, йому протистояли представники виконавчої влади, правоохоронних органiв i бiльша частина депутатського корпусу. Та все-таки 17 липня 1997 року це питання було винесено на порядок денний Верховної Ради України. Голосування вiдбувалося тричі, доки 248 народних депутатiв не проголосували за. Водночас оприлюднення й офiцiйне опублiкування тексту Конвенцiї

відбулося лише у 2001 році завдяки зусиллям Уповноваженого ВРУ з прав людини.

2020 рік став ювілейним як щодо ухвалення Конвенції — 70 років від дня її підписання, так і щодо підписання цієї Конвенції Україною — 25 років. Ювілей, як відомо, це не лише привід для святкування, а й привід для підбиття підсумків. Реальні цифри і статистика звернень українських громадян до Європейського суду з прав людини, що збільшуються щороку, свідчать про те, що одна лиш ратифікація Конвенції геть не передбачає дотримання її положень. Україна посідає четверте місце за кількістю щорічних заяв, поданих до Європейського суду громадянами України. 39 % рішень Європейського суду проти України — це порушення права на справедливий суд. Близькі за показниками є заяви про порушення права власності, права на ефективний юридичний захист, тривалі терміни судового розгляду справ тощо [4, с. 11].

Ситуація, що склалася, свідчить про те, що для отримання можливості повноцінно використовувати передбачений Конвенцією нормативно-інституційний правозахисний механізм Україна повинна не тільки визнати обов'язковість положень Конвенції (на підставі статті 9 Конституції України), а й включити принципи та стандарти, зафіксовані в ній, у національне законодавство. Також перед державою стоїть завдання послідовно конкретизувати та реалізувати ці положення у практичній діяльності всіх гілок влади, забезпечуючи необхідний рівень закріплення захисту прав і свобод людини.

Особливе місце в цьому контексті приділяють інституту адвокатури, за допомогою якого можна значно підвищити ефективність звернень до Європейського суду, зокрема, завдяки кваліфікованій правовій допомозі в оформленні та поданні документів. Адже з величезної кількості скарг українських громадян, які перебувають на розгляді в Європейському суді (близько 11 тис. станом на кінець 2020 року), практично 80 % є неприйнятними через недотримання формальних умов або необґрунтоване викладення матеріалу.

Указане вище свідчить про те, яким недосконалим на цей час є національний механізм гарантування та захисту прав і свобод людини в Україні, із чого випливає, що роль міжнародних інститутів у системі захисту прав людини є, безперечно, великою. Європейський суд з прав людини є останньою інстанцією для відновлення справедливості

практично для 800 млн європейських громадян [3, с. 19], зокрема й для громадян України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] : офіц. переклад / затверджено Міністерством закордонних справ України 27.01.2006 р. — Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Вступ України до Ради Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://sfs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/arhiv/integratsiya-ukraini-do-es/spivrobotnytstvo-z-radou_es/chlenstvo-v-radi-evropy/vstup/.
4. Литвин В. Європейська конвенція з прав людини: уроки і перспективи / В. Литвин // Право України. — 2010. — № 10. — С. 4—18.
5. Хаммарберг Т. Європейські стандарти прав людини та Україна / Т. Хаммарберг // Право України. — 2010. — № 10. — С. 19—23.

Гордієнко Михайло Григорович,

кандидат політичних наук,

доцент кафедри соціальної роботи та соціології

Яготинського інституту МАУП

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ГРОМАДИ ЯК ВІЗІЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В епоху зловісної пандемії й тотальної самоізоляції соціальне буття людства детермінується **не ілюзорними мантрами** розбудови правової держави, плюралізму, демократії, а визначається пошуком алгоритму біологічного самовиживання людської спільноти. У цьому контексті

надзвичайно актуалізуються проблеми соціального захисту населення, вироблення колективного імунітету для подолання вразливої інфекції. Для пострадянської спільноти пандемія є концептуальним викликом, що накладається на складності ринкових перетворень, низький рівень діяльності органів управління всіх рівнів, засилля корупції тощо. Ці процеси посилюють атомізацію суспільства, поляризацію населення за рівнем доходів, розширюють прошарок злидених верств, загострюють економічну кризу. У посткомуністичній Україні фактично зруйновано стару систему соціального захисту населення, але не створено нової. За весь період суверенного буття нашої країни не здійснено інституалізації соціальної роботи, яка полягає в діяльності з надання допомоги індивідам, групам, сім'ям у реалізації їхніх соціальних прав і компенсації фізичних, психічних, інтелектуальних та інших недоліків, що перешкоджають повноцінному соціальному функціонуванню.

Гучні заяви уряду про соціальний захист людей здебільшого обтяжені популістською риторикою, що спрямована на завоювання політичних рейтингів, а не покращення стандартів життя громадян. Соціальний захист буде ефективним тоді, коли реально втілюватиметься на місцевому рівні й матиме цільовий характер. Стратегічним пріоритетом держави має бути всебічна підтримка й розвиток первинного осередку соціуму — місцевої громади. Її значення та роль у становленні цивілізованої державності переконливо обґрунтовує А. де Токвіль. Науковець стверджує, що «громада є тим єдиним об'єднанням, яке так добре відповідає самій природі людини, бо скрізь, хоч би де збиралися разом люди, громада виникає нібито сама собою. Отже, громадський устрій є в усіх народів, незалежно від їхніх звичаїв та законів. Є королівства та республіки, що їх створює людина; громада, здається, виходить просто з рук Господніх. І хоча громада існує відтоді, як з'явилися люди, громадська свобода залишається чимось рідкісним і крихким... Труднощі в установленні незалежності громади, замість того щоб зменшуватися в міру зростання освіченості народу, навпаки, зростають. Найцивілізованіше суспільство ледве витерплює спроби громади домогтися незалежності; воно повстає, зіштовхуючись з численними проблемами, й упадає у великий розпач, утративши віру в успіхові значно раніше, ніж доможеться остаточного результату» [2, с. 63—64]. Ці рефлексії підтверджують той факт, що плекання місцевої громади потребує великих зусиль, ресурсів і часу.

Не буде перебільшенням думка про те, що **утвердження свободи й демократичного формату державності починається з міцної та консолідованої громади**. Це підтверджують такі аргументи А. де Токвіля: «У числі всіх інших видів незалежності незалежність громади, яка так важко утверджується, найбільше зазнає втручання уряду. Самі собою інститути громадської влади зовсім не здатні протистояти сильному й підприємливому урядові; для того, щоб успішно захищати себе, їм треба всебічно розвиватися й сприймати ті погляди та звичаї, які поширені по всій країні. Тож доти, аж поки незалежність громади ввійде в звичай суспільства, її можна легко знищити, а стати звичною для суспільства вона може тільки після того, як тривалий час проіснує в законах. Отже, громадська свобода не піддається, якщо можна так сказати, старанням людей. Тому дуже рідкісними бувають випадки, коли свобода громади встановлюється людьми: вона буцімто виникає сама собою й розвивається майже непомітно в надрах напівдикого суспільства. Й тільки за безперервного впливу законів та звичаїв, обставин та особливо часу її зрештою вдається зміцнити. Можна твердити, що жоден з народів Європи не знає, що таке незалежність громади. Між тим саме в громаді полягає сила свободи народу. Громадські інститути відіграють для встановлення незалежності ту саму роль, що й початкові школи для науки; вони відкривають народові шлях до свободи й учать його послуговуватися тією свободою, втішатися її мирним характером. Без громадських інститутів нація може сформувати вільний простір, однак справжнього духу свободи вона так і не набуде. Скоро минуці пристрасті, хвилинні інтереси, випадкові обставини можуть тільки створити видимість незалежності, але деспотизм, загнаний усередину громадського організму, рано чи пізно знову з'явиться на поверхні» [2, с. 64]. Інакше кажучи, зрілі й самодостатні громади є тим колективним бастионом свободи, що утримує суспільство від деспотизму і створює легітимне поле демократичного врядування.

Українській нації притаманний дух свободи і прагнення розвивати горизонтальні зв'язки. Тому на захист своїх кордонів від російської агресії стали українські добровольці й волонтери, а політична еліта й державні структури були в ар'єргарді соціальних процесів. Виходячи із цього, можна стверджувати, що **соціальним підґрунтям захисту й розвитку української державності є людський і технологічний**

ресурси місцевих громад. Звідси впливає пріоритетний напрям державотворчої стратегії України — розвиток місцевого самоврядування через активний пошук нових підходів і технологій у розв’язанні соціальних проблем різних груп населення. Окрім індивідуальних і групових методів соціальної діяльності, потрібно надавати всебічну підтримку реалізації соціальних проєктів та громадських ініціатив на локальному рівні.

Соціальний захист на місцях передбачає цільову допомогу тим верствам людей, які справді її нагально потребують. **Організація колективної діяльності місцевих громад, що сприяє покращенню їх власного мікросередовища, є свідченням реального ствердження громадянського суспільства.** Аналізуючи основні аспекти функціонування демократії в українських реаліях, О. Скрипнюк зауважив, що сферою, де формується та розвивається громадянське суспільство, є самоврядні органи. Він стверджує, що «єдиним суб’єктом, який би міг організувати громадянське суспільство, може виступати тільки суспільство. Що, власне, і позначається такими поняттями, як самоорганізація та самоврядування. При цьому під самоорганізацією слід розуміти внутрішню здатність громадянського суспільства до утворення на вільній основі різноманітних структур, які б сприяли реалізації, забезпеченню чи захисту конкретних інтересів. Тоді як поняттям самоврядування описується процес вирішення тих чи інших проблем економічного, політичного, культурного, соціального характеру, який здійснюється в межах громадянського суспільства його самоорганізованими структурними одиницями» [1, с. 216]. Соціальна робота у структурах місцевого самоврядування покликана активізувати творчу ініціативу й людські ресурси для розв’язання нагальних проблем буття, підвищення рівня надання послуг і створення комфортного середовища для життя.

Глобалізований світ несе людству масштабні виклики, адекватна відповідь на які апріорі потребує колективних зусиль. Здолати тотальну кризу пострадянського суспільства спроможна не **псевдоліберальна риторика маргінальної еліти, яка лобіює олігархічно-кланову модель політичної системи, а мобілізація пасіонарної волі народу.** Ми переконані, що реалізація справжньої демократії в суспільстві розпочинається тоді, коли створено необхідні умови й можливості для людей на місцевому рівні брати активну участь у громадському

житті, вільно сповідувати ідеологічні принципи, релігійні цінності та безпосередньо вливати на життя громади, брати участь у виробленні й реалізації тих рішень, які опікуються їхнім благополуччям. Передання владних повноважень на місця є важливим запобіжником авторитарної форми правління та рушієм соціального розвитку. Політика активізації місцевих громад полягає в тому, що мешканці регіону самостійно визначають власні потреби, виробляють рішення та втілюють їх у життя. Місцеві громади мають формувати моделі ефективного планування, раціонально залучати й розподіляти ресурси для своєї життєдіяльності. Вони можуть отримувати допомогу та підтримку від фахівців соціальної сфери, але саме ентузіазм і воля членів громади, а не центральних органів влади має бути засадничою умовою ухвалення управлінських рішень.

Узагальнюючи висловлені міркування, треба відзначити, що наявні парадигми теорії та практики соціального захисту мають бути тісно пов'язані з місцевими громадами. Активне залучення громадських ініціатив до розв'язання соціальних проблем на місцевому рівні має стати ключовим трендом політичної стратегії держави. У пострадянській Україні проблеми соціального захисту в громаді мають більше ритуальний, аніж реальний характер. Питання стоїть не тільки у виробленні адекватних моделей надання соціальних послуг на місцях, а й у забезпеченні необхідних матеріально-технічних і фінансових ресурсів для їх реалізації, що апіорі передбачає **синергію зусиль державних структур і громадянського суспільства**. Концептуальна думка цього дослідження полягає в тому, що **соціальний захист треба відмежувати від політичного популізму й починати з низової ланки — територіальної громади**. Це особливо актуально в умовах соціального транзиту України, коли кількість осіб, які витісняються ринковою стихією на маргінес, невпинно збільшується. Надання соціальних послуг територіальній громаді покращить якість життя людей на місцях. Саме на цих засадах ґрунтується прагматичний шлях зміцнення суб'єктності громад пострадянської держави. Соціальний захист самоврядних структур — це стартовий капітал для розбудови громадянського суспільства й демократичного формату політичної системи.

Список використаних джерел:

1. Скрипнюк О. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика) / О. Скрипнюк. — К. : Логос, 2006. — 368 с.
2. Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці : у 2 т. / Алексіс де Токвіль ; (перекл. із фр. Григорія Філіпчука та Михайла Москаленка) ; передмова Андре Жардена. — Київ : «Всесвіт», 1999. — 590 с.

Ковальчук Алла Юріївна,
доктор юридичних наук, доцент,
в.о. завідувача кафедри цивільного, господарського та
трудового права факультету права Академії праці,
соціальних відносин і туризму

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЦІННІСНИХ ОРІЄНТИРІВ У МОЛОДІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

Турбота про молоде покоління була й залишається в центрі уваги кожної громади й держави на кожному історичному етапі їх розвитку. Водночас будь-які зміни в парадигмі існування суспільства неодмінно ведуть до модернізації цілей і завдань держави в підготовці дітей, молоді до життя, убезпечення їх від можливих загроз і небезпек, зокрема й тих, що є в кіберпросторі. Революційний за своїми темпами розвиток інформаційно-комунікаційних технологій зумовив не тільки зміну геополітичної картини світу, а й істотну трансформацію самого життя. Як наслідок, людство опинилося і перед принципово новими можливостями, і перед принципово новими викликами.

Консервативна за своєю природою система права відчуває істотні складності, адже за таких умов від неї потребується динамізм і зміщення акцентів на прогнозування й упередження негативних проявів у суспільних відносинах. Особливо гостро це питання стоїть у сфері

адміністративно-правового регулювання діяльності, пов'язаної із забезпеченням інформаційної безпеки, ідентифікації кіберзагроз. Як сучасне суспільство загалом, так і молоде його покоління зокрема живуть у стані певної соціальної напруги, передчутті катастроф, катаклізмів. Брак чітких орієнтирів, певна «розмитість» моральних норм, нігілізм, що панує в суспільній свідомості, істотно впливають на формування ціннісних орієнтирів особистості, визначення основних цілей, власного життєвого планування й засобів його здійснення. Водночас розуміння того, що майбутнє держави значною мірою залежить від змісту визначальних у свідомості молодого людини цінностей, обумовлює пошук правових важелів формування і правового закріплення ціннісних орієнтирів для формування громадянської свідомості молоді як чинника суспільних змін.

Від часів Генріха Ріккєрта та Германа Лотце цінності сприймаються як своєрідний «логічний кристал», завдяки якому можна зрозуміти глибинні процеси, що відбуваються в тій чи тій соціальній системі, виявити їхню суть. Аналізуючи систему цінностей, на які орієнтується більшість населення держави, саме через призму «логічного кристалу», можна знайти відповіді на одвічні питання: куди та якою дорогою ми йдемо, що чекає на наше суспільство — злети чи падіння, розквіт чи стагнація [1]. Тому значна увага науковців у сфері забезпечення прав людини має бути націлена на захист духовних, моральних ціннісних орієнтирів молоді.

Як і багато років тому, Україна проходить період нових випробувань: збройна агресія Російської Федерації, анексія Криму, стрімкий масовий перехід суспільства в кіберпростір — і це лише очевидні загрози національній безпеці України. Катастрофічними ж, на наш погляд, є приховані загрози, які, на жаль, не визначено в сучасній стратегії національної безпеки України, але вони відомі вже суспільству з минулого — це спотворення ціннісних орієнтирів сучасної молоді.

У Стратегії Ради Європи з прав дитини теж зазначено, що нові інформаційні та комунікаційні технології додають зовсім новий вимір у розуміння понять «безпека», «особиста честь», «гідність» тощо. Пунктом 3 зазначеної Стратегії визначено п'ять пріоритетних напрямів щодо гарантування прав дитини, одним із яких є забезпечення права дитини в цифровому середовищі [2]. Право на повагу честі, гідності — це такі самі права, як і інші, але, на жаль, їм найменше

було приділено уваги під час розроблення чинного законодавства у сфері забезпечення прав і свобод людини в цифровому просторі. Через всесвітню пандемію діти й молодь тотально перейшли в інформаційний простір. Водночас, як зазначено в Державній соціальній програмі «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року, наявна в Україні система захисту прав та інтересів дитини є недосконалою та не повною мірою відповідає вимогам часу. Особливо щодо врегулювання відносин у мережі Інтернет.

Кіберпростір поступово перетворюється на окрему (поряд із традиційними «Земля», «Повітря», «Море» та «Космос») сферу ведення бойових дій. Економічна, науково-технічна, інформаційна сфери, сфера державного управління, оборонно-промисловий і транспортний комплекси, інфраструктура електронних комунікацій, сектор безпеки й оборони України стають дедалі вразливішими для розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб у кіберпросторі.

Сучасною Стратегією національної безпеки України визначено такі загрози в кіберпросторі:

- розроблення системи озброєнь на основі нових фізичних принципів із використанням квантових, інформаційних, космічних, гіперзвукових, біотехнологій, а також технологій у сфері штучного інтелекту, створення нових матеріалів, робототехніки й автономних безпілотних апаратів;
- сучасна модель глобалізації уможливила поширення міжнародного тероризму та міжнародної злочинності (зокрема, у кіберпросторі), наркоторгівлі, торгівлі людьми, релігійного та ідеологічного фундаменталізму й екстремізму, підживлюваного з-за кордону сепаратизму, нелегальної міграції, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, розповсюдження зброї масового знищення тощо.

Водночас слід звернути увагу на законопроект «Про електронні комунікації», у якому взагалі немає норм щодо забезпечення безпечного контенту для дітей.

І на тлі фрагментарного правового забезпечення ми спостерігаємо відповідне фрагментарне втручання держави в забезпечення інформаційної безпеки молоді.

Суспільство масово переходить у простір, який не має встановлених і чинних законів, правил та обмежень. Інформаційний простір на має кордонів і чітко встановлених правил поведінки. Кожна окрема спільнота визначає власні правила, і можна впевнено констатувати, що держави втрачають контроль над відносинами, які формуються в мережі Інтернет.

Разом із тим втрачається можливість захисту прав і свобод людини у визначеному інформаційному просторі. Право й закон окремих держав не діє, а вихідними правилами стає право «сильного», «хитрого», а інколи «безжалюного». Особливо негативні тенденції спостерігаються у формуванні ціннісних орієнтирів молодого покоління. Негативна інформація впливає на ціннісні орієнтації особистості, і молоді люди, у яких ще недостатньо сформована психіка, вважають, що насильство — прийнятний спосіб вирішення соціальних конфліктів, а маніпуляції — прийнятна можливість досягнути мети. Тож підлітковий гнів зовнішньо проявляється в насильницьких діях.

Ці висновки підтверджує і той факт, що досить часто неповнолітні правопорушники серед причин, які штовхнули їх на скоєння злочину, називають перегляд відповідних відеоматеріалів.

Розв'язати цю проблему можливо через:

- запровадження стратегії гуманітарної експертизи в інформаційній сфері, оскільки «заборонні» підходи держави сьогодні є мало-ефективними й нерідко стають об'єктом критики з боку інститутів громадянського суспільства;
- створення необхідних правових, економічних та організаційних умов, які сприятимуть реалізації права на безпечний інформаційний простір, вільний від матеріалів, що становлять загрозу фізичному, інтелектуальному, морально-психологічному стану населення, доповнивши Закон України «Про захист суспільної моралі» від 20 листопада 2003 року № 1296-IV не лише заборонаю порнографії, а й насильства, антиукраїнської пропаганди та інших дій, що загрожують суспільній моралі;
- унеможливлення принизливого стереотипного зображення та надмірної сексуалізації жінок і дітей тощо;
- зокрема, формування антикорупційної свідомості молоді.

Список використаних джерел:

1. Шайгородський Ю. Ж. Проблема цінностей у контексті сучасності / Ю. Ж. Шайгородський // На шляху до суспільної злагоди / упоряд. Ю. Ж. Шайгородський. — К. : Український центр політичного менеджменту, 2001. — С. 114—118 ; [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://core.ac.uk/download/pdf/86628374.pdf>.
2. Стратегія Ради Європи з прав дитини 2016—2021 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.nsj.gov.ua/files/147679858320161003101948_CoE%20Strategy%20on%20children_ukr-1.pdf. — Назва з екрана.
3. Про затвердження Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 р. № 453 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/453-2018-%Do%BF#Text>. — Назва з екрана.

Козак Ольга Миколаївна,
*аспірант кафебри регіональної політики
Навчально-наукового інституту публічного управління
та державної служби Київського національного
університету імені Тараса Шевченка*

ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ УПРАВЛІННЯ ЗНАННЯМИ ТА ДОСВІД ЇХ ВИКОРИСТАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ

Починаючи з 90-х років ХХ століття знання починають визнавати як найважливіший чинник виробництва в умовах «нової економіки» [8]. Проте відсутність інструментів і методології створювала невизначеність для використання знань в управлінських процесах, а відсутність чітких та всеохопних концепцій не розвивали сферу управління знаннями [5]. На думку М. Саттона, в цей період науковці

були в активному пошуку визначення феномену «управління знаннями», щоб зрозуміти, що це за категорія та із чого вона складається [15]. Більшість із них сконцентрувалися на виявленні управлінських технологій, додатків, практик, моделей і систем взаємодії, специфічних для управління знаннями [6].

Часом, коли до управління знань привернули свою увагу науковці, можна вважати 1995 рік. Це стало можливим завдяки публікації фундаментальної книги «Компанія, що створює знання» І. Нонаки та Х. Такеучі [12], а також проведенню в 1996 році наукової конференції «Знання для стратегічних переваг», організованої А. Андерсеном й Американським центром продуктивності та продуктів (APQC) [3].

Сьогодні є багато поглядів і концепцій щодо визначення та розуміння управління знаннями. Це і сукупність процесів, які керують створенням, поширенням і використанням знань для досягнення цілей організації [9]. І чітко окреслене й систематичне управління важливими для організації знаннями та пов'язаними з ними процесами управління, збирання, організації, дифузії, застосування й експлуатації з метою досягнення цілей організації [14]. І широкий набір організаційних практик, пов'язаних зі створенням, охопленням, поширенням ноу-хау та сприянням обміну знаннями в організації та із зовнішнім світом [13]. І процес, який дає можливість отримувати, інтегрувати, трансформувати, застосовувати й поширювати знання всіх типів і видів із метою розв'язання актуальних проблем, задоволення потреб і створення нових можливостей [2]. І будь-яка діяльність, мета якої — скласти схему, збирати, систематизувати, розділяти, розвивати й використовувати ефективно збережені, задокументовані знання, компетентність і досвід організації [1]. Це й забезпечення передавання знань у потрібне місце та в потрібний час для ефективного використання [7].

Виходячи із низки наведених формулювань, управління знаннями визначають як термін або підхід для створення, зберігання / пошуку, обміну й застосування знань. Усі ці функції взаємозв'язані та взаємозалежні під егідою управління знаннями. Мета управління знаннями — максимально ефективно використання наявних ресурсів і можливостей. Управління знаннями надає необхідні інструменти, методи, процеси та платформи для забезпечення своєчасної доступності й доступності знань із метою підвищення ефективності діяльності організацій.

Повертаючись до розвитку управління знаннями в публічному секторі, можна зазначити, що цей сектор намагається копіювати механізми застосування управління знаннями на своєму рівні. На думку С. Конга та К. Пандія, це виходить із проактивного ставлення до практик управління знаннями, які є більш поширеними у приватному секторі, та їх адаптації до умов публічного управління [4]. Дослідження, що стосуються управління знаннями, переважно сфокусовані на ролі технологій чи послуг через використання електронного уряду [11]. Унаслідок цього більшість держав інвестували в запровадження електронного уряду для покращення внутрішньої та зовнішньої комунікації, а також якості та швидкості обслуговування.

Розвиваючи управління знаннями на рівні публічного сектору з використанням елементів електронного уряду, з'явилася низка застережень. Сучасна управлінська парадигма, яка ґрунтується на активному використанні в системі публічного управління також елементів суспільних мереж, не повною мірою покладається на інструменти електронного уряду. Залучення громадянського суспільства до розроблення та вдосконалення державної політики є гарним прикладом переходу від мислення «держава для вас» до мислення «держава з вами» для стимулювання знань про спільну творчість [16].

Для цього потрібно вирішити три завдання:

1. Створити культуру обміну всередині та за межами публічного управління.
2. Полегшити для громадян процес донесення їхніх пропозицій до влади через загальнодоступні вебресурси та портали.
3. Застосувати інтелектуальні інструменти / системи для перетворення інформації на знання (контекстуалізація), а потім трансформувати їх в інтелект (застосування).

На жаль, сьогодні в Україні уряд не володіє достатніми ресурсами, внутрішніми навичками та інтелектом для ефективного задоволення потреб громадян у середовищі, що швидко змінюється. Світовий досвід доводить, що ефективність публічного управління забезпечується не тільки урядом, а й співпрацею його з іншими суб'єктами суспільних відносин. Поділ влади, відкриття процесу ухвалення рішень, налагодження нових відносин і партнерство у сфері надання послуг — це основи уряду XXI століття [10].

Список використаних джерел:

1. Бенсік А. Критерії успіху організації. Яка базується на знаннях або необхідність зміни стилю управління / А. Бенсік, К. Богнар // Проблеми та перспективи управління в економіці. — 2007. — № 2. — С. 50—60.
2. Костыгин Д. Управляешь знаниями — управляешь миром / Д. Костыгин // Экономист. — 2005. — № 4. — С. 4—5.
3. Arthur Andersen and APQC (1996), “The KM Assessment Tools: External Benchmarking Version”, Winter.
4. Cong, X. and Pandya, K.V. (2003) Issues of Knowledge Management in the Public Sector. The Electronic Journal of Knowledge Management, 1, 25—33.
5. Despres C. & Chauvel D. (1999). Knowledge management(s), Journal of Knowledge Management, 3(2), 110—120.
6. Despres C. (Ed.). (2011). Leading Issues in Knowledge Management Research. Reading, UK: Academic Publishing international.
7. Donate, M.J. and de Pablo, J.D.S., (2015). The role of knowledge-oriented leadership in knowledge management practices and innovation. Journal of Business Research, 68(2), pp. 360—370.
8. Drucker, P. (1993) Post-capitalist society. Harper Business: New York
9. Gurteen D. (1998). Knowledge, Creativity and Innovation. Journal of Knowledge Management 2, 5—13.
10. Ho P. (2008). Governance at the Leading Edge: Black Swans, Wild Cards and Wicked Problems. Ethos 4, 74—79.
11. Ling, T. (2002), “Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems”, Public Administration, Vol. 80 No. 4, pp. 615—42.
12. Nonaka I. & Takeuchi H. (1995). The Knowledge-Creating Company. New York: Oxford University Press.
13. OECD (2003). “Conclusions from the Results of the Survey of Knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Member Countries”, February 3-4, 2003.
14. Skyrme D.J. Knowledge Networking: Creating the Collaborative Enterprise. — Oxford, 1999.
15. Sutton M. J. D. (2007). Accepting knowledge management into the LIS fold: an interdisciplinary approach, Library Student Journal 2(1), 1-9.

16. Tapscott D., Williams A. D., Herman D. (2008). Transforming Government and Governance for the Twenty-First Century. In: nGenera Insight's Government 2.0: Wikinomics, Government and Democracy Program. Available at http://wiki.dbast.com/images/a/aa/Transforming_govt.pdf.

Кофман Борис Якович,

*доктор юридичних наук, старший дослідник,
головний редактор часопису «Соціальний калейдоскоп»*

ПОКОЛІННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ (ОСОБИСТОСТІ, ЧЛЕНА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ): ДО ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ВЗАЄМНОГО ЗВ'ЯЗКУ

Феноменологія поколінь прав людини відображає історико-доктринальні підходи до розроблення концепції «поколінь прав» людини. В її основі лежать настанови про те, що проблематика прав людини завжди пов'язана з двома типовими аспектами її існування:

1) динамічним — правовим регулюванням у сфері визнання державою прав людини, їх наступною нормативною легалізацією, охороною, захистом, виконанням (реалізацією) і гарантуванням; та

2) статичним — правовим станом людини (особистості, громадянина), який формується на основі системного комплексу прав, свобод й обов'язків, які надає держава конкретній особистості, залежно від її правового стану й відповідних критеріїв, установлених конституцією та законодавством цієї держави.

Необхідно наголосити на тому, що такий типовий підхід до опису й пояснення феномену правового регулювання у вітчизняному (як науковому, так і освітньому) дискурсі коротко можна охарактеризувати як «антропоморфізм замість антропологізму».

Тобто антропоморфізм (від грец. *anthropos* — людина і *morphe* — форма, вид) — як розумовий процес перенесення вигляду і властивостей людини на матеріальні та ідеальні об'єкти, в результаті якого

такі об'єкти уподібнюються людині, стають «людиноподібними» [1] — бере верх над антропологізмом (від грец. *anthropos* — людина та *logos* — слово, розум) [2] — філософською течією, яка розглядає поняття «людина» як базисну категорію, що лежить в основі системи уявлень про буття, природу, суспільство, культуру, істину, добро, благо, обов'язок, свободу, Бога і т.д. [3].

На думку В. О. Цигановкіна, по-перше, більшою мірою в освітній сфері та дещо меншою — у науковій переважає реіфікаційний підхід (тобто такий, що ґрунтується на уречевленні. — *Авт.*), коли юридичні засоби, способи й методи правового регулювання представляються як деякі матеріальні сутності, що володіють властивостями об'єктивного (неособистого) буття. По-друге, є очевидним, що із цього часто випливають труднощі розуміння людьми цих теоретичних конструкцій, адже за такого підходу «правове регулювання» постає в їхній свідомості, кажучи ненауковою мовою окультизму, як Егрегор (від давн.-грец. *ἐγρηγόρος* «чуйний») [4], який живе самостійним життям. По-третє, з погляду ж посткласичних наукових стандартів правове регулювання слід розглядати як антропологізоване, тобто людинорозмірне, а також якісно-специфічне (а не суто феноменологічне), соціокультурно обумовлене (не абсолютно релятивне, але й не універсальне для всіх товариств) явище [4].

Звідси, на думку цього ж автора, в антропологічній контекстуалізації це означає, що, по-перше, правове регулювання являє собою соціальну повсякденну діяльність людей, оскільки з погляду посткласичної науки інших, реально діючих суб'єктів права не існує (іманентний чинник присутності людини в механізмі правового регулювання. — *Авт.*).

По-друге, антропологічний контекст у посткласичній науці й антропоцентризм права зокрема передбачають виокремлення у структурі правового регулювання такого основоположного елементу, як «суб'єкт правового регулювання» (хоча певною мірою він уже входить до об'єкта й метода, бо поза і крім суб'єкта-людини неможливі ні соціальні відносини, ні різні способи їх упорядкування [5, с. 165—166]) (конституюючий чинник суб'єкта в механізмі правового регулювання. — *Авт.*).

По-третє, визначення правового регулювання як упорядкованого впливу на соціальну поведінку без вказівки на суб'єкта (суб'єктів) такого

впливу або позначення як таких лише правових норм та інститутів є реіфікацією, що властива класичній юриспруденції, яка не задовольняє критерій антропологізму посткласичної науки, що потребує опису й пояснення в людинорозмірних категоріях [4] (основоположний чинник наявності суб'єкта (суб'єктів) у правовому регулюванні. — *Авт.*).

Отже, можна стверджувати, що іманентним елементом правового регулювання є антропо-суб'єктний чинник, тобто наявність людини як основного суб'єкта права й водночас основного об'єкта правового регулювання, фактичної його мети, — заради якого це правове регулювання суспільних відносин і виникає, формується, реалізується, вдосконалюється, модифікується тощо.

Якраз такий підхід актуалізує наявність глибокого генетично-органічного зв'язку людини, її повсякденного існування й функціонування у сфері місцевого самоврядування (далі — МСВ) у межах територіальної громади (далі — ТГ) — а саме, формування її інтенцій, устремлінь, потреб, інтересів, що формують правові атитюди та габітуси і трансформують їх у муніципальні права людини (особистості, члена ТГ) — з поколіннями прав людини, що народжуються на локальному рівні соціуму й відображають динаміку формування та появи загальних прав людини в їх історичній ретроспективі (починаючи з трьох поколінь прав людини) і передбачають появу нових прав людини в історичній перспективі (закінчуючи п'ятьма поколіннями прав людини в сьогоденні) [6].

Отже, людина, її права й законні інтереси становлять стрижень правового регулювання, що фактично має за мету констатацію її суб'єктності, а також детермінує існування зазначених прав та інтересів у державно організованому суспільстві та реалізує правовий статус людини в державі та соціумі через сукупність наданих людині конституційним законодавством прав, свобод й обов'язків. Але така реалізація відбувається на локальному рівні соціуму в умовах МСВ та в межах ТГ. Тобто можна констатувати наявність:

а) однакового локального, топосного, номосного виникнення муніципальних прав людини й формування поколінь прав людини, що зав'язані на єдиній території;

б) одночасного темпорального формування зазначених груп прав на основі єдності часових підходів (у сучасному розумінні їх характерологічних рис та ідентифікаційних ознак);

в) однакових класифікаційно-групових ознак наведених груп прав, завдяки виникненню їх у найважливіших сферах існування людини, що є прямо пов'язаними зі здійсненням нею свого життєвого циклу (вітальні (особисті), економічні, соціальні, екологічні права), найважливішими відносинами людини і держави (політичні права), формуванням особистості (культурні права).

Звідси й виникає локально-антропологічне розуміння правового регулювання в рамках юриспруденції як соціальної науки, бо таке регулювання може бути тільки:

— по-перше, за участю людини, що існує та функціонує в локальному соціумі;

— по-друге, тоді, коли такий соціум існує та функціонує лише в умовах МСВ та у стані повсякденності;

— по-третє, як стійка актуальна соціальна практика, яка існує незалежно від її формалізації в офіційних прескриптивних текстах, тобто в нормативно-правових актах, що містять заздалегідь установлені правила поведінки;

— по-четверте, через реалізацію людиною своїх прав, свобод й обов'язків, що встановлені державою;

— по-п'яте, у межах правового статусу людини, що спирається на наведені права, свободи й обов'язки;

— по-шосте, у прямому зв'язку з наведеними правами, свободами й обов'язками, що перебувають на відповідному історичному рівні розвитку та у відповідних правореалізаційних формах, у залежності від історичної ретроспективи їх виникнення, застосування та вдосконалення, тобто в залежності від т. зв. поколінь прав людини.

Отже, наведені у своїй логічній послідовності аргументи актуалізують й об'єктивують проблематику поколінь прав людини та її вплив на динаміку правового статусу людини в контексті його формування та існування в умовах функціонування локального соціуму в межах ТГ та в режимі МСВ, а також його подальшого розширення й удосконалення в умовах розвитку правової демократичної державності, що несе в собі могутній гуманістично-гуманітарний складник. Тож можна стверджувати про велику роль та вплив поколінь прав людини на становлення і трансформацію конституційно-правового статусу людини та громадянина й водночас на формування муніципально-правового статусу людини (особистості, члена ТГ).

Загальновідомо, що розвиток прав людини як відповідних можливостей для реалізації нею своїх інтересів у межах державно організованого соціуму є продуктом загальноісторичного процесу. Отже, традиції прав людини є продуктом свого часу. Вони відображають процеси історичної безперервності та змін і, як предмет кумулятивного досвіду, допомагають надати їм змісту й форми. Саме тому краще розуміння форм і легітимного обсягу прав людини нам надає системний аналіз основних філософсько-правових шкіл, які визначили традиції прав людини, починаючи з періоду Відродження. Однак великий потенціал щодо глибшого пізнання цієї традиції, результатів її втілення в державно-правове й соціальне життя держав світу нам надає концепт «поколінь» прав людини, в основі якого в широкому розумінні лежить хронологічний (часовий) складник їх виникнення, застосування та наступна легалізація державою або міжнародним співтовариством і легітимація громадянським суспільством, що функціонує в межах держави. У вузькому ж розумінні контекстуалізацію поколінь прав людини враховують і застосовують відповідно до часу їх визнання в межах міжнародного співтовариства.

Зазначені підходи дають можливість виокремити й визначити низку філософських, соціальних, нормативних, технологічних, процесуальних, діяльнісних та інших характеристик наведеного концепту, що надає йому сьогоdnішній рівень розвитку національного конституційного й міжнародного публічного права:

— по-перше, концепт поколінь прав людини володіє великим теоретико-праксеологічним потенціалом як в межах усєї міжнародної спільноти держав, так і на рівні конкретної держави — члена такої спільноти, а також безпосередньо в місці їх виникнення, формування, реалізації, гарантування, охорони, захисту — у ТГ (телеологічний чинник. — *Авт.*);

— по-друге, трансформує їх в один з істотних критеріїв взаємодії національного конституційного й міжнародного публічного права, тобто існування, градація, функціонування та практичне застосування таких поколінь можна розглядати як яскравий приклад взаємодії внутрішньодержавного права й міжнародного права, зокрема й через призму формування міжнародної правосуб'єктності МСВ, зростання глобалістського потенціалу ТГ (гносеологічний чинник. — *Авт.*);

— по-третє, їх визнання демонструє прихильність держави до загальнолюдських цінностей, що визнані міжнародним співтовариством держав, зафіксовані в нормах міжнародних багатосторонніх договорів і підписані державами — учасниками (сторонами) таких договорів та фактично реалізуються в межах ТГ на локальному рівні функціонування соціуму (легітимний чинник. — *Авт.*);

— по-четверте, держави — сторони зазначених міжнародних договорів у результаті їх підписання беруть на себе відповідні міжнародно-правові зобов'язання у сфері прав людини, які вони повинні реалізувати на рівні своєї держави, а фактично на рівні МСВ в межах ТГ — тобто там, де мешкає конкретна людина — член ТГ (облігаторний чинник. — *Авт.*);

— по-п'яте, таку реалізацію можливо здійснити тільки через застосування національного механізму імплементації норм міжнародного права в норми національного законодавства (див. частину першу статті 9 Конституції України) (імплементаційний чинник. — *Авт.*);

— по-шосте, оцінка гуманітарного блоку конституції кожної з наявних держав на сприйняття відповідних поколінь прав людини та їх наступної легалізації в основному її законі є прямо пов'язаною з рівнем розвитку демократичної правової державності, що безпосередньо має вплив на реалізацію людиною свого конституційно-правового (а фактично муніципально-правового) статусу в рамках МСВ і в межах ТГ (оцінно-аксіологічний чинник. — *Авт.*);

— по-сьоме, втілення поколінь прав людини в національне законодавство та реальне використання таких прав слугує рівнем їх легітимації громадянським суспільством держави, що інституційно формується й функціонує на локальному рівні соціуму в межах ТГ та в умовах МСВ (легітимний чинник. — *Авт.*);

— по-восьме, застосування феноменології поколінь прав людини дає реальні можливості для подальшого розвитку «кадастру» прав людини та його вдосконалення у процесі історичного розвитку особистості, суспільства й держави, з можливістю наступного виокремлення нових поколінь таких прав — такі процеси, безперечно, відбуватимуться саме там, де існує та функціонує людина (локос, топос, номос) — у локальному соціумі в межах ТГ та в умовах МСВ (проспективний чинник. — *Авт.*);

— по-дев'яте, концепт поколінь прав людини в його праксеологічному застосуванні має за мету не тільки історико-нормативний розвиток міжнародного співтовариства й адекватний йому правовий розвиток державних правопорядків, а й телеологічні домінанти подальшої гуманітаризації та гуманізації міжнародної та внутрішньодержавної діяльності, що прямо впливатимуть на правовий порядок локальних територіальних людських спільнот (онтологічний чинник. — *Авт.*);

— по-десяте, концепт поколінь прав людини є могутнім та ефективним засобом (об'єктом) організації міжнародної співпраці держав у рамках міжнародної спільноти та в обов'язковому порядку через призму функціонування ТГ в умовах МСВ (комунікативний чинник. — *Авт.*);

— по-одиннадцяте (і це дуже важливо в контексті виконуваного дослідження), концепт покоління прав людини демонструє нам динаміку й тенденцію щодо розширення правового статусу людини та громадянина впродовж Новітнього часу історичного розвитку людства, що безпосередньо реалізовуватиметься в локальному соціумі на рівні ТГ та в умовах МСВ (статусно-демонстраційний чинник. — *Авт.*).

В історичній ретроспективі концепт «покоління прав людини» вперше застосував у 1970-х роках Карел Васак, чеський юрист і перший генеральний секретар Міжнародного інституту прав людини у Страсбурзі (Франція). Саме він уперше висунув пропозицію щодо виокремлення «трьох поколінь прав людини» і застосування цієї термінологічної системи [7, р. 29].

В основу своєї доктринальної позиції К. Васак поклав думку про те, що три покоління прав людини співвідносяться з трьома ідеалами Французької революції: свободою, рівністю і братством [8, р. 837, 839].

Слід наголосити, що хоча модель Васака є, звичайно, лише спрощеним відображенням надзвичайно складного історичного процесу, але вона має високий ступінь конструктивності, бо фактично легітимізує профільний історико-правовий дискурс, тобто дає можливість:

а) створити систему розвитку прав людини в контексті розвитку держави й суспільства (історичний критерій. — *Авт.*);

б) продемонструвати процеси формування історичного та праксеологічного (нормативно-правового) дискурсу із цього питання (нормативний критерій. — *Авт.*);

в) дослідити процес динамічного розвитку правового статусу людини і громадянина, що є прямо пов'язаним і детермінованим із таким їх розвитком (функціональний критерій. — *Авт.*), та

г) передбачити подальший розвиток такого правового статусу в контексті його розширення та вдосконалення (плановий критерій. — *Авт.*). Крім того, у ширшому, функціонально-перспективному контексті вона дає змогу не тільки акцентувати увагу на тих поколіннях прав людини, на яких рефлексована увага міжнародної спільноти держав, задля їх всілякого підтримання, визнання, легалізації, легітимації, реалізації й гарантування з боку національних держав, а й актуалізує необхідність реалізації такої діяльнісної характеристики з боку національних держав щодо вже нових поколінь прав людини (перспективний критерій. — *Авт.*).

Отже, найважливішими аргументами на користь продуктивності пропозицій К. Васака щодо виокремлення поколінь прав людини є:

— по-перше, їх органічно-генетичний зв'язок з МСВ та ТГ, в умовах якого та де територіально вони формуються, народжуються, реалізуються, легалізуються, гарантуються, охороняються, захищаються тощо, але переважно у вигляді муніципальних прав людини;

— по-друге, їх зростання в історичній ретроспективі й охоплення якісно нових сфер буття людини в її відносинах із соціумом, у якому вона існує, функціонує та реалізує свої життєві інтенції, устремління, потреби, інтереси, що є свідченням формування, виникнення й застосування людиною нових форм буття та життєдіяльності, що виникають у межах ТГ і в умовах МСВ;

— по-третє, визнання державою, бо саме вона визнає наявність у людини таких екзистенційних засад та реагує на їх існування й об'єктивну необхідність їх реалізації через нормативне визнання, легалізацію, реалізацію та гарантування прав людини.

Список використаних джерел:

1. Антропоморфизм [Электронный ресурс] // Энциклопедия эпистемологии и философии науки. — Режим доступа : https://epistemology_of_science.academic.ru/53/%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%

- BE%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%80%D1%84%D0%B8%D0%B7%D0%BC. — Название с экрана.
2. Антропологизм [Электронный ресурс] // Словарь иностранных слов русского языка. — Режим доступа : https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_fwords/4908/%D0%90%D0%9D%D0%A2%D0%A0%D0%9E%D0%9F%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%93%D0%98%D0%97%D0%9C. — Название с экрана.
 3. Антропологизм [Электронный ресурс] // Новейший философский словарь. — Режим доступа : https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_new_philosophy/101/%D0%90%D0%9D%D0%A2%D0%A0%D0%9E%D0%9F%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%93%D0%98%D0%97%D0%9C. — Название с экрана.
 4. Цыгановкин В. А. Антропологическое измерение правового регулирования [Электронный ресурс] / В. А. Цыгановкин. — Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/n/antropologicheskoe-izmerenie-pravovogo-regulirovaniya-1>. — Название с экрана.
 5. Честнов И. Л. Постклассическая теория права / И. Л. Честнов. — СПб., 2012. — 650 с.
 6. Шибаніц Д. М. Сучасна проблематика теорії «покоління прав людини» в умовах європейської міждержавної інтеграції / Д. М. Шибаніц // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2015. — Вип. 31. — Т. 1. — С. 57—61.
 7. Vasak K. Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to Give Force of the Universal Declaration of Human Rights. UNESCO Courier, 1977. Nov. 30-year. P. 29.
 8. Vasak K. Pour une troisieme generation des droits de l'homme // Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles / Ed. by C. Swinarski. Hague, 1984. P. 837—841.

Мазур Тамара Вікторівна,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та
адміністрування Національної академії внутрішніх справ*

ОХОРОНА КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ ЯК ФУНКЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Чи є охорона культурної спадщини функцією місцевого самоврядування?

Дослідження функцій місцевого самоврядування є надзвичайно важливим питанням у контексті визначення сутності місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи.

Варто зауважити, що на сьогодні функції місцевого самоврядування, на відміну від функцій держави, не є формалізованими, що загалом негативно впливає на його реалізацію в Україні. Дуже часто, визначаючи функції місцевого самоврядування (також — МСВ), аналізують повноваження органів МСВ. Хоча за загальною логікою повноваження органів місцевого самоврядування мали б формуватися виходячи саме із функцій місцевого самоврядування та безпосередньо для їх реалізації. А самі функції належить визначати завданнями місцевого самоврядування.

На жаль, ні завдання, ні функції місцевого самоврядування не визначено ані Конституцією України, ані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР.

Водночас Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 08 червня 2000 року № 1805-III визначає охорону об'єктів культурної спадщини одним із пріоритетних завдань органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Отже, охорону об'єктів культурної спадщини на законодавчому рівні зараховано до завдань місцевого самоврядування, а це означає, що місцеве самоврядування має бути наділене і функціями з охорони об'єктів культурної спадщини.

У цьому контексті варто згадати, що Конституція України, визначивши у статті 54, що культурна спадщина охороняється законом, покладає саме на державу обов'язок забезпечувати збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну

цінність, вжиття заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами.

Аналіз положень законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про охорону культурної спадщини» дає змогу зробити висновок, що охорону культурної спадщини, зокрема, захищують і до функцій місцевого самоврядування, наділяючи для її виконання органи місцевого самоврядування відповідними повноваженнями.

Водночас нечітка ідентифікація функцій у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема функції з охорони культурної спадщини, призводить до неправильного закріплення повноважень за відповідними органами місцевого самоврядування та, як наслідок — невиконання (неналежного виконання) ними завдання з охорони об'єктів культурної спадщини.

Які повноваження мають органи місцевого самоврядування для охорони об'єктів культурної спадщини?

Згідно з абзацом 7 статті 1 Закону України «Про охорону культурної спадщини» охорона культурної спадщини — система правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, містобудівних, інформаційних та інших заходів з обліку (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), запобігання руйнуванню або заподіянню шкоди, забезпечення захисту, збереження, утримання, відповідного використання, консервації, реставрації, ремонту, реабілітації, пристосування та музеєфікації об'єктів культурної спадщини.

Саме виходячи з такого розуміння охорони культурної спадщини, мали б бути сформовані й повноваження органів місцевого самоврядування в цій сфері.

На жаль, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» було ухвалено раніше від Закону України «Про охорону культурної спадщини», а тому він має істотні розбіжності у використовуваній термінології. І вже сам тільки цей чинник негативно впливає на реалізацію органами місцевого самоврядування пам'яткоохоронної функції.

Згідно із частиною другою статті 19 Конституції України органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

Отже, питання термінології не є просто формальністю. І використання в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»

терміна «пам'ятка» замість «об'єкт культурної спадщини» значно звужує компетенцію органів місцевого самоврядування, оскільки поза їх впливом залишаються всі ті об'єкти, які не охоплено поняттям пам'ятка, тобто які не внесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України та які не було взято на облік за радянських часів. Крім того, поза компетенцією органів місцевого самоврядування залишаються пам'ятки археології, монументального мистецтва, садово-паркового мистецтва, ландшафту, науки й техніки, оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» згадує лише про «пам'ятки історії та культури, архітектури і містобудування».

А втім, найбільшою проблемою, очевидно, є той факт, що тими самими повноваженнями наділено різні органи місцевого самоврядування, що створює непотрібну конкуренцію між ними, а часто призводить до невиконання повноважень узагалі.

Так, наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» зараховує до виключної компетенції сільських, селищних і міських рад унесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення об'єктів, що мають історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом (пункт 37 частини першої статті 26), наділяючи абсолютно аналогічним повноваженням районні й обласні ради (пункт 24 частини першої статті 43). Ба більше, ці ж повноваження надано виконкомам сільських, селищних, міських рад (підпункт 3 пункту «а» частини першої статті 33) та визначено як такі, що делегуються районними, обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям. Тобто, з одного боку, законодавець вказує, що це питання можна вирішувати лише на сесії відповідної ради, а з іншого — тут же передбачає можливість вирішення цього ж питання виконкомом ради або делегування цього повноваження місцевим державним адміністраціям, що є повною нісенітницею.

Аналогічна ситуація з організацією охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури й містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, яку зараховано до делегованих повноважень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад (підпункт 5 пункту «б» частини першої статті 31) й одночасно до повноважень, які делегують районні та обласні ради відповідним місцевим державним адміністраціям (пункт 10 частини

першої статті 44). Тобто в одному випадку це повноваження держави, делеговане органу місцевого самоврядування, а вже в іншому випадку — повноваження органу місцевого самоврядування, делеговане місцевому органу влади.

Подібні протиріччя в законодавстві призводять лише до того, що жоден з органів — ні орган державної влади, ні орган місцевого самоврядування — не виконує покладене на нього повноваження. Або ж будь-яке з рішень згаданих органів, ухвалене на виконання такого повноваження, скасовують у судовому порядку як незаконне.

Ще критичнішою описана ситуація стає з огляду на положення Закону України «Про охорону культурної спадщини», який внесення пропозицій про занесення об'єкта до Державного реєстру нерухомих пам'яток України зараховує до повноважень органів охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (пункт 2 частини першої статті 6), а до повноважень районних державних адміністрацій, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради — подання пропозицій органу охорони культурної спадщини вищого рівня (очевидно, ідеться про рівень області — *прим. Авт.*) про занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (пункт 2 частини другої статті 6).

Отже, два чинних спеціальних нормативно-правових акти фактично те саме повноваження зараховують до компетенції абсолютно різних органів.

Крім уже зазначеного, варто звернути увагу на той факт, що органи місцевого самоврядування фактично позбавлені контрольних повноважень щодо дотримання пам'яткоохоронного законодавства, адже такими повноваженнями на місцях наділені лише органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (пункт 1 частини першої статті 6). Проте, не маючи контрольних повноважень, виконавчі органи сільських, селищних і міських рад (відповідно до їхньої компетенції у сфері охорони культурної спадщини) уповноважені видавати розпорядження та приписи щодо охорони пам'яток місцевого значення (пункт 9 частини другої статті 6) і застосовувати фінансові санкції за порушення Закону України «Про охорону культурної спадщини» (пункт 21 частини другої статті 6).

І «вишенькою на торті» є положення статті 45 Закону України «Про охорону культурної спадщини», якими передбачено, що фінансові санкції накладає голова чи заступник голови відповідної місцевої ради. Тобто законодавець саме так бачить механізм реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень: повноваження з накладення фінансових санкцій надає виконкому сільської, селищної, міської ради, але реалізовувати його має голова сільської, селищної чи міської ради — посадова особа, яка взагалі відсутня в системі місцевого самоврядування.

Отже, комплексний аналіз положень Конституції України, законів України «Про охорону культурної спадщини» та «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить про те, що охорона культурної спадщини є завданням, а отже має бути й функцією як держави, так і передусім місцевого самоврядування. А для ефективної реалізації такої функції має бути сформовано чітку систему органів охорони культурної спадщини (як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування) із чітким визначенням повноважень кожного з них.

На нашу думку, реформа децентралізації мала б розпочатися з визначення та конкретизації функцій місцевого самоврядування. А вже виходячи з функцій потрібно формувати повноваження органів місцевого самоврядування.

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

ВПЛИВ ВІЙСЬКОВИХ ДІЙ ІЗ ВІЗАНТІЙСЬКОЮ ІМПЕРІЄЮ НА РОЗВИТОК МІСТ КИЇВСЬКОЇ РУСИ

Уперше агресія русів на Візантійську імперію згадується в «Житіє Стефана Сурозького». У цій роботі вказано напад князя Бравліна на місто Сурож зі значними військовими силами [1, с. 23—24].

У «Введеніє в житіє св. Георгія Амастридкаго», у якому описано напад на місто Амастриду, автор повідомляє таке: «Было нашествіє варваровъ, Руси, народа какъ все знают, въ высшей степени дикаго и грубаго, не носящего въ себе никакихъ следов человеколюбія. Зверские нравами, безчеловечные делами, обнаружывая свою кровожадность уже однимъ своимъ видомъ, ни въ чемъ другомъ, что свойственно людямъ. Не находя такого удовольствія, какъ въ смертоубійстве». Далі автор розкриває нам те, що руси почали спустошувати землі від «Пропонтиды» до Амастриди, атакуючи узбережжя. Руси розорали землі, убиваючи всіх і руйнуючи церкви, а на їх місці ставили свої алтарі, де й здійснювали релігійні ритуали «беззаконные воляния жертвы», поклоняючись «лугам, деревьям, источникам» [2, с. 64—71].

Напад на Константинополь Аскольда у 860 році. Патріарх Фотій описує, що руси змогли напасти раптово та швидко. Самі візантійці були здивовані нахабністю русів, що виділило це вторгнення з-поміж інших нападів варварів. Фотій сприйняв русів як кару небесну за гріхи. Патріарх вказує на незначущість раніше русів і те, що вони швидко змогли укріпити свої позиції. Фотій звертає увагу на те, що народ, який оточив їхнє місто, є кочівним. Також автор зауважує про масові вбивства людей і тварин. Руси не жаліли ні старих, ні жінок, ні дітей. Особливо візантійців вразило вбивство тварин, тіла яких скидали разом із трупами людей на купи, і їх кров змішувалась. Автор стверджує, що річки наповнювалися кров'ю. Це схоже як на процес жертвоприношення, так і на поховання русів [3, с. 31—39, 56—65].

У розповіді Ібн Фалдана про русів ідеться про те, що під час поховання руса вбивали тварин і приносили в жертву наложницю [4, с. 67—69].

Саме цим можна пояснити вбивства тварин і людей ними. Слід звернути увагу на той факт, що останні відомі жертвоприношення людей було здійснено в Києві за правління Володимира Великого.

У цьому поході руси отримали здобич і, зрозумівши, що місто їм не взяти, вирушили додому [3, с. 31].

У 864 році за Патріаршим літописом, а згідно з візантійськими джерелами у 865 році Аскольд і Дір пішли походом на Константинополь. Військо русів нараховувало 200 кораблів. Цей похід Аскольда закінчився воєнною катастрофою. Літописець пояснює це божественним чудом, що надіслало кару у вигляді шторму на руський флот, який потопив багато кораблів [5, с. 9]. Аскольд, вразившись силою Бога, прийняв християнство та привів на Русь архієрея, який хрестив бояр [5, с. 13].

У всіх наведених вище випадках напади русів мали характер війни за здобич. Походи характеризувалися жорстокістю до мирного населення та розоренням ворожої землі. Фактично це були набіги, які ставили за мету збагачення через розорення багатих територій. Візантіїці описували їх з погляду релігійної ідеології.

Напад на Константинополь Олега у 907 році мав інший характер. У цей похід Олег бере підлеглі та союзні племена. За Лаврентійським літописом у ньому взяли участь варяги, словени, чудь, кривичі, меря, поляни, сіверяни, древляни, радимичі, хорвати, дуліби та тіверці — і всіх їх називають Великою Скіфією [6, с. 12]. Василь Татищев у роботі «Історія російська» вказав ще й русів [7, с. 17]. Руси почали спустошувати територію біля Константинополя, чинячи вбивства, пограбування та беручи в полон населення. Але водночас Олег установив мир із візантійцями, за яким на кожен свій корабель взяли 12 гривень срібла та уклали торговельні відносини з візантійцями, за якими отримали торговельні пільги для руських купців. Отже, руси встановили постійні торговельні відносини на вигідних для себе умовах. У цьому договорі вони отримали право без мита торгувати, що мало б забезпечити зростання й розвиток міст [8, с. 115—117].

У 911 році було укладено новий договір, який у правовому полі захищав життя, здоров'я та майно руських купців від візантійського

свавілля. На цьому етапі Русь переходить від розбійних набігів до торговельних відносин і гарантує мир для візантійців як на суші, так і на морі. Цей договір відкрив для русів візантійський ринок, де вони могли продавати данину, яку ті збирали під час полуддя. Руси починають бачити у візантійцях не жертву пограбувань, а торговельного партнера, що й було закріплено в договорах 907 та 911 років. Для купців, які прибувають із Києва, Чернігова та Переяслава, Полоцька, Ростова, Любича, а також з інших міст, надавали місячне [7, с. 18]. Це, своєю чергою, мало б покращити збагачення цих міст і слугувати поштовхом їх розвитку.

Напад на Константинополь Олега не можна сприймати вже як розбійницьку вилазку. Фактично Київська Русь вступила в економічну війну, метою якої було примусити Візантію і далі виконувати договори 907 та 911 років.

Після смерті Олега Візантія перестає виконувати умови договорів. Ще в 921 році князь Ігор починає готувати війська та флот до війни [7, с. 23].

У 941 році князь Ігор Рюрикович розпочинає війну, відправивши експедиційний корпус до Константинополя. Цікаво, що в цьому поході не вказано інших племен. А отже, князь вирішив впоратися власними силами, кількість яких сягала 10 000. Проте він зазнав поразки від візантійського флоту. До 944 року триває підготовка до нової кампанії, і цього разу князь виступив із варягами, русю, полянами, словенами, кривичами, в'ятичами, тіверцями та найнятими печенігами. Греки, злякавшись Ігоря, послали послів, які умовили його йти на переговори [9, с. 15—16]. Унаслідок них було укладено Русько-Візантійський договір 944 року, який певною мірою повторює умови договорів 907 та 911 років. Зокрема, надає перевагу насамперед руським купцям, а не воїнам, які, на відміну від купців, не мають права отримувати місячне та чинити розбій на візантійській землі. Місячне мали право отримувати в такому порядку: спочатку купці, які прибули з Києва, потім — із Чернігова, наступними йдуть із Переяслава [10, с. 37—41]. У Василя Татіщева після Переяслава вказано інші міста [7, с. 27]. Отже, загалом договір 944 року, як і договори 907, 911 років, сприяв розвитку торговельних відносин і збагаченню руських купців, а разом із ними й міст.

Процес полюддя цікавив візантійців настільки, що імператор Костянтин Багрянородний описав цей процес в «О русах приезжающих из Руси на моноскилах в Константинополь». У цій роботі фактично було продовжено думку Патріарха Фотія, що руси за своїм способом ведення життя є кочівниками. Це пов'язано з процесом збирання данини, яку імператор називав полюддям [1, с. 70—74]. Б. А. Рибаків стверджував, що дружина князя, рухаючись фактично колом, здійснювала об'їзд данників. Цей об'їзд тривав шість місяців. Науковець оцінив його кілометраж у 1500-1600 кілометрів. Дружина князя проходила 7—8 кілометрів на добу, але це прямо залежало від місцевості. На думку Рибаківа, 1500 кілометрів мали подолати за 50 днів, і 130 днів було відведено на відпочинок у становищах. Данину збирали місцеві князі та відправляли її у становища (цей процес називався «везли повоз»), звідки її княжі дружинники доставляли у спеціальні міста, де вона й залишалася до весни. Потім данину переправляли річковим транспортом. Дружинники князя, залишивши данину у спеціальному місці, рухалися далі до іншого міста, збираючи привезену данниками у становищах [11, с. 71—75]. Що ж це за міста, з яких припливали на моноскілах? Імператор назвав такі міста: Новгород, Смоленськ, Любеч, Чернігів, Вишгород. У Києві відбувалася переоснастка флоту для далекої морської подорожі. Отже, він відігравав найважливішу роль у логістичній системі русів, оскільки саме в Києві відбувалася підготовка флоту і скуповування та переоснащення кораблів, яких приганяли з півночі. Отже, Русь переходить від тактики розбою до тактики торгівлі, де такі міста, як Київ, Новгород, Чернігів, Любич і Вишгород, починають мати важливе стратегічне й економічне значення як центри збору данини та важливі логістичні центри [1, с. 70—74].

Війна з Візантією Святослава в 970—971 роках фактично є новим етапом у розвитку відносин із Візантією. Русь від економічних війн перейшла до війн за сфери впливу. Фактично вона спробувала розширюватися коштом підкорення країн, які мають важливе економічно-стратегічне значення. Ними стали Хазарія та Болгарія [12, с. 33]. У Болгарії Русь зіткнулася з інтересами Візантії, що вилилося згодом у війну, яка закінчилася поразкою Святослава та договором 971 року [8, с. 332—335].

У цій війні Святослав фактично змінив спосіб життя русів. У період правління Святослава Ігоровича кочовий спосіб життя русів

починає відходити, оскільки руйнується система збирання полюддя. Формуються чіткі кордони, які не можуть порушити навіть люди Князя Київського.

Запорукою недоторканності кордонів став розподіл княжих дітей, і гарантією слугувала «княжа кров Рюриків» [13, с. 46]. Щойно Святослав посадив у Древлянській землі свого сина Олега Святославича, полювати на цій землі без дозволу князя стало заборонено. Тепер князь Олег збирав у древлянській землі данину, і ця територія відірвалася від системи полюддя. Князь створив власну автономну, незалежну від загальнодержавної систему сплати данини. Ця система трималася на волі князя платити Києву чи ні. Убивство Люта є символічним й означає перехід до нової епохи Київської Русі.

У 988 році Володимир захопив у візантійців Корсунь [14, с. 102]. Війна з Візантією князя Володимира теж має новий характер. На відміну від інших військових конфліктів, Київська Русь у цій війні не ставила перед собою мети розграбунку, як у ранніх конфліктах. Метою було отримати торговельні преференції, як у війнах князів Олега та Ігоря. Також конфлікт не виник через зовнішню експансію Київської Русі на території, які знаходились у візантійській сфері інтересів, як за Святослава. Метою цієї війни стало примушування візантійців до взяття ним шлюбу з представницею імператорського дому. Фактично ця війна була за підвищення статусу правителя та прирівнення титулу Великого Київського князя до Імператора. Подальша адміністративна реформа посилює децентралізаційні процеси, що призводить до того, що Новгород відмовився платити Києву данину. Пізніше Новгород проспонсорував вокняжіння Ярослава Володимировича на Київському столі.

Причиною Русько-Візантійської війни 1043 року, за даними Іоанна Скілиці, стало вбивство знатного руського купця в Константинополі [15, с. 128—129]. Отже, останній конфлікт мав характер захисту торговельних інтересів купців.

Ранні походи русів на Візантію мали в собі характер розбою, що вело за собою накопичення багатств у русів. Конфлікти з 907, 941—944 років мали економічний характер. Це було передусім пов'язано з необхідністю реалізації полюддя. Метою цих конфліктів було встановити і зберегти домовленості договорів 907 та 911 років, завданням яких був захист інтересів торговців. У русів починається

зміна пріоритетів від розбійників до купців. Договір 907 року дає змогу вийти на візантійський ринок таким містам Київської Русі: Києву, Чернігову та Переяславу, Полоцьку, Ростову, Любичу та іншим. Костянтин Багрянородний повідомляє, що у візантійську торгівлю задіяні Новгород, Смоленськ, Любич, Чернігів, Вишгород і Київ. Війна Святослава з Візантією створює потребу розпочати адміністративні реформи, розподіливши синів руськими землями. Це призводить до початку руйнації системи полюддя як єдиного централізованого комплексу дій. Ці події також зумовлюють укріплення не тільки фінансової, але й політичної незалежності. Війна Олега Святославича з Ярополком Святославовичем — яскравий цьому приклад. Фактично Візантія дала можливість збагатитися містам, які своєю чергою за підтримки своїх князів розпочали процес від'єднання від Києва.

Список використаних джерел:

1. Грушевський М. С. Твори : у 50 т. — Львів : Світ, 2002. — Т. 6. — 696 с.
2. Васильевский Василий Григорьевич (1838—1899). Труды В. Г. Васильевского. Русско-византийские исследования. Жития свв. Георгия Амастридского и Стефана Сурожского. — Санкт-Петербург ; Ленинград : Тип. Имп. Акад. наук. — Т. 3. — 1915. — ССLXXXVIII, 121, [1] с.
3. Столяров Л. В. Древнейшие государства Восточной Европы / Л. В. Столяров. — Москва : Восточная литература, 2003. — 446 с.
4. Фроянов И. Я. Сборник документов по истории СССР IX—XIII ст. / И. Я. Фроянов. — Москва : Высшая школа, 1970. — 261 с.
5. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Патриаршая или Никоновская летопись. — Санкт-Петербург : Типография Эдуарда Праца, 1862. — Т. 9. — 256 с.
6. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Лаврентьевская и Троицкая летописи. — Санкт-Петербург : Типография Эдуарда Праца, 1846. — Т. 1. — 267 с.
7. Татищев В. Н. История Российская / В. Н. Татищев. — Москва : Ермак, 2005. — Т. 2. — 732 с.
8. Сахаров А. Н. «Мы от рода русского...»: Рождение русской дипломатии / А. Н. Сахаров. — Ленинград : Лениздат, 1986. — 344 с.

9. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Типографическая летопись. — Санкт-Петербург : 2-я Государственная типография. Галерная 1, 1921. — Т. 24. — 272 с.
10. Юшков С. В. Памятники Русского права / С. В. Юшков. — Москва : Госюриздат, 1952. — 287 с.
11. Рыбаков Б. А. Мир истории / Б. А. Рыбаков. — Москва : Молодая гвардия, 1984. — 351 с.
12. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Радзивилловская летопись. — Ленинград : Наука, 1989. — Т. 38. — 177 с.
13. Толочко П. П. Древняя Русь. Очерки социально-политической истории / П. П. Толочко. — Київ : Наукова думка, 1987. — 250 с.
14. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Летописный сборникъ, именуемый Тверской летописью. — Санкт-Петербург : Типография Леонида Демиса, Эдуарда Праца, 1863. — Т. 15. — 505 с.
15. Мельникова Е. А. Древняя Русь в свете зарубежных источников // Е. А. Мельникова. — Москва : Российский фонд содействия образованию, 2003. — 609 с.

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

ЛОБІЮВАННЯ ПІД ЧАС УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Оскільки правова система держави перебуває в певній динаміці, виникає необхідність стабілізації (утвердження) суспільних відносин, виникнення яких обумовлено реаліями сьогодення. До одного з таких нових правових засобів можна зарахувати договір між особою, яка зацікавлена в ухваленні того чи того закону, і юридичною фірмою на надання лобістських послуг.

Задля внормування такої діяльності доцільно вести мову про врегулювання зазначених відносин у договірний спосіб [1]. Зокрема, між лобістом і клієнтом, який бажає вплинути на ухвалення публічно-владних рішень, може бути укладено договір відповідно до Цивільного кодексу України (договір на надання послуг). Це багатосторонній договір, адже сторонами будуть: лобіст (суб'єкт, який надаватиме послуги з лобіювання), замовник (сторона, яка бажає внесення сприятливих для себе змін до нормативно-правового акта або ухвалення нормативно-правового акта, яким буде закріплено суспільні відносини в бажаний спосіб, і зобов'язується оплатити надані послуги) та органи публічної влади, їх посадові і службові особи, які в законодавчий спосіб врегулюють питання.

Щодо предмета договору з надання послуг із лобізму, то ним буде послуга з лобіювання приватних інтересів замовника, що згодом знайде свій вияв у нормативно-правовому акті.

Форми просування (лобіювання) приватних інтересів у владі можуть бути такі: отримання інформації від органів публічної влади для оцінки проходження законопроекту та проекту іншого публічно-владного рішення; підготовка проекту будь-якого нормативно-правового акта; аналіз ризиків для клієнта тих чи тих змін; просування законопроекту (сприяння наданню доручень і розпоряджень, ініціювання публічних слухань, громадських обговорень тощо); підготовка та просування експертного висновку на законопроект (ініціювання створення експертних рад обумовленої договором тематики); агітація за позиції клієнта.

Загалом, цивілізований і відкритий лобізм є цілком прийнятним. Під час ухвалення закону законодавець не тільки може, але й повинен дослухатися до голосів тих, чий інтерес буде в ньому закріплено. «Клієнти» можуть наймати юристів й експертів для того, щоб вони представляли їхні інтереси під час спілкування із законодавцем.

Важливими аспектами є врахування таких положень: сторони мають бути повідомлені про те, що певна особа, яка публічно чи непублічно обстоює зміни до закону, є лобістом й отримує плату за надання своїх послуг від клієнта; законодавець у таких питаннях під час законопроектної роботи повинен дотримуватися принципу об'єктивності тощо.

Досить часто лунають думки про спорідненість питань «корупція» та «лобіювання». Проте варто розуміти, що:

1) суб'єктами і лобістських, і корупційних відносин справді є представники інтересів, з однієї сторони, й орган публічної влади — з іншої. Різниця полягає в тому, що лобіст, на відміну від особи, яка надає неправомірну вигоду, представляє зазвичай чужий інтерес. Але цілком допустимим є, коли він обстоює всіма способами і власний інтерес (самозайняті лобісти, працюють на себе);

2) об'єктом цих відносин є зміст конкретного владного рішення. Але якщо лобіювання традиційно орієнтоване на правотворчий процес, то підкуп переважно спрямований на індивідуальний правозастосовний акт;

3) щодо змісту правовідносин, то лобіювання являє собою сукупність прав й обов'язків представника інтересів та органу публічної влади. Про зміст корупційних правовідносин не може бути й мови з огляду на те, що підкуп заборонений законом, порушення якого тягне за собою юридичну відповідальність;

4) лобіст провадить свою діяльність на професійній основі. Звичайно, на практиці трапляються «професійні посередники» й у корупційних діях, але їх професіоналізм має фактичний, а не юридичний характер;

5) і та, і та діяльність врегульовані нормами права, але їх правове опосередкування має різні цілі. У разі з лобіюванням законодавець прагне до визначення порядку реєстрації та звітності, прав й обов'язків, вимог до поведінки лобістів, відповідальності за порушення тощо. У разі з підкупом законодавець прагне до зменшення кількості фактів його вчинення;

6) основна відмінність між лобіюванням і корупцією полягає в методах, використовуваних під час просування інтересів. Деякі дослідники вважають, що лобістську діяльність від корупції відрізняє законність обстоювання інтересів. Зазначений аргумент не є переконливим, оскільки особа, яка дає неправомірну вигоду, також може просувати законний інтерес. Однак методи, які вона при цьому використовує, завжди є незаконними. На протипагу цьому лобіюванням є просування законних інтересів законними способами.

Лобіювання та підкуп є формами просування приватних інтересів в органах публічної влади. Різниця між ними полягає в методах,

використовуваних для досягнення поставлених цілей: лобісти використовують законні методи, корупціонери — незаконні.

Варто зазначити, що грошові кошти як інструмент впливу на органи публічної влади (посадових осіб) може використовувати як лобіст, так і хабародавець. Законність таких дій цілком і повністю залежить від позиції законодавця, що визначає, наприклад, вартість допустимих подарунків або ліміти виборчих внесків. Це обумовлює принципову важливість детальної регламентації лобістської діяльності, особливо дозволених методів впливу на органи публічної влади.

Конструювання правових норм під незаконним впливом лобіувальних структур створює сприятливе середовище для корупції, підвищуючи її рівень. У цьому разі корупція є прямим наслідком лобізму, маючи з ним безпосередній зв'язок.

Із цим твердженням не можна погодитися, оскільки інтереси влади й бізнесу та форми їх взаємодії сьогодні настільки багатогранні, що без посередників неможливе функціонування не тільки великих, а й середніх компаній. Малий бізнес також потребує захисту своїх інтересів.

Але через те, що лобіювання сьогодні законодавчо не врегульовано (тобто можливості законного впливу на конструювання правових норм немає), лобістам доводиться балансувати на межі корупції.

Автор одного з найгрунтовніших досліджень, присвячених питанням співвідношення лобіювання та корупції, Н. М. Колосова пропонує ввести в науковий обіг і законодавчо закріпити поняття «корупційний лобізм», вважаючи, що це забезпечить можливість надати лобізму лише позитивний зміст [2, с. 54].

Проблема в тому, що поняття «лобізм» не лише законодавчо не закріплене, але й науково не має однозначного тлумачення (кожен науковець пропонує власну дефініцію), частими є думки щодо сутності та призначення лобіювання, його природи й соціальної цінності. Тому введення в обіг понять, у яких однією з лінгвістичних одиниць словосполучення є «лобізм», є невиправданим і в цьому разі створить ще більшу плутанину в поняттях «лобіювання» та «корупція».

Щодо цього С. В. Васильєва справедливо зауважила, що «законодавча політика у сфері регулювання лобізму невірно зв'язується з антикорупційною реформою. Регулювання лобізму й боротьба з корупцією — різні напрями, які краще не пов'язувати».

Дійсно, лобіювання не породжує корупцію. Подолання корупції — предмет законодавчого регулювання політичних партій, виборів, статусу органів публічної влади та державної служби. І якщо в межах цього законодавства не вдається розв'язати проблеми корупції, то в межах регулювання лобіювання цього зробити тим паче не вийде».

Водночас «антикорупційна політика буде неповною без правової інституціоналізації лобіювання» [3, с. 146]. Але фрагментарність різних проявів, форм і методів лобістської діяльності може спричинити значне збільшення кількості нормативних правових актів, яких і без того безліч, необґрунтованого ускладнення правових відносин, які за своєю природою є лобістськими, а також до остаточного знищення межі між лобіюванням і корупцією, що зрештою неминуче призведе до того, що те саме діяння можна буде кваліфікувати одночасно і як просування приватного інтересу, і як учинення корупційного правопорушення.

Немає сумніву в тому, що легалізація лобістської діяльності розв'яже багато проблем, стане важливим кроком до становлення й розвитку громадянського суспільства. Тому правильний висновок полягає в тому, що розвиток лобізму має бути закріплено у правових нормах, у вдосконаленні механізмів лобістської діяльності та її функцій.

Список використаних джерел:

1. Lytvyn, S., Zinchenko, O., Basarab, O., Andrusiv, U., Ryzhuk, I. Legal regulation of the agreement on provision of tourist services during the pandemic covid-19. *Journal of Environmental Management and Tourism*, 2021, 12(2), pp. 501—506.
2. Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция / Н. М. Колосова // *Журнал российского права*. — 2014. — № 2. — С. 53—59.
3. Васильева С. В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования / С. В. Васильева // *Сравнительное конституционное обозрение*. — 2013. — № 1. — С. 136—148.

Свитка Юлія Віталіївна,
*аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

ВПЛИВ ВОЛОНТЕРСЬКОГО РУХУ НА ЖИТТЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ

Становлення України як демократичної, правової держави в сучасних умовах тісно пов'язане з розбудовою інститутів громадянського суспільства, до яких, зокрема, належать громадські організації. У процесі демократичної трансформації українського суспільства громадські організації перебувають на нових етапах свого становлення, поступово стаючи єдиною структурою зі специфічними правилами та механізмами функціонування [1]. Вони провадять свою діяльність, спираючись на нові орієнтири й виклики часу, шукають ефективніші форми взаємодії з державною владою, засобами масової інформації, активною молоддю, патріотично свідомими громадянами, а також з комерційними й волонтерськими організаціями.

Громадські організації зазвичай створюють для розв'язання проблем, пов'язаних із підтримкою соціально вразливих верств населення. Водночас вони є рушіями інновацій системного характеру, ініціаторами проектів законів, державно-політичних рішень, що істотно впливає на процес інституціоналізації та зміцнення громадянського суспільства в Україні. Революція Гідності та опір зовнішній агресії підтвердили, що в українському суспільстві є значний потенціал людських ресурсів, які можна використати для обстоювання національних інтересів, підтримки Збройних Сил України, створення добровольчих батальйонів, захисту й допомоги цивільному населенню на території проведення Операції Об'єднаних сил у Донецькій і Луганській областях та надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. Окреслені проблеми громадські організації намагаються розв'язувати у співпраці з державною владою та комерційними організаціями.

Волонтерство в сучасних умовах розвитку громадянського суспільства в Україні постає як спосіб організації соціального капіталу,

потужний інструмент соціального, культурного й економічного розвитку суспільства, який сприяє збереженню балансу в суспільних відносинах і їх гармонізації; як ефективний засіб об'єднання зусиль громадськості й органів державної влади щодо розв'язання низки соціальних проблем; як базисна передумова й основа діяльності більшості громадських організацій.

Відносини, пов'язані з провадженням волонтерської діяльності в Україні врегульовано Законом України «Про волонтерську діяльність». Так, відповідно до статті 1 волонтерська діяльність — добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, яку здійснюють волонтери шляхом надання волонтерської допомоги [2]. Зокрема, у контексті подій 2014 року волонтерську діяльність здійснюють за таким ще відносно новим, проте частково регламентованим напрямом, як надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції (нині Операція Об'єднаних сил).

Сьогодні волонтерську допомогу в Україні найчастіше пов'язують саме з допомогою військовослужбовцям Збройних Сил України та добровольчим батальйонам, які здійснюють безпосередній захист нашої держави від збройної агресії ворога на сході. Проте одночасно такої допомоги потребує і місцеве населення територіальних громад, яке через різні обставини змушене було залишитися на місці свого постійного проживання, куди раптово й без жодних попереджень прийшла війна.

Населення, яке опинилося в безпосередній близькості до місця проведення активних бойових дій у Донецькій і Луганській областях, зіткнулося з численними обмеженнями нормального буденного життя. Дефіцит елементарних засобів для існування, порушення соціальних зв'язків, неможливість отримати весь спектр соціальних послуг призводять до надмірної вразливості тамтешніх мешканців або осіб, які змушені були тікати з регіонів, що тимчасово перебувають під контролем ворога.

Насамперед волонтерська допомога населенню, яке мешкає у прифронтовій зоні, може полягати в постачанні тих засобів для існування (продуктів харчування, одягу, речей, ліків тощо), яких через обставини,

що склалися, не можуть забезпечити у достатній кількості або взагалі підприємства, установи й організацій, які опинилися поряд із місцем проведення бойових дій. Водночас волонтерство може знайти свій яскравий прояв у сферах, які для мешканців території України, де панує мир, не викликають непосильних труднощів. Наприклад, ще одним видом саме волонтерської допомоги є допомога у вирішенні так званих адміністративних питань, пов'язаних із відносинами громадян і держави, тоді як у безпосередній близькості лунають звуки, які нерозривно пов'язані із захистом території та протидією зовнішній агресії, проте створюють загрозу життю місцевим жителям.

Крім того, часто населення зони ООС потребує допомоги в пересуванні, транспортуванні подалі від фронту, пошуку роботи, щоб мати можливість прогодувати себе та родину, — усе це виклики, з якими стикаються сучасні українські волонтери, які, незважаючи на власні потреби, часто жертвуючи власними інтересами, докладають максимум зусиль, щоб хоч трохи полегшити ситуацію.

У цей складний період української історії громадянське суспільство відіграло вирішальну роль у захисті державного суверенітету. Водночас українська громадськість виявила свої найкращі якості, ставши вагомим чинником посилення оборонного потенціалу країни. Слід визнати, що саме опір зовнішній агресії залишається найголовнішим чинником організаційного зміцнення громадянського суспільства України. Російська гібридна війна проти України вказала українському громадянському суспільству нові вектори розвитку й точки зростання, дала поштовх до формування якісно нових соціальних відносин, створення соціальних інститутів, налагодження феноменальної суспільної самоорганізації у вигляді волонтерського руху. І сьогодні, у час, коли війна ввійшла в буденне життя нашої держави, можна ствердно сказати, що у 2014 році, завдяки масштабній допомозі волонтерського руху та небайдужих громадян, Україна зберегла свій суверенітет.

Список використаних джерел:

1. Мандебура О. Волонтерський рух в Україні як нова форма взаємодії влади і громадянського суспільства [Електронний ре-

- курс] / Олеся Мандебура. — Режим доступу : http://www.ipiend.gov.ua/?mid=12&action=article_print&article_id=8.
2. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 р. № 3236-VI [Електронний ресурс] (редакція від 03.07.2020). — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>. — Назва з екрана.

Співак Влада Олександрівна,
*аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

ВПЛИВ МОЖЛИВОЇ РАТИФІКАЦІЇ СТАМБУЛЬСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ НА ЖИТТЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Останнім часом в українському суспільстві точиться неабияка дискусія щодо змісту Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція).

Особливу увагу вона викликає тим, що одним із розробників її тексту є українська сторона й Україна була однією з перших країн, що підписали Конвенцію ще у 2011 році. Однак, незважаючи на те що документ порушує важливі й актуальні питання захисту прав людини (насамперед жінок від домашнього насильства), цю Конвенцію досі не ратифікувала Верховна Рада України.

Сьогодні ми спостерігаємо проблему скорочення чисельності територіальних громад через зменшення кількості населення. Утім, скорочення чисельності населення є проблемою не новою та сягає ще 1960-х років. «Населення України дуже постаріло, і постаріло через те, що] з 1960-х років українська пересічна жінка не народжує стільки дітей, щоб покоління батьків бодай чисельно замістилося поколінням дітей. Я вже навіть не говорю про те, щоб покоління дітей було більшим, ніж батьків, а хоча б не меншим. Падіння народжуваності нижче від рівня відтворення в Україні відбулося в 1963 році, коли репродуктив-

ного віку досягло населення, що народилось у 1939—1945 роках під час Другої світової війни» [1].

За даними Openstat у 2020 році народилося 293 457 дітей, тоді як померло 616 835 осіб. Найвищий сумарний коефіцієнт народжуваності характерний для західних областей, найнижчий — для східних. Це пов'язано з більшою релігійністю на заході України, де із цієї ж причини менше й розлучень. За останні 30 років кількість шлюбів в Україні зменшилася втричі. У 2020 році було офіційно зареєстровано 167,9 тисяч шлюбів, тоді як у 1991 році — 493 тисячі. За останній рік кількість одружень зменшилася на 29 %. Тоді як кількість розлучень зростає, так у 2020-му розпалося 119 253 сім'ї [2].

З огляду на таку ситуацію постає питання про ефективність наявних програм державної політики щодо збереження української нації та чисельності нашого народу.

Зазначені вище показники свідчать, що керівництво країни недостатньо сприяє збереженню сімей і дітонародженню. Ба більше, постають й інші питання. Чому українська влада не запроваджує страхову медицину, не передбачає фінансування репродуктивних програм державою, не надає кваліфіковану медичну допомогу родинам у народженні дітей і відчутну фінансову підтримку в разі народження малюка? Чому замість того, щоб запровадити комплекс заходів, який допоможе Україні вийти із затьожної демографічної кризи, влада країни вживає заходів, якими знищується духовне коріння (зокрема, незрозумілими є заборона впровадження до шкільної програми предмета «Християнська етика в українській культурі», адже християнська етика визначає моральні орієнтири людини, її ставлення до сім'ї та дітонародження; або невпровадження предмета «Основи сім'ї»)?

Натомість у країні, де, за соціологічними даними, 67,9 % громадян України вважають себе такими, що вірують, чинна коаліція у Верховній Раді України готова ратифікувати Стамбульську конвенцію, яка прямо передбачає обов'язки держав-підписантів щодо навчання учнів «нестереотипним гендерним ролям», що зазначено в пункті 1 статті 14 Конвенції: «Сторони здійснюють, де це доречно, необхідні кроки для включення адаптованого до рівня розвитку учнів навчального матеріалу з таких питань, як рівність між жінками та чоловіками, нестереотипні гендерні ролі, взаємна повага, вирішення конфліктів у взаємостосунках без застосування насильства, насиль-

ство стосовно жінок за гендерною ознакою та право на особисту цілісність, у формальні навчальні плани на всіх рівнях навчання». На думку Всеукраїнської ради церков і релігійних організацій, це дещо викривлений підхід, який суперечить природному порядку статевої ідентифікації та може зробити Стамбульську конвенцію політичним і правовим інструментом для популяризації в українських школах й університетах нових «гендерів» та одностатевих стосунків. У статті 51 Конституції України чітко зазначено, що «шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка. Кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї» [3].

2 березня 2012 року Туреччина стала першою країною, що ратифікувала аналізовану нами Конвенцію, але вже в березні 2021 року вона відкликала свій підпис і ратифікацію з формулюванням, що її було використано для «нормалізації гомосексуальності». «Початкова мета щодо захисту прав жінок була захоплена групою людей, які намагаються нормалізувати гомосексуальність, що є несумісним із соціальними і сімейними цінностями Туреччини», — ідеться в заяві управління зі зв'язків із громадськістю президента Туреччини від 21 березня 2021 року. У заяві також зазначено, що вихід Туреччини «жодним чином не означає», що країна ставить під загрозу захист жінок, а країна проведе реформи для того, щоб боротися з висхідним насильством щодо жінок. Тож чому, тоді як Туреччина заявила про денонсацію ратифікації та вийшла з учасників цієї Конвенції, в Україні її ратифікацію так жваво пропагують, попри несумісність із наявними в нашій країні нормами традиційної моралі й основами державної сімейної політики? Припустимо, що деякі з причин цього полягають у недостатній обізнаності, а отже, і нерозумінні положень Конвенції та змісту всіх її статей з боку частини політиків і представників різних суспільних груп. Також одна з причин може полягати в некомпетентності та нелюбові до батьківщини тих, хто її пропагує заплущивши очі на майбутні негативні наслідки ратифікації Стамбульської конвенції в освітній сфері, про які застерігає ВРЦіРО: «Її ратифікація може зашкодити моральним засадам українського суспільства, викривити у дітей і молоді розуміння повноцінної сім'ї — союзу чоловіка та жінки».

Так, сьогодні міжфракційні депутатські групи з гендерних питань, що створені депутатами місцевих рад по всій країні, проводять

конференції з популяризації серед населення думки щодо ратифікації Конвенції, не порушуючи на цих промозаходах конфліктні та суперечні «гендерні» питання та не говорячи про протести церков і консервативних політиків проти вжитого в ній терміна «гендер».

Починаючи з 2011 року до сьогодні проти ратифікації Стамбульської конвенції категорично виступає Всеукраїнська рада церков і релігійних організацій, яка у зверненнях до керівництва держави й низки міністерств нагадує, що народ України у своїй більшості не підтримує ратифікацію Стамбульської конвенції, обґрунтовуючи свою позицію тим, що це призведе до ризику нав'язування цим документом гендерної ідеології, яка не стосується захисту від домашнього насильства, проте істотно шкодить моральним засадам і сімейним цінностям українського суспільства [4].

«Гендерна ідеологія може спричинити негативні наслідки серед підлітків у вигляді психологічних розладів та суїцидів. Адже, згідно з науковими дослідженнями, рівень випадків суїцидів сягає 41 % саме серед трансгендерних людей. Це в багато разів перевищує показники серед решти населення (4,6 %), які не страждають гендерним розладом й не відчують напругу чи дискомфорт у зв'язку зі своєю статтю. На переконання ВРЦіРО, відсутність консенсусу в українському суспільстві щодо гендерної ідеології, коли поняття «стать» підміняється поняттям «гендер» з його визначеними на сьогодні понад п'ятдесят різновидів, стоїть на заваді ратифікації Стамбульської конвенції» [5].

Під час обговорення проблем боротьби з домашнім насильством у багатьох людей виникає негативна асоціація зі спробами ратифікувати Стамбульську конвенцію та так звану ідеологією гендерної самоідентифікації, проти чого виступила релігійна спільнота України, просімейні організації та батьківські спілки. Водночас, на думку ВРЦіРО, у релігійних громадах є набагато більший потенціал у сфері протидії побутовому насильству та допомоги сім'ям, які переживають кризу у стосунках. Як відомо, «церкви і релігійні організації загалом виступають проти будь-якого насильства, популяризують засади рівності кожної людини в її гідності як Божого творіння, зацікавлені у створенні та збереженні щасливих і міцних сімей. Тому релігійні спільноти здатні ефективно допомагати тим подружнім парам, батькам і неповнолітнім дітям, літнім людям і їхнім дорослим дітям, які через

брак знань, власний травматичний досвід у дитинстві, проблему алкоголізму чи з інших причин страждають від домашнього насильства. <...> Священики надають душпастирську опіку і кривдникам, які з тих чи інших причин стають агресорами по відношенню до коханої людини (іншого з подружжя) чи своїх дітей» [6].

Конвенція не дозволяє робити під час ратифікації винятки для статей, де вжито термін «гендер». Однак від політиків лунають популістські заяви, що можна «пояснити окремі статті» чи видалити їх після ратифікації. З юридичного погляду ці заяви є пустими обіцянками, оскільки жодна країна не може змінити текст Стамбульської конвенції за власним бажанням і на власний розсуд. Рада Європи не радить Україні вилучати з тексту Стамбульської конвенції певні терміни для полегшення процесу її ратифікації Верховною Радою. Про це заявив голова Офісу Ради Європи в Україні Стен Ньорлов у спеціальному інтерв'ю в рамках V Українського жіночого конгресу. «Коли Конвенція ратифікується, то приймаються всі зобов'язання відповідно до неї. Були приклади, скажімо, у Хорватії, коли народні депутати ухвалювали певні роз'яснювальні документи одночасно з ратифікацією Стамбульської конвенції. Але попри те, що вони додатково роз'яснили свою точку зору з певних питань, у Конвенції немає ніяких винятків і ніяких змін, і ми в жодному разі не рекомендували б це робити».

З урахуванням зазначеного вище постає питання: що заважає органам державної влади й органам місцевого самоврядування самостійно розвивати національне законодавство з протидії домашньому насильству, щоб убезпечити суспільство від гендерної ідеології, як це роблять інші країни Європи (Латвія, Словаччина, Велика Британія, Угорщина, Ліхтенштейн, Литва, Чехія, Болгарія, Вірменія, Молдова та, як уже було зазначено, — Туреччина), які також відмовилися від ратифікації цієї Конвенції? Ми й без її ратифікації можемо створити правову базу для боротьби з насильством щодо жінок: криміналізувати психологічне насильство, фізичне та сексуальне насильство, переслідування, примусовий шлюб, примусові аборти і стерилізацію. В основі насильства є зневага до гарантованої Конституцією України гідності людини, її цінності та унікальності, тому українському суспільству важливо формувати здорову культуру несприйняття насильницької поведінки.

Мовчазна зневага чи знецінення, економічний тиск із боку того, хто заробляє більше, або навіть сексуальне насильство (примушування дружини / чоловіка до близькості або навіть зґвалтування у шлюбі), словесні приниження — усе це різновиди насильства, які, на жаль, у подружніх стосунках багато пар, не усвідомлюючи, проявляють стосовно один одного, тож живуть в атмосфері насильства. Це зовсім не те, що люди очікували віднайти в сім'ї, тому ми бачимо високий рівень розлучень. Сім'ю створюють для любові, взаємоповаги, безпеки та продовження роду.

Органи державної влади й органи місцевого самоврядування мають надавати реальну підтримку подружнім парам, батькам і сім'ям у кризових ситуаціях, щоб допомогти їм звільнитися від практики насильства, а натомість плекати у своїх оселях культуру любові та поваги до гідності кожного. Керівництво країни має впроваджувати соціальні програми, покликані допомогти кожній сім'ї створити атмосферу любові, взаємоповаги, довіри та прийняття для кожного члена родини й відновити сутність сімейних цінностей, завдяки яким сім'я є найкращим місцем для виховання дітей і найбажанішим місцем відпочинку, натхнення, розради для кожного з подружжя.

Ми маємо розробити таку державну й муніципальну політику, яка популяризуватиме в територіальних громадах засади рівності кожної людини та її гідності. Ми маємо бути зацікавлені у створенні та збереженні щасливих і міцних сімей, дбати про напрацювання необхідних законодавчих змін для захисту жінок і створення центрів допомоги жінкам, що постраждали від насильства, де компетентні фахівці зможуть ефективно допомагати тим подружнім парам, літнім людям і їхнім дорослим дітям, батькам і неповнолітнім дітям, які через брак знань, проблему алкоголізму, власний травматичний досвід у дитинстві чи з інших причин страждають від домашнього насильства. Згідно з Біблійним ученням, християнська сім'я ґрунтується на словах Христа: «Люби свого ближнього, як самого себе!» Про цю заповідь треба пам'ятати і батькам, і дітям, і кожному з подружжя.

Список використаних джерел:

1. Історична демографія в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%Bo_%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%Bo%D1%84%D1%96%D1%8F_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%Bo%D1%97%D0%BD%D0%B8 (дата звернення: 26.11.2021). — Назва з екрана.
2. На 40 % знизилась народжуваність в Україні за 10 років [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://opendatobot.ua/analytics/depoulation> (дата звернення: 26.11.2021). — Назва з екрана.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254_%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 26.11.2021). — Назва з екрана.
4. Звернення ВРЦіРО до Прем'єр-міністра на захист сімейних цінностей в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://vrciro.org.ua/ua/statements/uccro-appeal-to-government-against-istanbul-convention> (дата звернення: 26.11.2021). — Назва з екрана.
5. ВРЦіРО пояснила, чому не можна ратифікувати Стамбульську конвенцію [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://vrciro.org.ua/ua/statements/uccro-against-istanbul-convention-and-gender-ideology> (дата звернення: 26.11.2021). — Назва з екрана.
6. Церква не є осторонь проблеми домашнього насильства, захищаючи сімейні цінності — інтерв'ю з Максимом Васиним [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://risu.ua/cerkva-ne-ye-ostoron-problemi-domashnogo-nasilstva-zahishchayuchi-simejni-cinnosti-intervyu-z-maksimom-vasinim_n123638 (дата звернення: 26.11.2021). — Назва з екрана.

Хван Руслан Миколайович,
здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України

ВПЛИВ РОЗВИТКУ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МОДИФІКАЦІЮ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Становлення та розвиток інституту локальної демократії у вигляді місцевого самоврядування (далі — МСВ) є іманентною, обов'язковою, характерною та ідентифікаційною рисою становлення, розвитку й удосконалення демократичної правової державності. Водночас розвиток цього інституту локальної демократії в сучасних умовах у бік вдосконалення детермінується низкою чинників методологічної властивості, що, безперечно, повинно не тільки вплинути на модернізацію державної муніципальної правової політики в умовах її наявності у вигляді відповідних спеціальних актів, а й бути врахованим під час її формування в тих випадках, коли таких формалізованих актів немає.

До зазначених чинників можна зарахувати:

— економічну глобалізацію, в умовах якої на рівні з міжнародною міждержавною економічною інтеграцією держав, що є учасниками міжнародних інтеграційних об'єднань або тільки мають намір вступити до них, істотно зростає роль і значення сталого локального розвитку, який є основним показником і результатом, а рівень і якість життя конкретної людини, що існує та функціонує в межах територіальної людської спільноти на теренах конкретної держави, забезпечення її муніципальними послугами — стратегічною метою такої інтеграції;

— політичну глобалізацію, в умовах якої на рівні з розвитком та інтенсифікацією міжнародної співпраці всіх держав у політичній сфері в межах міжнародної та регіональних спільнот держав особливо зростає роль і значення демократичних цінностей, починаючи від прав і свобод людини та закінчуючи демократичними засадами організації, формування й реалізації органів публічної влади та здійснення такої влади, включно з реалізацією місцевого самоврядування, — що мають локальний вимір, бо саме на рівні територіальної громади (далі — ТГ), в умовах МСВ реалізується конституційний статус людини (особи-

стості та громадянина), і саме він, його обсяг, кадастр прав, свобод й обов'язків людини, що легалізований державою, але має локальний характер реалізації, механізми такої реалізації та їх гарантії, засоби охорони й захисту прав і свобод людини тощо є індикатором демократичності держави та її публічної влади;

— правову глобалізацію, в умовах якої істотно зростає роль і значення міжнародного договірного права, що ґрунтується на основоположних настановах визнання, легалізації, реалізації, її гарантування, охорони, захисту прав і свобод людини, які знаходять свій прояв і закріплення в нормах міжнародного права, що містяться в міжнародних багатосторонніх міждержавних договорах й дістали сьогодні найменування міжнародних правових стандартів прав і свобод людини. Після підписання таких договорів їх держави-учасники беруть на себе міжнародно-правові зобов'язання щодо запозичення цих норм національними правовими системами, а насамперед системами національного конституційного права. Зважаючи на особливу важливість інституту локальної демократії для реального визнання, легалізації та реалізації прав і свобод людини, її обов'язків, у межах міжнародного співтовариства держав (найактивніше на міжнародному регіональному рівні — європейському, а також на рівні міжнародного співтовариства — у рамках ООН) розробляються, ухвалюються та діють міжнародні правові стандарти локальної демократії, що офіційно запозичені правовими системами національних держав;

— глобальну адміністративно-фінансову децентралізацію, в умовах якої спостерігаються складні та суперечливі процеси щодо формування механізму досягнення стратегічних цілей глобального розвитку, однією з найвагоміших яких є активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу — вгору», завдяки ефективному використанню власних соціально-економічних ресурсів ТГ, основним із яких є людський потенціал [1, с. 8]. Водночас світовий досвід чітко й однозначно вказує на те, що перерозподіл влади та ресурсів між рівнями управління на рівні децентралізації повноважень органів публічної державної влади або похідних від неї засобів і методів розглядають у розвинених державах як один із системних інструментів регулювання макроекономічної стабільності. Ба більше, європейські держави виробили низку моделей і механізмів децентралізованого

управління, які ґрунтуються саме на МСВ та кращі з яких є вельми важливими з позиції як потенціалу їх імплементації у вітчизняну практику, так і можливостей отримання управлінських й економічних ефектів;

— глобальну управлінську парадигму, яку сповідує міжнародне співтовариство держав, насамперед ООН та міжнародні міждержавні організації, що функціонують під її егідою, і яка говорить «думай глобально, дій локально» (Think globally, act locally) [2], — що, по-перше, є методологічно-технологічним інструментарієм із реалізації Цілей розвитку міжнародного співтовариства до 2030 року, а по-друге, неабияк акцентує та фокусує увагу на відповідній діяльності на локальному рівні соціуму, причому не тільки на втіленні універсальних і регіональних міжнародних правових стандартів прав людини саме на тому рівні: (а) де існує та функціонує людина в рамках ТГ, (б) в умовах МСВ, (в) в ординарному стані повсякденності — там, де вона (г) продукує свої інтенції, екзистенційні устремління, потреби, (ґ) формує свої пріоритетні інтереси та атитюди (життєві настанови), (д) здійснює свою соціалізацію, (е) відпрацьовуючи свої різнорівневі габітуси (досвід у вирішенні різних життєвих ситуацій), (є) реалізуючи при цьому свій конституційний статус [3], (ж) на засадах системи комунікаційної взаємодії в рамках ТГ, тим самим (з) здійснюючи свій життєвий цикл та (и) привертаючи пильну увагу до цього рівня соціуму, який є визначальним для неї, для її груп та асоціацій, для соціуму як такого та для держави, — у контексті їх колективного існування і створення належних й оптимальних умов для функціонування та розвитку якості життя територіальної людської спільноти;

— екзистенційну насиченість сутності самого інституту місцевого самоврядування, покликаною регламентувати та регулювати безліч соціальних відносин, що виникають у процесі повсякденної життєдіяльності ТГ та її членів-жителів, які неможливо завчасно визначити, чітко встановити їх перелік, обмежити тощо, — завдяки розмаїттю індивідуальних, групових, колективних та перехресних між ними інтересів. Саме це й актуалізує, активізує, стимулює, контекстуалізує, рефлексує подальший розвиток ТГ й одночасно з ним і самого інституту МСВ, що дуже оперативним та належним чином повинен реагувати на появу нових інтересів членів ТГ, бо функціонально створений саме для цього;

— нові виклики глобалізації, що виникають в умовах Четвертої промислової революції, за якої розвиваються новітні технології (штучний інтелект, робототехніка, система контролю промислового обладнання через мережу Інтернет (т. зв. інтернет речей), безпілотні засоби пересування, 3D-друк, нанотехнології, біотехнології, матеріалознавство, накопичення і зберігання енергії, квантові комп'ютери тощо), що міцно поєднують фізичний, цифровий та біологічний світи. З'являються нові бізнес-моделі, перебудовуються системи виробництва, споживання, транспортування й постачання. Ці зміни, на думку швейцарського економіста та засновника Всесвітнього економічного форуму в Давосі К. Шваба, — ні більш ні менш — трансформують людство, тому треба вчитися ними керувати [4, с. 4], бо вони створюють для людини необмежені можливості. Звідси й об'єктивується та незмірно зростає роль МСВ, в умовах якого існує та функціонує ТТ як єдиний природний колективний суб'єкт, біологічний субстрат, що ідентифікує людську цивілізацію в усіх її проявах і станах, у рамках якого людина не тільки здійснює свій життєвий цикл, а й активно перетворює та розвиває свою життєдіяльність у вигляді її нових смислів, концептів, форм, інституцій;

— глобальний конституціоналізм, який ґрунтується на загальних конституційних цінностях (насамперед принципах верховенства права, визнання та поваги до прав людини та їх пріоритету перед правами держави, демократичних принципах побудови, оновлення й реалізації публічної влади, існування системи місцевого самоврядування тощо), що піднесені на універсально-глобальний рівень управління [5, с. 32] і є константою та нормативним виміром у діяльності сучасних держав та їх міжнародного співтовариства, до яких зараховують й інститут локальної демократії як основний структуроутворювальний елемент державності, де реально формуються та реалізуються права і свободи людини;

— глобалізацію феноменології муніципалізму [6, с. 130] як: (а) ідеології самоорганізації населення відповідних територій національної держави; (б) системи методів і засобів існування та функціонування територіальних людських спільнот як природних асоціацій людини, створених історично та праксеологічно; (в) сукупності організаційних та організаційно-правових форм життєдіяльності локального соціуму з вирішення екзистенційних питань локального життя й локального

розвитку, що (г) набувають свого глобального й універсального значення в умовах міжнародної глобалізації та інтеграції;

— розвиток нових поколінь прав людини, які охоплюють якісно нові сфери людських інтересів і можливостей, що пов'язані не тільки з революційними змінами в технологічному забезпеченні життя (четверте покоління прав людини — інформаційні права людини), а й з усвідомленням людиною своєї біологічної природи та з бажанням її модифікувати або вдосконалити (п'яте покоління прав людини — біологічні права людини (штучне запліднення, сурогатне материнство, трансплантація органів, зміна статі, одностатеві стосунки тощо)) [7, с. 35];

— наявність й екзистенційну важливість для соціуму, держави, міжнародного співтовариства формування загальних різнорівневих габітусів людини, що виникають, зважаючи на практично однакові умови локального життя та враховуючи історичний досвід формування основоположних форм життєдіяльності в локальному соціумі, на слушну думку О. О. Боярського, у межах ТГ та в умовах МСВ з урахуванням філософського стану повсякденності; у людей-жителів фактично формуються однакові екзистенційні інтереси, що реалізуються за умов застосування однакових форм соціальної практики й адекватних їм ідей, думок та дій, — саме так виникає сукупність знань, умінь, навичок людини, що, з одного боку, реалізує процес її соціалізації, зокрема й правової; а з іншого — будує її індивідуальний, груповий, колективний габітуси як відображення соціальних практик, якими володіє вона та її асоціації [8, с. 9];

— демократичний потенціал територіальної людської спільноти, що демонструє не тільки можливості ТГ та її членів щодо сприйняття й реалізації демократичних настанов функціонування соціуму, а й формування й оновлення публічної влади, зокрема її представницьких органів, і вплив на формування та функціонування виконавчих органів такої влади, а також щодо активної участі в процесах загальнодержавного та локально-регіонального управління, тобто активної та усвідомленої участі не лише у процесах формування, функціонування та вдосконалення демократичної правової державності, але й у процесах запозичення нових форм демократії на локальному рівні, як-от партисипаторна (демократія участі), деліберативна (дорадча),

агрегативна (демократія через голосування — демократія плюралізму) й агональна (демократія ідентичності) [9, с. 6];

— колабораційний потенціал територіальних людських спільнот, що створені фактично на основі комунікативної взаємодії між своїми жителями — членами громад і володіють великим ступенем «тяжіння» до співпраці з іншими ТГ та їхніми ОМСВ різного рівня на території національної держави, особливо в контексті підвищення ефективності локального життя та місцевого розвитку (міжмуніципальна співпраця) [10; 11];

— міжнародно-правовий потенціал територіальних людських спільнот та їхніх ОМСВ, виходячи з міжнародно-правового «наповнення» інституту МСВ, що свідчить не тільки про становлення системи дихотомії локального і глобального чинників [12, с. 47]. Ба більше, у розумінні становлення процесів глобалізації та в контекстуалізації існування територіальних спільнот (громад), які переважно існують тільки через застосування інституту МСВ, вибудовується просторово-процесуальний ланцюжок, що дає розуміння прямих й опосередкованих зв'язків, наявних між сучасними акторами міжнародних відносин, які належать до різних рівнів управління, а саме: «локально-топосного» [13] — «субрегіонального» — «регіонального» — «державного» — «міждержавного» — «глобального» — саме на цих рівнях, на слушну думку дослідника М. О. Баймуратова, існують та функціонують органи публічної влади, включно з органами МСВ (на перших трьох рівнях), що об'єднані загальними завданнями та функціями в рамках профільної компетенції щодо забезпечення прав і свобод людини, починаючи з локального рівня та завершуючи глобальним [14, с. 7];

— затвердження «людиноцентричності» та «людинорозмірності» в розумінні й оцінюванні всіх процесів, що відбуваються навколо процесів становлення, функціонування, розвитку й удосконалення інституту МСВ та територіальних громад, причому не тільки в межах формування демократичної правової державності (національний рівень), але й у міжнародному вимірі, коли і МСВ, і розвиток ТГ ототожнюються з існуванням, функціонуванням і розвитком прав і свобод людини на локальному рівні соціуму. Тобто відбуваються складні психічні та психологічні процеси, коли людина: а) розуміє, відчуває та використовує МСВ як єдину природну сферу свого іс-

нування в умовах державно організованого соціуму, у якій тільки й можливо реалізувати свої екзистенційні права, причому одночасно індивідуально та колективно з іншими членами ТГ; б) використовує колективне існування в межах ТГ й саму громаду як універсальний соціально-облігаторний механізм для реалізації своїх екзистенційних настанов, намагань, потреб, інтересів через своє індивідуальне ствердження в межах загальної та правової соціалізації, а також через своє ствердження в межах групи і колективу (мікро-, мезо- й макро-) як активного члена локального соціуму [14, с. 8].

— об'єктивізацію локального розвитку людини та людської спільноти, що є детермінантом і фактично логічним продовженням у своїй сукупності, динаміці й розумінні загальнодержавного та глобального розвитку суспільств, держав і міжнародного співтовариства в контекстуалізації концепції «сталій розвиток — локальне / глобальне управління» через локальне спрямування глобальних 17 Цілей сталого розвитку (Конференція ООН зі сталого розвитку, 2015 рік) [15] і формування відповідної діяльнісно-поведінкової парадигми локальних спільнот, держав та міжнародного співтовариства;

— об'єктивізацію необхідності зберігання, розвитку й забезпечення існування людської цивілізації через продовження людського роду, бо саме ТГ є тим соціальним субстратом, а МСВ — тим соціальним простором, у межах якого людина у процесі реалізації свого життєвого циклу оптимальним чином реалізує свою репродуктивну функцію [16];

— політичну культуру держав і міжнародного співтовариства, важливим елементом якої є МСВ та власне феноменологія муніципалізму як спосіб і формула життєдіяльності територіальних людських спільнот у всьому світі [17].

Отже, системний аналіз наведених чинників дає можливість стверджувати, що всі вони несуть у собі нові смисли, що мають локально-глобальний вимір, ба більше, вони генерують нові й актуальні завдання об'єктивної характеристики щодо модернізації не тільки інституту МСВ і правового статусу ТГ, але й реформування державної муніципальної правової політики. Особливу роль, на нашу думку, наведені чинники відіграють у процесі розроблення принципів засад сучасної державної муніципальної правової політики на етапі її формування й формування, тобто в тих державах, де таку

політику ще не було формалізовано у вигляді єдиного системного й комплексного організаційно-нормативного акта (або системи актів), як це є в Україні.

Список використаних джерел:

1. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської. — Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», 2020. — 531 с.
2. Technical report by the Bureau of the United Nations Statistical Commission (UNSC) on the process of the development of an indicator framework for the goals and targets of the post-2015 development agenda (Working draft) (англ.). Sustainable Development Knowledge Platform. United Nations (19 March 2015). — Режим доступу : <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6754Technical%20report%20of%20the%20UNSC%20Bureau%20%28final%29.pdf>.
3. Кофман Б. Я. Роль конституційного права в забезпеченні правового статусу людини, особистості і громадянина в умовах глобалізації: питання теорії та практики : монографія / Б. Я. Кофман ; за ред. М. О. Баймуратова ; Інститут законодавства Верховної Ради України. — Київ : Вид-во «Людмила», 2019. — 355 с.
4. Шваб Клаус. Четверта промислова революція. Формуючи четверту промислову революцію / Клаус Шваб. — Київ : Вид-во «Клуб сімейного дозвілля», 2019. — 416 с.
5. Львова Єлизавета. Глобальний конституціоналізм: теоретичні підходи та правові виклики до формування (ідеологія та концепт) : монографія / за ред. доктора юрид. наук, професора, засл. діяча науки і техніки М. О. Баймуратова. — Одеса : Фенікс, 2019. — 294 с.
6. Посторонко І. Сучасний муніципалізм: доктринальні підходи до розуміння і визначення / І. Посторонко // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали XII наук.-практ. конференції 17 грудня 2020 року, м. Дніпро / за ред. Л. Л. Прокопенка. — Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. — С. 128—131.

7. Кофман Б. Я. Покоління прав людини та їх вплив на становлення і трансформацію конституційно-правового статусу людини і громадянина / Б. Я. Кофман // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2019. — № 5. — С. 29—37.
8. Боярський О. О. Процес розширення участі людини в місцевому самоврядуванні через актуалізацію феноменології нормопроекування / О. О. Боярський // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2021. — № 4. — С. 6—23.
9. Баймуратов М. О. Інститут місцевого самоврядування в умовах глобалізації: до визначення доктринальних та нормативних підходів / М. О. Баймуратов, М. М. Юрченко // Південноукраїнський правничий часопис. — 2019. — № 4. — Ч. 2. — С. 3—8.
10. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво — ММС) : навч.-практичн. посібник / за заг. редакцією В. В. Толкованова, Т. В. Журавля. — Київ : ФОП Бубон О. І., 2016. — 154 с.
11. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. В. В. Толкованова. — Київ : «Крамар», 2011. — 249 с.
12. Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.02 / М. О. Баймуратов. — Одеса, 1996. — 450 с.
13. Боклах Д. Ю. Дефініції і взаємозв'язок категорій топосу, локусів, хронотопу міста та їх реалізація у міському тексті художнього твору [Електронний ресурс] / Д. Ю. Боклах. — Режим доступу : [periodicals.karazin.ua > philology > article > viewFile](http://periodicals.karazin.ua/philology/article/viewFile).
14. Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : монографія (репринтне видання дисертаційного дослідження) / М. О. Баймуратов. — Дніпро : Інновація, 2021. — 314 с.
15. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015). In Division for Sustainable Development Goals. New-York: [b.v.], pp. 76.
16. Будущее человека: эволюция и неестественный отбор [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://www.bbc.com/russian/science/2016/05/160510_5floor_future_human_evolution. — Название с экрана.

17. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та важливий феномен сучасного світового конституціоналізму [Електронний ресурс] / М. О. Баймуратов. — Режим доступу : <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-kak-obschee-nasledie-chelovecheskoy-tsivilizatsii-i-vazhnyy-fenomen-sovremennogo-mirovogo-konstitutsionalizma>. — Назва з екрана.

V. ПРАЦІ, ПОДАНІ НА КОНКУРС ПРАЦЬ МОЛОДИХ НАУКОВЦІВ ІЗ ПРОБЛЕМАТИКИ СУЧАСНОГО СТАНУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Афоніна Ольга Володимирівна,
*аспірант кафедри конституційного
і муніципального права юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ ПОЛІТИЧНОЇ АКТИВНОСТІ ГРОМАДЯН, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬСЯ ЗА ДОПОМОГОЮ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Забезпечення реалізації громадянами своїх конституційних прав із врахуванням особливостей впливу інформаційно-комунікаційних технологій (далі — ІКТ) потребує відповідного правового регулювання. Електронна демократія серед іншого охоплює інститути залучення громадян до процесу ухвалення державно-владних рішень, які мають певні форми: електронне голосування, системи подання петицій, консультаційні форуми, бюджет участі, опитування громадян тощо. Проте одночасно із цим будь-які зміни або впровадження в законодавство не можуть відбуватися в довільній формі та мають відповідати певним стандартам, зокрема, але не виключно міжнародним стандартам у сфері прав людини. Такі стандарти також передбачають певні критерії до запровадження інститутів електронної демократії країнами як на загальнодержавному рівні, так і в діяльності органів місцевого самоврядування.

До питання міжнародно-правових стандартів прав людини зверталися такі науковці: В. Г. Вагізов, Д. Гом'єн, З. Б. Демічева, Л. Зваак, І. Ю. Кретова, Я. Подима, К. Полетило, В. Постульга, П. М. Рабінович, Д. Харрис та інші.

Оскільки політична активність громадян, реалізовувана за допомогою ІКТ, набула сьогодні особливої ролі та значення як на загальнодержавному рівні, так і на рівні діяльності органів місцевого самоврядування, то потреба її наукового переосмислення виокремлюється в самостійне наукове завдання, а саме: визначення відповідних міжнародних стандартів щодо такої політичної активності як частини електронної демократії. З урахуванням наведених вище обставин, метою цієї роботи є здійснення аналізу деяких міжнародно-правових стандартів регулювання форм політичної активності громадян, реалізовуваних за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, які має бути враховано для подальшої можливості імплементації в українське законодавство.

Поняття міжнародно-правових стандартів у науковій літературі розглядають із різних аспектів. В. Г. Вагізов розглядає «міжнародно-правові стандарти у сфері захисту прав і свобод людини» у вигляді норм міжнародного права [1, с. 34—36]. З. Б. Демічева, аналізуючи правові стандарти Ради Європи, вважає, що «вони становлять міжнародно-правові норми, які закріплені у нормативно-правових актах Ради Європи (конвенціях, протоколах, хартіях), і відображають основні досягнення європейських держав у різних сферах» [2, с. 8]. П. М. Рабінович, даючи дефініцію поняттю «міжнародні стандарти прав людини», визначає, що це «зафіксовані в юридичних актах та документах міжнародних організацій та їх органів принципи і норми стосовно змісту й обсягу прав та свобод людини, призначені слугувати обов'язковими або рекомендаційними настановами для відповідної внутрішньодержавної юридичної практики» [3, с. 114].

Так, наприклад, в ООН вживати словосполучення «стандарти прав людини» починають у 1990-ті роки минулого століття, і поширене воно в документах Організації з безпеки і співпраці в Європі, що стосуються людського виміру [4, с. 10]. У 2000 році Економічна та Соціальна Рада ООН до свого порядку денного внесла питання розвитку та міжнародної співпраці у XXI столітті, що стосувалося ролі інформаційних технологій у контексті глобальної економіки,

заснованої на знаннях. Пункт 12 ухваленого документа визначав, що національні програми з впровадження ІКТ мають бути інтегровані в національні стратегії розвитку на основі національних пріоритетів. Також було проголошено, що програми мають створити сприятливе середовище для швидкого поширення, розвитку й використання інформаційних технологій і можуть містити серед іншого: створення прозорої та послідовної правової і нормативної бази, яка сприяє розвитку ІКТ, зокрема у відповідних випадках, через усунення перешкод для зростання в секторі ІКТ та сприяння доступу до ІКТ для всіх шляхом підтримки надання громадськості точки доступу [5, с. 4]. Зазначений документ заклав підґрунтя для подальшого законодавчого врегулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з використанням ІКТ.

Туніський порядок денний для інформаційного суспільства було затверджено у 2005 році на Всесвітньому саміті ООН з інформаційного суспільства. Його зміст, зокрема, містив положення про важливість безпеки, безперервності та стабільності Інтернету, а також про необхідність захисту Інтернету й інших мереж ІКТ від загроз і вразливостей [6].

Метою Ризьких рекомендацій щодо Етики в інформаційному суспільстві, які у 2013 році було ухвалено в межах програми ЮНЕСКО «Інформація для всіх», є впровадження в кіберпросторі прав людини та фундаментальних свобод, проголошених у Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, резолюції «Заохочення, захист і використання права людини в Інтернеті», ухваленій Радою ООН з прав людини А/НRC/20/8, та інших документах [7, с. 2]. З-поміж основних вимог до етичної поведінки серед інформаційного співтовариства висунуто такі, як свобода вираження поглядів, підтримання використання Інтернету та інших ІКТ як засобів для покращення ефективності демократії та демократичних інститутів, що забезпечують громадськості можливість для ефективного громадського обговорення, підвищення обізнаності щодо етичних наслідків використання й розвитку ІКТ. Також було закріплено вимоги щодо сприяння діалогу між усіма зацікавленими сторонами для забезпечення правового захисту прав людини й поваги до них у соціальних медіа та щодо сприяння широкому партнерству з багатьма зацікавленими сторонами, спрямованому на розв'язання

соціальних проблем, згуртованість і цифрову солідарність через захист прав людини й захист конфіденційності в Інтернеті. Отже, цей документ закріпив важливість забезпечення прав людини саме в кіберпросторі, висунувши, зокрема, вимоги щодо наявності такого важливого аспекту, як конфіденційність.

Комітет міністрів Ради Європи дав Рекомендацію державам-членам про електронну демократію (далі — Рекомендація (2009)), де визначив положення з напрямками діяльності, зокрема: розглядати та впроваджувати електронну демократію як підтримку та посилення демократії, демократичні інститути та демократичні процеси з використанням ІКТ та залученням громадян. Рекомендація (2009) виділяє низку принципів електронної демократії, які стосуються саме форм політичної активності громадян, і зазначає концепції, на яких таку електронну демократію потрібно будувати:

- активне надання всебічної, збалансованої та об'єктивної інформації, спрямованої на те, щоб допомогти громадянам зрозуміти проблеми, альтернативи, можливості та/або рішення демократичних питань;

- широке розуміння громадян, що охоплює осіб і групи осіб, які постійно проживають та інтегровані до політичного утворення, незалежно від національності;

- участь громадян, тобто залучення громадян та об'єднань громадян до державних справ, щоб вони могли впливати на результати демократичних процесів і покращувати їх якість та прийнятність;

- розширення можливостей, а саме: напрям дій і заходи для підтримки прав громадян та надання ресурсів для участі;

- інклюзія, тобто політичне й технологічне розширення прав і можливостей громадян незалежно від віку, статі, освіти, соціально-економічної ситуації, мови, особливих потреб та місця проживання. Таке залучення потребує вміння користуватися електронними інструментами та поєднання електронних і неелектронних підходів;

- обговорення, а саме: раціональна дискусія між рівними суб'єктами, коли особи публічно обговорюють, схвалюють і критикують погляди один одного під час вдумливого, шанобливого обговорення питання та вжиття заходів щодо цього [8, с. 6].

Отже, можна зробити такі висновки. По-перше, міжнародно-правові стандарти регулювання форм політичної активності громадян,

реалізовані за допомогою ІКТ, визначають ті основні мінімальні вимоги до запроваджених інститутів електронної демократії, які торкаються інформаційних прав людини і громадянина. По-друге, побудова інститутів такої політичної активності громадян потребує від держави надання всебічної, збалансованої та об'єктивної інформації, залучення громадян і груп громадян до державних справ; потребує відповідних заходів для підтримання прав громадян і надання ресурсів для участі, політичного й технологічного розширення прав і можливостей громадян незалежно від віку, статі, освіти, соціально-економічної ситуації, мови, особливих потреб та місця проживання. По-третє, у разі подальшої можливої імплементації в українське законодавство міжнародно-правових стандартів має бути враховано, що будь-яке впровадження елементів електронної демократії не має виключати можливостей реалізації громадянами своїх конституційних прав через особисту участь, без використання ІКТ, про що й було зазначено в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо електронної демократії. Тобто міжнародно-правові стандарти регулювання форм політичної активності громадян, реалізовані за допомогою ІКТ, за своїми змістом мають відповідати як стандартам у галузі захисту прав людини, так і стандартам, які встановлено щодо інститутів електронної демократії.

Список використаних джерел:

1. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) : монографія / Л. А. Луць. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — 304 с.
2. Демичева З. Б. Правовые стандарты Совета Европы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.10 / З. Б. Демичева. — М., 2006. — 26 с.
3. Рабінович П. М. Європейські стандарти прав людини: онтологічні, гносеологічні та праксеологічні аспекти / П. М. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. До 10-ти річчя Академії правових наук України. — Х. : Право, 2005. — С. 114—132.

4. Наливайко Л. Р. Міжнародно-правові стандарти прав людини : навч. посібник / Л. Р. Наливайко, К. В. Степаненко. — Дніпро : ДДУВС, 2019. — 184 с.
5. United Nations Economic and Social Council Draft Ministerial Declaration on Development and international cooperation in the XXI century: the role of IT in the context of a knowledge-based global economy, E/2000/L.9. — Режим доступу : <https://www.un.org/esa/documents/ecosoc/docs/2000/e2000-19.pdf> (дата звернення: 21.11.2021).
6. Riga Guidelines on Ethics in the Information Society dated 16-17 October 2013. — Режим доступу : https://zh.unesco.org/sites/default/files/ifap_riga_guidelines_ethics_in_information_society_en.pdf (дата звернення: 21.11.2021).
7. Tunis Agenda for the Information society № WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev.1)- R dated 18 November 2005. — Режим доступу : <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.pdf> (дата звернення: 21.11.2021).
8. Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо електронної демократії № CM/Rec (2009) від 18.08.2019 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (дата звернення: 21.11.2021).

Борщевський Олег Анатолійович,
*аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права
юридичного факультету ЛНУ ім. І. Франка*

**ГАРАНТІЇ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ
В ЧАСТИНІ ТРЕТІЙ СТАТТІ 49 ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»
ТА СТАТТІ 32 ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СТАТУС
ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД»: ПРОБЛЕМИ
ЗАСТОСУВАННЯ**

Гарантії депутатської діяльності мають декілька завдань. Одне з них — забезпечити депутату місцевої ради належні умови для виконання його депутатських повноважень.

Сьогодні гарантії депутата місцевої ради визначають закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР та «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-ІV.

Відомо, що депутат місцевої ради працює на громадських засадах і не отримує заробітної плати за виконання своїх депутатських повноважень.

У статті 119 Кодексу законів про працю України (далі — КЗпП України), частині третій статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частині першій статті 32 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» гарантовано, що на час сесії чи засідання постійної комісії місцевої ради, а також для здійснення депутатських повноважень в інших передбачених законом випадках депутат місцевої ради звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків.

Водночас законодавством не визначено, у який спосіб депутат-працівник звільняється від виконання своїх виробничих чи службових обов'язків.

На практиці звільнення працівника від виконання виробничих або службових повноважень за основним місцем роботи на час виконання депутатських повноважень оформлюють наказом (розпорядженням)

роботодавця. Для цього працівник роботодавцю подає: заяву, копію посвідчення депутата місцевої ради, копії документів, що підтверджують право на звільнення від роботи (наприклад, повідомлення чи розпорядження про скликання сесії ради, депутатом якої є такий працівник), інші документи, які просить надати роботодавець.

Разом із тим звільнення працівника на цей період від основної роботи спричиняє низку запитань, серед яких: як правильно облікувати (табелювати) працівника, який відсутній на робочому місці, оскільки зайнятий на сесіях місцевої ради; хто в цей час має виконувати його обов'язки та за який кошт він має отримати доплату, якщо виконуватиме складнішу роботу замість відсутнього працівника-депутата; хто відповідальний за основну роботу та її результати, а якщо це матеріально відповідальний працівник-депутат, то хто має на цей час відповідати за збереження матеріальних цінностей, тощо.

Виходом із цієї ситуації може бути законодавче врегулювання питання додаткової оплачуваної відпустки для депутата-працівника з визначеною кількістю днів упродовж календарного року.

Така гарантія покращить рівень роботи депутата, якому не буде потрібно «розриватись» між роботою та виконанням депутатських повноважень. Це надасть депутату можливість планувати свою роботу на сесії так, щоб зосередитися лише на питаннях постійної депутатської комісії чи питаннях пленарного засідання місцевої ради.

Депутат матиме гарантію та впевненість в тому, що його основну роботу на час відпустки виконує інший працівник і на цей час він може займатися суто депутатською діяльністю. Це покращить якісний рівень виконання депутатських повноважень, а також запобігатиме можливим порушенням із боку роботодавця (відпустити — не відпустити).

Водночас, зважаючи на питання порядку денного, їх складність, необхідність вивчення й підготовки, депутат сам зможе визначити, коли та якою тривалістю брати відпустку (та й узагалі чи йти) на час сесії, або залишити таку відпустку на іншу, «складнішу» сесію. Це істотно покращить рівень роботи депутата, надасть йому можливість детально вивчати питання порядку денного та ретельно готувати проекти рішень.

Сьогодні це є особливо актуальним, оскільки до об'єднаних територіальних громад перейшли повноваження, яких раніше в місцевих рад не було (наприклад, повноваження у сфері фінансів, культури,

освіти, медицини, соціальних питань, які раніше виконувати районні відділи). Тобто депутату місцевої ради потрібно «більше вчити й більше знати» та багато часу відводити на вивчення й опрацювання питань порядку денного.

Депутат місцевої ради стикається з тим, як правильно, з урахуванням вимог законодавства підготувати проєкт рішення, дослідити та проаналізувати інші проєкти рішень і питання пленарного засідання, а крім того, як ухвалити рішення з максимальною користю для територіальної громади. Депутат повинен мати достатньо часу, щоб опрацювати питання порядку денного, визначити їх обґрунтованість і доцільність, зрозуміти економічне обґрунтування, заслухати профільні відділи для того, щоб мати можливість визначитися, як розпорядитися своїм правом голосу.

Це передбачає роботу депутата в постійних депутатських комісіях, зі структурними підрозділами місцевої ради, її відділами, управліннями. Крім того, депутат має працювати на виборчому окрузі, приймати громадян, знати їх проблемні питання, проводити зустрічі з виборцями.

У процесі децентралізації змінилися масштаби виборчих округів, не залишилось округів із «малою» кількістю виборців, яких усіх депутат може знати особисто. Кількість виборців на округах істотно збільшилась. Це потребує більше зусиль і витрат часу від депутата під час роботи на виборчому окрузі.

На рівні законодавства депутату має бути забезпечено його право на період сесії вивчати питання округу, які планується винести на розгляд пленарного засідання. Депутат повинен мати можливість і час зосередитися на питаннях порядку денного, а не займатися своїми виробничими чи іншими службовими обов'язками за місцем основної роботи.

Водночас таке право депутата має бути реальним, а не декларативним.

Для цього потрібно внести зміни до законів України «Про статус депутатів місцевих рад» і «Про відпустки» від 15 листопада 1996 року № 504/96-ВР, у яких передбачити: «Депутат місцевої ради має право на оплачувану додаткову відпустку впродовж календарного року тривалістю до десяти календарних днів, яка може надаватись одноразово або частинами на бажання працівника, на період сесії органу місцевого самоврядування. Відмова в наданні цієї відпустки забороняється».

Окрім цього, гарантією депутатської діяльності має бути визначення в законодавстві права всіх депутатів на відшкодування коштів за час роботи на сесіях місцевої ради чи інший правовий механізм грошової компенсації.

Відповідно до частини третьої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частини другої статті 32 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» на час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших передбачених законом випадках у робочий час депутату місцевої ради за основним місцем роботи підлягають відшкодуванню середній заробіток та інші витрати, пов'язані з депутатською діяльністю, за кошт відповідного місцевого бюджету.

Тобто законодавство визначає ряд обов'язкових елементів, які є необхідними для отримання відшкодування середнього заробітку, а саме:

- здійснення депутатських повноважень у робочий час,
- відшкодування за основним місцем роботи,
- коштом роботодавця підлягає відшкодуванню середній заробіток,
- коштом місцевого бюджету підлягають відшкодуванню інші витрати, пов'язані з депутатською діяльністю.

Водночас робота може бути змінною (стаття 58 КЗпП України). До прикладу, удень працівник відпочиває, а працює в нічну робочу зміну. У цьому разі працівнику-депутату доведеться вдень працювати на засіданнях постійних комісій і пленарному засіданні сесії, які зазвичай у нічний час не проводять, а в нічний час — за основним місцем роботи. Отже, порушується право працівника на відпочинок.

Видається доцільним на законодавчому рівні передбачити пільги для працівників, які поєднують роботу з виконанням депутатських повноважень, а також зобов'язати роботодавця створювати необхідні умови для поєднання роботи з виконання депутатських повноважень. Наприклад, недопустимість залучення до роботи впродовж 12 годин після завершення сесії з обов'язковою компенсацією можливих втрат у заробітній платі; скорочення робочого часу зі збереженням заробітної плати для працівників, які виконують депутатські повноваження; установлення на бажання працівника гнучкого режиму робочого часу. Такі гарантії також має бути передбачено в колективному договорі.

Крім того, формулювання частини третьої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частини другої статті 32 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» не дають гарантій компенсації середнього заробітку всім депутатам, зокрема тим, які не мають основного місця роботи (самозайняті особи, серед яких фізичні особи — підприємці).

Відповідно до підпункту 14.1.226 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України самозайнята особа — платник податку, який є фізичною особою — підприємцем або провадить незалежну професійну діяльність, що передбачає участь фізичної особи в науковій, літературній, артистичній, художній, освітній або викладацькій діяльності, діяльність лікарів, приватних нотаріусів, приватних виконавців, адвокатів, арбітражних керуючих тощо.

Відповідно до пункту 12 частини першої статті 1 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» основне місце роботи — це місце роботи, де працівник працює на підставі укладеного трудового договору та яке він визначив як основне згідно з поданою заявою та відомостями, що обліковуються в реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру на її підставі.

Отже, буквальне тлумачення основного місця роботи передбачає місце роботи працівника, який має укладений трудовий договір, і визначене за ним місце праці.

У самозайнятих осіб такого «основного місця роботи» може не бути, і вони не мають укладеного трудового договору чи контракту.

Тому, якщо депутат місцевої ради є самозайнятою особою, виникає питання, як отримати відшкодування середнього заробітку та як цей середній заробіток потрібно обраховувати для такої самозайнятої особи.

Обраховують середню заробітну плату відповідно до Порядку обчислення середньої заробітної плати, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08 лютого 1995 року № 100. Водночас цей Порядок не визначає процедури обрахування середньої заробітної плати для самозайнятої особи.

Очевидно, це пов'язано з тим, що самозайняті особи не отримують заробітної плати, вони отримують дохід, який є об'єктом оподаткування.

Отже, відшкодування середнього заробітку в разі виконання повноважень депутата в робочий час для самозайнятих осіб не передбачено. Тож самозайняті особи-депутати не мають гарантії, яка є в інших депутатів-працівників.

Самозайнята особа працює «сама на себе». Така особа заробітної плати не отримує. Тож під час виконання депутатських повноважень на сесії місцевої ради самозайняті особи не можуть отримати відшкодування середнього доходу. Для них це є збитки у вигляді доходу, який би вони могли отримати під час здійснення своєї підприємницької чи незалежної професійної діяльності. Це ставить таких депутатів у нерівне становище й потребує законодавчого врегулювання.

Міністерство фінансів України в листі від 5 серпня 2016 року № 31-08040-02-10/22829 підсумувало, що підстав для планування місцевою радою видатків на відшкодування середнього заробітку депутату, який виконує депутатські повноваження в робочий час, немає, оскільки такі відшкодування середнього заробітку та сплата нарахунків на заробітну плату здійснюються за основним місцем роботи.

Тобто депутату, який працює за трудовим договором, середній заробіток на час виконання депутатських повноважень підлягає відшкодуванню коштом роботодавця. Натомість для самозайнятих осіб такого відшкодування не передбачено.

Можливим врегулюванням цього питання може бути визначення в законодавстві положення про відшкодування такому самозайнятому депутату середньої зведеної заробітної плати в області за коштом місцевого бюджету.

Для цього потрібно внести зміни до законодавства. До прикладу, у частині третій статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частині другій статті 32 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» після слів «середній заробіток» треба додати «та самозайнятим особам із розрахунку середньої зарплати в області за рахунок коштів місцевого бюджету».

Щодо інших витрат на провадження депутатської діяльності (відрядження, навчання, телефонний зв'язок тощо), то їх відшкодовують у межах асигнувань, передбачених відповідною радою в місцевому бюджеті, і це не залежить від статусу депутата місцевої ради — працівник, самозайнятий, безробітний чи будь-який інший статус.

Серед іншого видається доцільним уточнити в частині третій статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» формулювання «на час сесій, засідань постійних комісій ради», оскільки згідно із частиною першою статті 46 цього Закону сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Тобто сесія місцевої ради включає засідання постійних депутатських комісій. Тож словосполучення в частині третій статті 49 «засідань постійних комісій» не має окремого правового значення з огляду на частину першу статті 46.

Отже, задля забезпечення високого та якісного рівня здійснення депутатами місцевих рад їхніх депутатських повноважень у таких депутатів мають бути гарантії, які забезпечать їм рівні умови звільнення на цей час від виконання їхніх виробничих або службових обов'язків, гарантуватимуть отримання грошового відшкодування, а також створять належні умови для виконання депутатських повноважень.

Гамаюнова Вікторія Миколаївна,
депутат Кушугумської селищної ради
Запорізького району Запорізької області,
помічник-консультант депутата
Запорізької обласної ради

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В АСПЕКТІ ЇХ ВІДНОСИН ІЗ ПОМІЧНИКАМИ-КОНСУЛЬТАНТАМИ

Норми Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV (далі — Закон) регламентують повноваження депутата місцевої ради у виборчому окрузі і права депутата в раді та її органах.

Питання правового статусу депутатів місцевих рад є актуальним напрямом досліджень українських науковців, підтвердженням чого є праці М. Баймуратова, К. Ємельяненка, В. Кампа, А. Колодія,

М. Корнієнка, В. Ладиченка, П. Любченка, М. Пухтинського, О. Чернецької та ін. Практика реалізації положень законодавства, яке регулює порядок реалізації повноважень депутатів місцевих рад, не вичерпує підстав для втрати актуальності зазначеними питаннями, бо недослідженими або такими, що є суперечливо законодавчо врегульованими, залишаються багато аспектів практичної реалізації депутатських повноважень.

Згідно зі статтею 2 Закону депутат сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, якого відповідно до Конституції України й Виборчого кодексу обирають на основі загального, рівного, прямого виборчого права за допомогою таємного голосування на строк, установлений Конституцією України.

Основними обов'язками депутатів місцевих рад, як представників інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, є представлення та захист інтересів відповідної територіальної громади та її частини — виборців свого виборчого округу, виконання їхніх доручень у межах своїх повноважень, наданих законом, активна участь у здійсненні місцевого самоврядування [1].

На думку О. В. Чернецької, депутат місцевої ради — це громадський діяч, який є повноважним виборним представником територіальної громади й рівноправним суб'єктом представницького органу місцевого самоврядування, який вирішує питання місцевого значення відповідно до Конституції, законів України та актів органів місцевого самоврядування [2, с. 18—19].

Положеннями статей 10—29 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» встановлено різні форми діяльності депутатів місцевих рад, отже робота депутата місцевої ради є доволі багатогранною. Депутат місцевої ради здійснює свої повноваження як у виборчому окрузі, так і в раді та її органах.

З метою сприяння своїй роботі депутат місцевої ради може мати до п'яти помічників-консультантів, що працюють на громадських засадах і які за дорученням депутата місцевої ради покликані допомагати під час проведення особистих прийомів виборців, вивчати питання, необхідні депутату місцевої ради для здійснення його депутатських повноважень, готувати за ними відповідні матеріали, допомагати в організації проведення звітів і зустрічей із виборцями,

у розгляді надісланих на його ім'я поштою або поданих на особистому прийомі виборцями пропозицій, заяв і скарг громадян та вирішенні порушених у них питань, надавати депутату місцевої ради організаційно-технічну та іншу необхідну допомогу під час здійснення ним депутатських повноважень.

Персональний добір кандидатур на посаду помічника-консультанта депутата місцевої ради, організацію їх роботи та розподіл обов'язків між ними здійснює особисто депутат місцевої ради, який несе відповідальність щодо правомірності своїх рішень (частина друга статті 291 Закону).

Для реалізації покладених обов'язків помічник-консультант наділений відповідними правами: за пред'явленням посвідчення помічника-консультанта входити до приміщень відповідної місцевої ради й перебувати в них, дотримуючись встановленого порядку; одержувати надіслану на ім'я депутата місцевої ради поштову й телеграфну кореспонденцію, відправляти її за дорученням депутата місцевої ради; за дорученням депутата місцевої ради брати участь в організації дослідження громадської думки, потреб територіальної громади, інформувати про них депутата відповідної місцевої ради та вносити пропозиції щодо способів їх вирішення; за письмовим зверненням депутата місцевої ради та за згодою посадових осіб органів місцевого самоврядування користуватися копіювально-розмножувальною та обчислювальною технікою.

Тобто можна дійти висновку, що помічник-консультант фактично допомагає забезпечувати депутату місцевої ради умови для здійснення депутатських повноважень, непорушність яких гарантовано законодавством України.

Проте з аналізу законодавства України вбачається, що не всі повноваження депутата можливо реалізувати на практиці.

Так, за приписами пункту 2 частини п'ятої статті 291 Закону помічник-консультант депутата місцевої ради має право одержувати надіслану на ім'я депутата місцевої ради поштову й телеграфну кореспонденцію, відправляти її за дорученням депутата місцевої ради. Не зупиняючись на юридичному визначенні і тлумаченні поняття «доручення» та його правовій природі й формі, звернімо увагу на нормативно-правові акти, якими керуються оператори поштового зв'язку.

Відносини у сфері надання послуг поштового зв'язку врегульовано Конституцією України, Законом України «Про поштовий зв'язок» та іншими законами України, а також ухваленими відповідно до них нормативно-правовими актами (стаття 2 Закону України «Про поштовий зв'язок») [3]. Конституція України гарантує кожному таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції [4].

Правила надання послуг поштового зв'язку, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 року № 270, дають право працівникам поштового зв'язку вимагати від особи, уповноваженої на одержання поштового відправлення, довіреність, оформлену в установленому законодавством порядку [5].

Відповідно до пункту 90 згаданих Правил довіреність на одержання поштового відправлення може бути посвідчена нотаріально, посадовою особою організації, у якій довіритель працює, навчається, перебуває на стаціонарному лікуванні, або за місцем його проживання. Після пред'явлення оригіналу довіреності її копія залишається в об'єкті поштового зв'язку.

Отже, з наведеного вбачається, що єдиною підставою для отримання поштової кореспонденції, зокрема й на ім'я депутата, може бути лише довіреність, а не доручення.

У роботі депутата під час вирішення питань виборців велике значення має оперативність і мобільність. Ураховуючи зайнятість депутатів місцевих рад у сфері основної роботи та депутатської діяльності, саме на помічників-консультантів покладено обов'язок отримувати кореспонденцію, адресовану на ім'я депутата (а не на ім'я просто фізичної особи). Однак неузгодженість між чинними нормативно-правовими актами обмежує права помічників-консультантів і взагалі нівелює поняття «непорушності повноважень депутата місцевої ради».

Підсумовуючи зазначене, можна дійти висновку, що колізія норм права обмежує реалізацію повноважень депутата місцевої ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, члена відповідної місцевої ради. На цей час є реальна потреба в законодавчому узгодженні питання щодо права помічників-консультантів депутатів місцевих рад одержувати надіслану на ім'я депутата місцевої ради поштову й телеграфну кореспонденцію.

Список використаних джерел:

1. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата оновлення: 16.11.2021 ; дата звернення: 20.11.2021). — Назва з екрана.
2. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія / О.В. Чернецька. — Київ : Видавничий дім «Скіф», КНТ, 2008. — 144 с.
3. Про поштовий зв'язок : Закон України від 04.10.2001 р. № 2759-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2759-14#top> (дата оновлення : 16.10.2020 ; дата звернення: 20.11.2021). — Назва з екрана.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%Do%BA/96-%Do%B2%D1%80#Text>. (дата оновлення: 01.01.2020 ; дата звернення: 20.11.2021). — Назва з екрана.
5. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 р. № 270 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2009-%Do%BF#Text> (дата оновлення: 10.01.2020 ; дата звернення: 20.11.2021).

Головко Ольга Дмитрівна,
студентка 3 курсу Інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В БЮДЖЕТНОМУ ПРАВІ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Зважаючи на те що Україна досить недавно стала на шлях децентралізації, є низка проблем з утіленням цього принципу в життя з фінансового погляду. До них належать, зокрема, наявність значної залежності від «центру», незбалансованість бюджетів, незацікавленість місцевих органів у розвитку своєї території та збільшенні доходної бази, а також велика кількість установ, які «історично» дістались у спадщину та є тягарем для місцевих бюджетів [1].

З 2015 року статтями 98 і 99 Бюджетного кодексу України було запроваджено горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів у межах реалізації реформи міжбюджетних відносин. Така модель прийшла на зміну системі балансування місцевих бюджетів, передусім через узяття курсу до євроінтеграції нашої держави та виконання положень Угоди про Асоціацію [2, с. 80].

Відповідно до реформи базовим елементом системи балансування став «індекс податкоспроможності». Показник від 0,9 до 1,1 не передбачає трансфертів для бюджетів (це стосується як реверсних, так і базових дотацій). Якщо індекс менший за 0,9, то передбачено «підтягування» показника завдяки базовій дотації, яку встановлено в розмірі 80 % від показника до 0,9.

Механізм горизонтального вирівнювання в Україні

1. Результат вирівнювання		
<i>Базова дотація</i>	<i>Реверсна дотація</i>	<i>Не підлягає вирівнюванню</i>
Рівень надходжень нижчий за 0,9 середнього показника по Україні	Рівень надходжень вищий за 1,1 середнього показника по Україні	Рівень надходжень у межах від 0,9 до 1,1 середнього показника по Україні
2. Параметри, що підлягають урахуванню під час розрахунку		
<i>Чисельність населення</i>	<i>Надходження ПДФО</i>	<i>Індекс податкоспроможності</i>
За даними Держстату, на початок року, що передує плановому	За останній звітний період	Співвідношення надходжень ПДФО на 1 жителя по бюджету до аналогічного показника по Україні

Окремі проблеми реалізації механізму

По-перше, згідно зі статтями 98 та 99 Бюджетного кодексу України (далі — БКУ) місто Київ не підпадає під дію механізму горизонтального вирівнювання. Це означає, що під час проведення вирівнювання показники доходів столичного бюджету не враховуватимуть. До того ж сума коштів, що перевищує середній показник надходжень податків на одного мешканця по Україні, не вилучається, а спрямовується на фінансування видатків для виконання Києвом функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV (далі — Закон № 401-XIV) [4, с. 94].

Однак до реформ у сфері міжбюджетних відносин у 2015 році бюджет міста Києва поряд із бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами брав участь у вирівнюванні. Порівнявши сучасну й попередню редакції Закону № 401-XIV (до 2015 року), можна зазначити, що на Київ не було покладено додаткових функцій. Зважаючи на це, вважаємо, що вилучення Києва з механізму горизонтального вирівнювання є необґрунтованим.

По-друге, система фінансового вирівнювання в Україні, зокрема на регіональному рівні й на рівні територіальної громади, є неефективною та не стимулює органи місцевого самоврядування до

соціально-економічної активності, збільшення неподаткових доходів, а тому призводить до послаблення фінансової самостійності місцевих бюджетів [4]. Це пов'язано з відсутністю будь-яких стимулів, адже через механізм дотацій гроші їм і так буде повернено. Тож про жодну ініціативу тут навіть не йдеться. Із такого погляду це можна розглядати як порушення принципу справедливості, адже регіони, які вкладають у власний розвиток більше ресурсів, більше й утратять.

По-третє, у межах децентралізації багато повноважень із рівня району переходить на рівень об'єднаних територіальних громад (далі — ОТГ). Водночас для горизонтального вирівнювання використовують однакові критерії для районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення й бюджетів ОТГ. Перехід на прямі міжбюджетні відносини ОТГ та залучення їх до процесу горизонтального вирівнювання бюджетів за теперішнього рівня їх податкоспроможності потребує збільшення фінансового ресурсу, спрямованого на базову дотацію місцевим бюджетам [4, с. 94].

Пропозиції щодо розв'язання проблем міжбюджетних відносин

По-перше, вважаємо за доцільне долучення міста Києва до процесу фінансового вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів, оскільки:

— це великий обсяг вилученої в Києва реверсної дотації до державного бюджету;

— згідно зі статтею 64 БКУ середній показник податкоспроможності підлягає обрахуванню за всіма зведеними бюджетами міст обласного значення, районів та об'єднаних територіальних громад, а тому значення цього показника неабияк зросте, що зумовить збільшення обсягів базової дотації з державного бюджету та кількості бюджетів, що її потребують.

По-друге, пропонуємо для стимулювання громад до соціально-економічного розвитку знизити відсоток реверсної дотації або ж застосовувати базові дотації, що містять стимулювальний складник, за принципом справедливості.

По-третє, слід змінити порядок зарахування ПДФО до місцевих бюджетів (що лежить в основі розрахунку індексу податкоспроможності для вирівнювання) за місцем проживання особи, а не за місцем її працевлаштування. Тоді податкоспроможність громад, які доволі

часто є донорами робочої сили для більш економічно розвинутих громад, зростає.

Висновки

Перерозподіл доходів на користь місцевих бюджетів, де саме й відбувається життєдіяльність населення та здійснюється виробництво, може досить істотно прискорити інноваційне зростання регіонів і вивести їх на рівень фінансової самодостатності.

Обов'язок держави — забезпечити достатній рівень життя населення та реалізацію соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання.

Збалансована система міжбюджетних відносин — це основа для дієвої державної регіональної політики.

Від справедливого перерозподілу бюджетних коштів згідно з потребами та від ефективності їх використання залежить стабільність розвитку держави й регіонів. Саме тому реалізація принципу децентралізації та юридичної рівності є тим фундаментом, на якому потрібно будувати сучасні міжбюджетні відносини в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 26.04.2015 р. № 79-19 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>. — Назва з екрана.
2. Логвінов П. В. Фінансове вирівнювання територій в умовах децентралізації публічних фінансів / П. В. Логвінов // *Finance, accounting and audit*. — 2015. — Issue 2 (26).
3. Костирко Л. А. Механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні: пріоритети, інструменти, перспективи : монографія / Л. А. Костирко, Н. Ю. Велентейчик. — Северодонецьк : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2016. — 280 с.
4. Бенювська Л. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи / Л. Бенювська // *Світ фінансів*. — 2019. — № 2. — С. 85—97.

Гречківська Меріам,
*аспірант кафедри загальнотеоретичного
правознавства та публічного права Національного
університету
«Києво-Могилянська академія»*

НОВЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД: РИЗИКИ НАДМІРНОЇ ПАРТИЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Інститут відкликання формально визначають як один з інструментів контролю виборців щодо обраних ними представників. Однак його ефективність і відповідність принципам представницької демократії беруть під сумнів, адже відкликання за своєю природою є елементом імперативного мандата (поряд із наказами виборців), який, за оцінками Венеційської комісії, надмірно обмежує свободу обраної особи реалізувати власні повноваження, керуючись першочергово законом і враховуючи власний статус як представника народу [1, с. 429].

Проте, якщо загальновизнаною є позиція повної неприйнятності запровадження елементів імперативного мандата щодо загальнодержавних представницьких органів, аргументом на користь збереження в українському законодавстві інституту відкликання за народною ініціативою для представницьких органів місцевого самоврядування певною мірою є особлива правова природа місцевого самоврядування як специфічної форми здійснення публічної влади, якій властивий найбільш тісний зв'язок із виборцем на місцях.

Водночас потреба забезпечити широкий доступ виборців до інструментарію прямої демократії не може бути замінена нав'язуванням обранцям певної волі під загрозою втрати мандата й обмежувати їхнє право ухвалювати рішення відповідно до власного розуміння.

Ба більше, неприйнятним є спотворення логіки існування інституту відкликання щодо представницьких органів місцевого самоврядування задля перетворення політичного зв'язку між депутатами та третіми особами — політичними партіями, які здійснили їх висування, на

юридичні відносини підпорядкування. А саме такі ризики має за-
провадження (або, точніше, повернення в модифікованому вигляді
скасованого раніше) інституту партійного відкликання депутатів
місцевих рад.

2. Так, змінами до Закону України «Про статус депутатів місцевих
рад» (далі — Закон) від 16 липня 2020 року (набули чинності 23.07.2020)
положення, які регламентують процедуру відкликання депутатів
місцевих рад, було істотно новелізовано.

Зокрема, правом ініціювати відкликання депутатів місцевих
рад поряд із громадянами-виборцями було наділено також місцеві
організації політичних партій (частина перша статті 38 Закону) [2].
Водночас відповідно до нових положень порядок відкликання різ-
ниться залежно від суб'єкта, який порушує це питання, а також від
способу висування кандидата, обраного депутатом.

Тенденцію до надання пріоритетності волі політичної партії перед
волею територіальної громади та її окремих виборців законодавець
упровадив ще на етапі визначення сили «наказів», які фактично мо-
жуть давати як виборці (у формі доручень), так і політичні партії (у
формі передвиборних програм і програм діяльності). І якщо перші
мають лише рекомендаційний характер, а їх виконання поставлено
в залежність від рішення ради (частина п'ята статті 17 Закону) [2],
то невідповідність діяльності депутата партійним приписам може
тягти за собою втрату мандата незалежно як від волі ради, так і від
волі територіальної громади, адже є однією із самостійних підстав
для його відкликання (пункт 3 частини першої статті 37 Закону) [2].

3. Порівнюючи самі механізми відкликання за народною ініціа-
тивною виборцями й місцевими організаціями політичних партій,
можна дійти висновку про практичну непридатність до застосування
першого та максимальну зручність у застосуванні другого. Через це
можна говорити про законодавче викривлення інституту відкликання
за народною ініціативою та перетворення з елемента імперативного
мандата обранців щодо виборців на елемент імперативного мандата
депутатів щодо політичної партії, яка їх висувала кандидатами.

Ключовим моментом, який унеможлиблює застосування від-
кликання як способу висловлення волі виборців територіальної
громади щодо обранця в чистому вигляді, є належність до виключної
компетенції політичної партії остаточного вирішення питання про

відкликання депутата, незалежно від того, хто та на яких підставах ініціював цю процедуру. Єдиним критерієм надання політичній партії цього повноваження є спосіб номінування тоді ще кандидата через її місцеву організацію (частини п'ята та сьома статті 41 Закону) [2].

Відкликання ж за народною ініціативою в автентичному вигляді (ініційоване виборцями, проведене зі збором підписів і засвідчене рішенням територіальної виборчої комісії за результатом перевірки дотримання визначених Законом процедур) можливе лише щодо «незалежних» депутатів, які були кандидатами-самовисуванцями (частина п'ята статті 41 Закону) [2]. Однак у цьому контексті важливо зазначити, що самовисування можливе тільки до місцевих рад територіальних громад, кількість виборців у яких менша за 10 тисяч осіб (абзац 2 частини другої статті 216 Виборчого кодексу України [3]). Отже, це стосується досить малих громад; для переважної ж більшості територіальних громад результативне використання механізму можливе лише за наявності волі на відкликання в партії-номінатора.

Застосування різних процедур для відкликання депутатів з ініціативи виборців і з ініціативи місцевих організацій партій ставить у більш вигідне становище політичні партії, а не територіальну громаду, а отже дискредитує і саму ідею застосування інституту відкликання як контрольного механізму територіальної громади, а не легалізованого інструменту прямого партійного впливу.

4. Зазначимо, що законодавчо не лише надано функціональний пріоритет партійному відкликанню над відкликанням виборцями, але й не забезпечено навіть мінімальної залученості територіальної громади (або хоча б її представників) до процесу відкликання за ініціативою місцевої організації партії на жодному з етапів. Так, поряд із відсутністю вимог щодо кількісного й територіального представництва до зборів місцевої організації партії, на яких може бути ухвалено рішення про подання відповідної пропозиції до її керівного органу (частина дев'ята статті 38 Закону) [2], законодавець також не вимагає (і навіть не мотивує) залучати до процесу територіальну громаду або встановлювати / урахувати її позицію. «Спрощений порядок» партійного відкликання не передбачає необхідності збору підписів. Остаточне рішення ухвалює лише керівний орган партії, який не зв'язаний ні «рекомендацією» своєї місцевої організації, ні волею територіальної громади.

Відсутність у Законі таких запобіжників позбавляє політичну партію необхідності забезпечувати хоча б мінімальну сутнісну демократичність процесу відкликання, а не лише його умовну публічність.

5. Нарешті, інститут партійного відкликання в запропонованому вигляді фактично ставить реалізацію конституційних активного й пасивного виборчих прав жителів громади у вирішальну залежність від волі суб'єкта, який не є безпосереднім учасником відносин між депутатом та виборцями, — політичної партії, для якої запроваджено нове, вище за пріоритетністю право — впливати на персональний склад виборного органу місцевого самоврядування поза виборчим процесом. Як сама процедура партійного відкликання, так і автоматичне входження до складу місцевої ради наступного за черговістю кандидата від місцевої організації партії в разі ухвалення її керівним органом рішення про відкликання чинного депутата (частина дев'ятого статті 41 Закону) [2] — це способи легалізації механізму зміни результатів виборів рішенням політичної партії, а не голосуванням виборців. По суті, це суперечить позиції Конституційного Суду України, висловленій у Рішенні у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії. У зазначеному Рішенні справедливо наголошено на необхідності дотримання принципу вільних виборів (важливим елементом якого є визнання їхніх результатів), недопустимості скасування волевиявлення громадян рішенням політичної партії, а також на неприйнятності спотворення чи скасування виборчих прав під час визначення законодавцем порядку й умов їх реалізації [4].

Як наслідок, запропонований порядок відкликання депутатів фактично замінює формально задекларовану політичну відповідальність обраних депутатів перед власними виборцями (частина третя статті 11 Закону) [2] юридичною відповідальністю перед політичними партіями, від яких таких депутатів було висунуто кандидатами під час виборів.

Одночасно із цим партії наділено владними повноваженнями застосовувати щодо депутатів санкції (позбавляти мандата), не маючи при цьому жодних установлених законодавством критеріїв такої дискреції (підстав для застосування). А суб'єкти, чиї права потенційно може бути порушено (депутати або виборці територіальної громади), не мають можливості отримати судовий захист через відсутність підстав для оспорювання (політична партія обмежена лише

положеннями власного статуту, який є внутрішнім документом і не підлягає оскарженню, а держава в особі судів обмежена у втручання у внутрішньопартійні процедури та рішення, зараховані законом до виключної компетенції політичних партій).

Застосування ж описаного механізму партійного відкликання матиме наслідком зміну сформованого в конституційний спосіб складу представницького органу територіальної громади через застосування не внормованих законодавчо внутрішньопартійних інструментів.

Список використаних джерел:

1. Європейський виборчий доробок (CDL(2002)7rev). Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи ; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. — Київ : Логос, 2009. — 500 с.
2. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата оновлення: 23.03.2021 ; дата звернення: 16.11.2021). — Назва з екрана.
3. Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 р. № 396-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата оновлення: 01.08.2021 ; дата звернення: 16.11.2021). — Назва з екрана.
4. Рішення Конституційного Суду України від 21.12.2017 р. № 3-р/2017 (у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17#Text> (дата звернення: 16.11.2021).

Гусаревич Наталія Володимирівна,
аспірант Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ГОЛОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розвиток інструментів електронної демократії та залучення жителів територіальних громад до ухвалення місцевих рішень через електронні консультації, слухання, референдуми тощо є запорукою побудови дієвого діалогу між громадянським суспільством й органами державної влади та місцевого самоврядування. Проте сьогодні в Україні розвиток електронної демократії та впровадження технологій електронного голосування перебуває ще на стадії зародження.

Навіть проведення пілотного проекту з електронного голосування на місцевих виборах у жовтні 2020 року стало неможливим через те, що не було нормативно-правового врегулювання цього процесу, а також через незадовільний стан державної ІТ-інфраструктури, що унеможливорює технічне створення «паралельного цифрового виборчого округу» [12].

Проте створення відкритого цифрового ринку, упровадження інформаційно-комунікаційних технологій, цифрових інновацій в інститути партисипативної демократії та у виборчий процес є однією з умов успішного виконання Україною зобов'язань, пов'язаних із підписанням Угоди про асоціацію з Європейським Союзом [9].

Центральна виборча комісія починаючи з 2004 року намагається запровадити електронну систему виборів для окремих категорій виборців (наприклад, за інклюзивною ознакою) або окремих дільниць (наприклад, закордонних), але далі обговорень щодо їх практичної реалізації на загальнодержавному рівні нічого зроблено не було.

Оскільки протягом останніх двох років цифровізацію України визнано одним із пріоритетних напрямів державного розвитку, нещодавно питання запровадження електронного голосування під час волевиявлення громадян було внесено до деяких розпорядчих нормативних актів. Так, зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня

2018 року № 67-р схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018—2020 роки, де одним із головних складників розвитку електронної демократії визначено е-голосування, а також затверджено план заходів на виконання документа, яким передбачено розроблення акта Кабінету Міністрів України про реалізацію проєктів цифрової трансформації у сфері електронної демократії [10].

Указом Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» від 29 липня 2019 року № 558/2019 одним із завдань Кабінету Міністрів України визначено: «Опрацювати у взаємодії з Центральною виборчою комісією питання щодо... можливості запровадження електронного голосування під час виборів, референдуму» [6].

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019—2020 роки» від 12 червня 2019 року № 405-р Державному агентству з питань електронного урядування, Мін'юсту та Центральній виборчій комісії (за згодою) було доручено розробити та подати в установленому порядку проєкт Закону України «Про електронне голосування» [7].

Також Центральна виборча комісія видала постанову «Про Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020—2025 роки» від 11 червня 2020 року № 102, де однією зі стратегічних цілей визначено «впровадження новітніх технологій у виборчий процес», для досягнення якої передбачено у планах дій проведення аналізу можливості впровадження новітніх технологій у виборчий процес, їх пілотування та впровадження практик, визнаних успішними [8].

А вже на початку 2021 року законодавець у Законі України «Про всеукраїнський референдум» передбачив власне можливість проведення електронного голосування [5].

Ці норми, однак, набудуть чинності лише після ухвалення окремого відповідного законодавчого акта, що передбачає електронне голосування в Україні загалом.

Слід також зазначити, що у Виборчому кодексі України, ухваленому Верховною Радою України наприкінці 2019 року, статтею 18 передбачено можливість використання інноваційних технологій, технічних і програмних засобів під час організації та проведення виборів у формі проведення експерименту або пілотного проєкту лише щодо:

- голосування виборців на виборчій дільниці за допомогою технічних засобів і програмних засобів (машинне голосування);
- проведення підрахунку голосів виборців за допомогою технічних засобів для електронного підрахунку голосів;
- складання протоколів про підрахунок голосів, підсумки та результати голосування з використанням інформаційно-аналітичної системи [1].

На початку 2020 року розпочала працювати робоча група Комітету з питань цифрової трансформації, до якої ввійшли народні депутати України, представники Центральної виборчої комісії та Міністерства цифрової трансформації, з метою обговорення перспектив законодавчого та практичного впровадження електронного голосування [4].

Проте на цей час до Верховної Ради України не подано жодного проекту Закону, який би врегулював правові питання застосування електронного голосування як способу волевиявлення громадян, навіть у межах пілотного проекту.

Ба більше, провальна державна інформаційна політика щодо впровадження новітніх технологій у виборчий процес призвела до офіційного звернення влітку поточного року кількох десятків громадських організацій, які висловили занепокоєння намірами Міністерства цифрової трансформації провести пілотне інтернет-голосування під час місцевих виборів.

Відповідну заяву поширила Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) [11]. На думку підписантів звернення, **на цей час зарано проводити подібне тестування, оскільки пілотування цієї технології без достатньої підготовки може завдати шкоди цілісності й успішності виборчого процесу.** Хоча, на думку більшості експертів, основною проблемою нереалізації пілотного проекту з електронного голосування була саме відсутність законодавчого врегулювання самої процедури та її наслідків для встановлення результатів волевиявлення громадян.

Тому аналіз проведених заходів української влади щодо започаткування та впровадження цифрових технологій у процес голосування на виборах і референдумах свідчить, що успішність цього процесу залежить передусім не від рівня технічного розвитку та ступеня захищеності електронного голосування, а від якості законодавчої бази країни, що регламентує питання застосування нових технологій,

і довіри громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування загалом [2; 3].

Можна зробити висновок, що правові зміни щодо електронного голосування в Україні повинні мати кілька циклів із постійним переглядом, зважаючи на результати технічних експериментів (від пробних тестувань, пілотних проєктів до повномасштабних застосувань цифрових технологій на національних референдумах і виборах).

Список використаних джерел:

1. Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 р. № 396-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/396-20>. — Назва з екрана.
2. Використання міжнародних виборчих стандартів : посібник Ради Європи для громадських організацій (2017) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://rm.coe.int/using-international-election-standards-ukr-web/168077d48b>. — Назва з екрана.
3. Впровадження електронного голосування : програмний документ Міжнародного інституту демократії і сприяння виборам (IDEA) (2011) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/introducing-electronic-voting-essential-considerations-UK.pdf>. — Назва з екрана.
4. Плануємо запровадити електронне голосування на виборах [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://thedigital.gov.ua/news/planuemo-zaprovaditi-elektronne-golosuvannya-na-viborakh>. — Назва з екрана.
5. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1135-20>. — Назва з екрана.
6. Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг : Указ Президента України від 29.07.2019 р. № 558/2019 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/558/2019#Text>. — Назва з екрана.
7. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019—2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2019 р. № 405-р

- [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405-2019-%D1%80#Text>. — Назва з екрана.
8. Про Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020—2025 роки : Постанова Центральної виборчої комісії від 11.06.2020 р. № 102 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-20#n10>. — Назва з екрана.
 9. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>. — Назва з екрана.
 10. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018—2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>. — Назва з екрана.
 11. Спільна заява щодо пілотування Інтернет-голосування під час місцевих виборів у жовтні 2020 року від 01.07.2020 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://ifesukraine.org/news/spilna-zayava-shhodo-pilotuvannya-internet-golosuvannya-pid-chas-misczevyh-vyboriv-u-zhovtni-2020-roku/?fbclid=IwAR1VPOYlwsAS4iwn1Qs9ztuG9_52ciMPBArrGoaLXLHYCR_h3ZpaQOpPW7I. — Назва з екрана.
 12. Поремчук Є. Чи потрібні Україні електронні вибори? Влада розглядає можливість проведення виборів в електронній формі. Чи готова країна до такого формату голосування? [Електронний ресурс] / Євген Поремчук // Українська правда. — Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/12/9/668969/>. — Назва з екрана.

Комарницька Евеліна Володимирівна,
студентка магістратури
Академії праці, соціальних відносин і туризму

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розпочата в Україні реформа децентралізації публічної влади викликана тим, що чинна модель організації публічної влади, закріплена в Конституції України, багато в чому ґрунтується на радянських рудиментах, зберігає рівень надмірної централізації влади, ознаки одержавлення місцевого самоврядування, порушує принципи його компетенційної автономії, повноти, організаційної самостійності, матеріальної та фінансової спроможності. Ця реформа, на основі ідей сучасного конституціоналізму, Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших міжнародно-правових актів, має за мету наділити органи місцевого самоврядування максимально економічною та соціальною автономією. Ідеться фактично про розширення повноважень місцевих громад, тобто наповнення реальним змістом конституційного положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (стаття 5 Конституції України).

Питання організації діяльності органів місцевого самоврядування, участі громадян у здійсненні свого права на місцевому рівні, діяльності комунальних підприємств, організацій, установ, взаємодії з іншими органами та посадовими особами, охорони здоров'я, соціальної політики, транспорту, земельних та екологічних відносин, підприємництва, торгівлі й організації ринків, комунального господарства та житлової сфери, архітектури й містобудування та ін. є безпосередніми об'єктами нормативного регулювання органів місцевого самоврядування [3].

Важливо, що українське законодавство вимагає державної реєстрації статуту територіальної громади, установлюючи це умовою набрання ним чинності, що визначається його особливим предметом правового

регулювання і значенням для функціонування інших джерел права. Взаємодія між державою та самоврядуванням відбувається, зокрема, і через санкціонування (зведення в ранг джерела права) актів органів місцевого самоврядування, ухвалених у межах їхніх предметів відання [4, с. 44]. Водночас зарахування актів місцевого самоврядування до правових актів державного управління суперечить Конституції України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

Цікавим є те, що орган місцевого самоврядування в більшості країн структурно не належить до системи органів державної влади, незалежно від функціональної участі його у вирішенні завдань держави. Тож ухвалені рішення, по суті, формально не є втіленням державної волі, хоча фактично й відображає її. Правова форма, яка є можливою для реалізації функцій і повноважень органів місцевого самоврядування в сучасній державі, формує правовий характер актів органів і посадових осіб як джерел права. На сучасному етапі розвитку української держави частка правового регулювання за допомогою актів органів і посадових осіб досить велика, про що свідчить практика діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів [1, с. 55].

Своєю чергою, процеси децентралізації передбачають переміщення центру ухвалення рішень на місцевий рівень, відмову від прямого регулювання, узгодження або іншого правового чи організаційного впливу центральної влади на процес ухвалення актів органами місцевого самоврядування [5, с. 277]. Роль державного регулювання місцево-правових відносин у більшості випадків має зміститися до встановлення стандартів, ухвалення «модельних» правових актів, а також визначення типових і рекомендаційних настанов для суб'єктів місцевої нормотворчості. Ці інструменти формування автономності місцевого менеджменту з боку центральної влади передусім стануть необхідним знаряддям для реалізації нормотворчої функції органами самоврядування. Децентралізація є складним комплексним процесом, який має на меті формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, повніше залучення громадян до управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та, як наслідок, удосконалення життєвого простору громадян. Це своєрідна розбудова громадянського суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою через

передання платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [7, с. 4—5]. Проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні має ґрунтуватися на ліквідації наявних районних та обласних державних адміністрацій і створенні замість них нових інституцій. Такий підхід у реформуванні виконавчої гілки влади матиме наслідком успішну реалізацію децентралізації публічної влади, оскільки наявність кількох рівнів управління державою, виражених у державних виконавчих органах управління й органах місцевого самоврядування, які дублюють один одного, є неефективним. Певною мірою це було відображено в запропонованих свого часу Конституційною комісією при Президенті України змінах до Основного Закону України (стаття 118 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [6].

Також ця реформа передбачає повномасштабне об'єднання територіальних громад. Тож на виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2015 році Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким врегульовано відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [10]. Однак, зважаючи на повільність об'єднання територіальних громад, відповідно до ухваленого Верховною Радою України Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 року № 562-ІХ Кабінет Міністрів України 12 червня 2020 року видав 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей [12]. Так було завершено процес створення ОТГ, і в результаті в Україні (окрім Автономної Республіки Крим) сформовано з містом Києвом 1470 територіальних громад (у тому числі 31 територіальна громада на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей).

Ба більше, проведення конституційної, адміністративної реформ у нашій країні змінять характер їх нормативності в тому розумінні, що рішення органу місцевого самоврядування буде першоджерелом існування місцево-правової норми щодо більшості предметів регу-

лювання питань місцевого значення. Роль же загальнодержавного регулювання повинна звестися до встановлення стандартів розвитку адміністративно-територіальних одиниць у рамках державної політики, а також до створення умов для правомірної поведінки учасників місцевих відносин і гарантування реалізації норми права на відповідній території [2, с. 64].

Своєю чергою, адміністративно-територіальна реформа передбачає укрупнення районів. На початок реформи їх налічувалося в Україні 490 (це без районів у містах). Концепція реформи місцевого самоврядування, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування», передбачала, що в Україні має бути сформовано 100-120 районів, натомість Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року передбачала вже 120-150 районів [8]. Водночас 17 липня 2020 року Верховна Рада України видала Постанову № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», відповідно до якої в Україні сформовано 136 районів, які охоплюють від 150 тис. жителів (стандарт ЄС NUTS3), з них 36 районів налічують менше 150 тис. жителів [9].

Отже, завданнями реформи у сфері децентралізації публічної влади в Україні є: зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування; підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, району та області; сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії; визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг; посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток; створення передумов для стійкого розвитку територій; а загалом — трансформація суспільних відносин із метою максимального наближення управлінсько-правових засобів і послуг до кожного громадянина, наближення влади до громадян та залучення їх до управління державними справами, модернізація наявної у країні системи державного управління, створення ефективної моделі місцевого самоврядування, що гарантуватиме належний соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

Список використаних джерел:

1. Бородін Є. І. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні / Є. І. Бородін, Т. М. Тарасенко // Аспекти публічного управління. — 2015. — № 4 (18) квітень. — С. 55—61.
2. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в системі публічного управління : навч. посіб. у схемах / В. В. Кравченко, Є. І. Бородін, С. А. Квітка. — Дніпро : ГРАНІ, 2018. — 148 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24.
4. Місцеве самоврядування : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, Ю. Ф. Дехтяренка, В. С. Куйбіди. — Київ : НАДУ, 2019. — 672 с.
5. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. — Київ : НАДУ, 2018. — 180 с.
6. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 01.07.2015 р. № 2217а [Електронний ресурс]. — Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 29.04.2021). — Назва з екрана.
7. Коваленко А. А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. А. Коваленко // Право України. — 1997. — № 2.
8. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-p (дата звернення: 21.04.2021).
9. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-ІХ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#top> (дата звернення: 28.04.2021). — Назва з екрана.
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 09.05.2021). — Назва з екрана.
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон

України від 16.04.2020 р. № 562-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>. — Назва з екрана.

Корсакевич Святослав Сергійович,
здобувач ступеня Phd
Інституту соціальної та політичної психології
Національної академії педагогічних наук України

ФОРМА ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА МЕХАНІЗМ ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТНИХ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ: МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ

Із часом в Україні посилюється інтерес науковців і значної частини суспільства до конкретних виявів прямої демократії, важливою формою якої є референдум.

У науковій літературі референдум розглядають як спосіб ухвалення законів і рішень із найважливіших питань суспільного життя через пряме волевиявлення громадян під час всенародного голосування. Відмінність від виборів полягає в об'єкті волевиявлення: якщо на виборах таким об'єктом є кандидат чи список кандидатів, на референдумі — важливе або проблемне питання для країни чи конкретної місцевості.

У частині першій статті 5 Конституції України (далі — КУ) закріплено: «<...> Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», відповідно, встановлено його статус пріоритетного суб'єкта влади, який реалізує свою правосуб'єктність на «владу безпосередньо». У статті 69 КУ є дальший розвиток попереднього положення, у словах про народне волевиявлення через вибори, референдуми та інші форми безпосереднього народовладдя [1].

Проведення ж місцевого референдуму згідно із частиною першою статті 143 Конституції України забезпечують територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або утворені ними органи місцевого самоврядування для вирішення важливих питань місцевого значення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [1].

Предметом загальнодержавного референдуму є найважливіші проблеми суспільного й державного життя країни, а саме: ухвалення чи затвердження Конституції (окремих її положень), законів тощо, тоді як загальний характер предметів місцевого референдуму може бути змістовно різноманітнішим (наприклад, передавати чи ні частину угідь в оренду, чи будувати церкву певної релігійної конфесії тощо).

Задля наукової справедливості варто зауважити, що в попередньому Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 2012 року за правовою силою рішень референдуми поділялися на консультативні та імперативні. Консультативний референдум проводив орган державної влади перед ухваленням ним певного рішення з метою виявлення ставлення громадян до цього рішення.

Імперативний референдум означав, що його рішення мають найвищу юридичну силу, є остаточними й обов'язковими для виконання та не потребують затвердження будь-яким державним органом.

Суб'єктами ініціативи проведення референдуму в різних країнах є глава держави, парламент, уряд, органи місцевої влади (щодо місцевих референдумів). Ініціативу проведення референдуму можуть виявляти також і виборці. Необхідну їх кількість і процедуру ініціативи встановлюють законом (наприклад, у Білорусі — 10 % виборців певної території, у новому законопроекті про місцевий референдум № 512 від 19 травня 2021 року ця цифра ідентична щодо застосування референдуму й на території України).

Національні референдуми досить відомі пересічному українцю (навіть із новин) — згадаймо такі: єдиний, перший і останній всесоюзний радянський референдум, проведений у березні 1991 року з питання про збереження Союзу РСР як оновленої федерації, залишив по собі досить неоднозначне враження [2]; референдум у Великій Британії 23 червня 2016 року (більш відомий як Brexit); у Швеції консультативні референдуми проводили з питань заборони спиртних напоїв (1992 рік), використання ядерної енергетики (1980 рік), тощо.

На Всеукраїнському референдумі у 2000 році понад 80 % громадян позитивно відповіли на чотири запитання, зокрема й щодо впровадження двопалатного парламенту, скорочення чисельності депутатського корпусу та ін. Проте результати цього референдуму минулий склад парламенту так і не втілив у чіткі конституційні приписи [3].

За темою нашого дослідження розглянемо менш відомі пересічному громадянину особливості проведення саме місцевого референдуму. *Місцева громада станом на 2021 рік позбавлена можливості безпосередньо впливати на вирішення питань місцевого значення, оскільки чинним законодавством не передбачено процедури проведення місцевих референдумів.* Серед вітчизняних науковців місцеві референдуми в закордонних країнах досліджували О. Р. Дашковська, А. Ю. Ключкович, М. О. Лендъел, І. М. Милосердна, В. Л. Федоренко.

Згідно зі статтею 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що підлягають вирішенню лише референдумом, визначаються законом про референдуми. Таким законом до 2012 року був Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року № 1286-ХІІ, що втратив чинність з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06 листопада 2012 року № 5475-VІ, яким місцеві референдуми фактично було залишено поза межами нормативно-правового регулювання [2].

До слова, Рішенням Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 року було визнано неконституційним, однак це не зумовило автоматичного відновлення дії попереднього нормативно-правового акта 1991 року, залишивши з 2012 року істотну прогалину в питаннях реалізації однієї з основних форм здійснення народовладдя в Україні — місцевих референдумів.

Натомість дослідження, проведене Лабораторією законодавчих ініціатив у 2016 році щодо *досвіду використання місцевих референдумів в Україні протягом 1991—2012 років*, надало таку інформацію: в Україні було зафіксовано 178 ініціатив щодо проведення місцевих референдумів, 153 з яких було успішно проведено. 92 % рішень, винесених на референдум, було схвалено (122), тоді як лише 8 % — відхилено за результатами голосування (12). Найчастіше на референдумах голосували з питань, які за законом чітко вимагається вирішувати на місцевому референдумі: щодо об'єднання громад (68 референдумів), перейменування населених пунктів (42) і недовіри місцевому голові (19). На 12 місцевих референдумах порушували питання благоустрою територій, а 9 були присвячені земельним питанням [4].

Така статистика дає змогу стверджувати, що механізм місцевих референдумів в Україні є не лише затребуваним з позиції нормативного забезпечення участі громадян в управлінні, але й фактично відображає бажання та ініціативу громадян вирішувати питання місцевого значення.

Розпочата у 2014 році реформа децентралізації зі зростанням кількості питань, матеріального та фінансового ресурсу діяльності органів місцевого самоврядування однозначно сприяє розвитку цієї ініціативності як першочергового пріоритету законодавця.

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень, оприлюдненій у 2019 році [4], основними проблемами місцевого референдуму визначено такі:

1. Блокування референдумів місцевими радами, яким належали повноваження з ухвалення остаточного рішення щодо призначення голосування.

2. Проведення незаконних референдумів (переважно з питань, що не належать до компетенції органів місцевого самоврядування).

3. Використання місцевих референдумів із метою легітимізації незаконних рішень органів місцевого самоврядування за допомогою волі мешканців.

4. Зволікання з імплементацією результатів місцевих референдумів.

Зважаючи на таку проблему та сучасні українські реалії, у соціально-політологічній дискусії звучить теза про те, що відсутність порядку проведення місцевих референдумів стримує відцентровий процес із надання громадам нових можливостей правового, економічного й соціального характеру.

Без ухвалення Закону України «Про місцеві референдуми» ця форма безпосереднього народовладдя залишається поза реально чинним правовим полем, що унеможлиблює її практичне здійснення.

На підставі проаналізованого теоретичного наукового, соціологічного та правового матеріалу можна запропонувати **перспективи та способи вдосконалення українського законодавства щодо проведення референдумів за такими напрямками:**

- а) ухвалення Закону України «Про місцеві референдуми» разом із правовим механізмом реалізації його окремих статей та пунктів, який реально діятиме (станом на листопад 2021 року законопроект «Про місцевий референдум» скеровано на розгляд до Венеційської комісії);

б) чітке та регламентоване правове регулювання електронних форм участі громадян у місцевих референдумах;

в) науково-практичні коментарі й роз'яснення Конституційного Суду України щодо окремих положень у майбутньому ЗУ «Про місцевий референдум»;

г) розроблення форм правової просвіти громадян, зокрема створення установ або інститутів щодо правової просвіти громадян України з найактуальніших, загальногромадянських питань.

Додатково ми вважаємо доцільним внести такі пропозиції, які підвищать рівень ефективності функціонування інституту референдуму, як всеукраїнського, так і місцевого:

1) створити альтернативи замість сплутаних між собою зон відповідальності між комісіями з питань референдуму. Нові альтернативи за потреби можна фінансувати коштом державного (наприклад, 3% від податку на підкацизні товари: тютюн, алкоголь, пальне, тощо — з дієвою системою моніторингу таких коштів щодо їх використання за цільовим призначенням) і місцевого бюджетів. Це дає змогу зробити процедуру контролю, збору та підрахунку підписів (голосів) громадян більш реальною. А також таке рішення збільшує якість комунікації між ініціаторами референдуму (народом) і суб'єктами призначення референдуму (Верховною Радою, президентом або органами місцевого врядування). І, відповідно, ухвалення НПА (закону), який би регулював діяльність таких альтернатив;

2) унести до Виборчого кодексу України доповнення, а саме: окремий розділ «Принципи електронного забезпечення голосування на всеукраїнському та місцевому референдумах». Адже законодавство не визначає чіткого алгоритму здійснення голосування через електронні (дистанційні) системи, як не визначає і критеріїв легітимності такого голосування та способу ідентифікації, підрахунку голосів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. — Назва з екрана.

2. Буртяк Г. Референдум як спосіб здійснення безпосередньої демократії [Електронний ресурс] / Г. Буртяк. — Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-11274.html>. — Назва з екрана.
3. Крапчан О. Референдум: світовий досвід і сьогодення України / О. Крапчан // Право України. — 2003. — № 8. — С. 30—35.
4. Пшивора Б. Місцеві референдуми в Україні і Республіці Польща: проблемні питання правового регулювання [Електронний ресурс] / Богуслав Пшивора, Олег Ільницький, Наталія Ільків // Український часопис конституційного права. — Режим доступу : <https://www.constjournal.com/pub/12020/mistsevi-referendумы-ukraini-respublitsi-polshcha-problemni-pytannia-pravovooho/#footnote-2> (дата відвідування: 19.05.2021). — Назва з екрана.
5. Оніщук М. Судова практика: Конституційний прогрес [Електронний ресурс] / Микола Оніщук // Український юрист. Журнал сучасного правника. — 2017. — Режим доступу : <http://jurist.ua>.
6. Про місцевий референдум : Проект Закону від 02.09.2019 р. № 1221 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66590.
7. Про місцевий референдум : Проект Закону від 19.05.2021 р. № 5512 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942. — Назва з екрана.
8. Текст законопроекту про місцевий референдум планується підготувати найближчим часом — Стефанчук [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://ua.interfax.com.ua/news/political/729872.html>. — Назва з екрана.

Литвин Максим Анатолійович,
*аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права Академії
праці, соціальних вігносин і туризму*

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ПРОПОРЦІЙНОСТІ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ ТА У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідно до Конституції Україна є демократичною, соціальною та правовою державою, у якій права і свободи людини та їх гарантії повинні визначати зміст і спрямованість її діяльності. Це означає, що держава має організувати владу на державному та місцевому рівнях так, щоб вона якомога більше виконувала своє призначення.

Ігнорування думки населення під час вирішення питань життєдіяльності людей, спричиняє відчуження влади й населення та небажання останнього брати активну участь в управлінні будь-якими процесами в державі й кожній територіальній громаді зокрема (починаючи від реалізації права обирати та бути обраним і закінчуючи ефективним управлінням спільним майном співвласників багатоквартирних будинків).

І. Магновський зауважив, що «важко сформувати демократичну владу в країні, люди якої ніколи не жили при демократії. Цього може не статися навіть при формальній наявності в політичній системі всіх органів й інститутів демократичної влади, оскільки відсутні традиції та звичаї мислити й діяти відповідно до демократичних норм і принципів» [1].

Проблеми взаємозв'язку держави, суспільства та індивіда, за висновками С. Кириченка, є фундаментальними для будь-якого соціуму. Безумовно, вони є визначальними і для розбудови української держави, громадянського суспільства загалом [2].

Наша держава, яка вже тривалий час має намір стати повноцінним членом Євросоюзу, повинна щонайменше досягти того рівня взаємодії інститутів держави, суспільства й окремих індивідів, який є в ЄС. Переконалий, що це неможливо без ефективного застосування

принципу пропорційності під час розподілу влади між державними органами, органами місцевого самоврядування та суспільством.

В. Лукашевич зазначив, що принцип пропорційності потребує, щоб юридично значущі дії та акти суб'єктів права найбільшою мірою відповідали (були пропорційні) фактичним обставинам. Це означає, по-перше, відповідність актів за своїми цілями і природою сфері здійснення правового регулювання. По-друге, ухвалення правових актів має відбуватися лише в разі, якщо це потрібно для досягнення поставлених цілей. І, нарешті, по-третє, дії, передбачені тим чи тим правовим актом, мають бути спрямовані на досягнення мети, запобігаючи при цьому надмірному регулюванню [3].

Відповідно до частини першої статті 64 Основного Закону конституційні права і свободи людини не може бути обмежено, крім випадків, передбачених Конституцією України. Однак взаємодія держави й суспільства (зокрема, конкретної людини) неодмінно породжує ситуації, коли держава повинна обмежити певні права і свободи людини. І вже в наступній частині статті 64 Конституції України зазначено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану може бути встановлено окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

Проте за такого втручання у сферу приватної автономії індивіда й обмеження його прав дуже важливим є застосування принципу пропорційності (щоб такі заходи були спрямовані на досягнення легітимної мети та були співмірними з нею) [4].

Міжнародне й українське законодавства не містять чітких критеріїв можливості порушення прав особи задля досягнення легальної мети, яку ставить влада в особі державних органів або органів місцевого самоврядування.

Ця проблема є надзвичайно актуальною та потрібною в сучасному світі, де на перший план виходить боротьба приватного й публічного права не лише в авторитарних, але й у демократичних країнах (де, здавалося б, цих проблем не повинно бути через високий рівень демократії та законності). Зокрема, у демократичних країнах гідність людини цінується дуже високо, тож вони всіляко уникають проявів державного примусу чи насильства. Однак події останніх років довели, що рівень обізнаності суспільства зростає і викликає в конкретного індивіда бажання захищати свої права від їх порушення державою.

Водночас держава для забезпечення свого існування зобов'язана йти іноді на жорстокі обмеження прав і свобод людини.

Починаючи з 2020 року як на державному, так і на місцевому рівнях запроваджено безпрецедентні обмеження прав людей, що зумовлені поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

28 серпня 2020 року Велика палата Конституційного Суду України ухвалила Рішення № 10-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду.

Суб'єкт права на конституційне подання — Верховний Суд — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення підпунктів 5, 6, 7, 14 пункту 3, абзацу 6 пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» від 20 травня 2020 року № 392 (далі — Постанова № 392), пунктів 10, 17 Порядку здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, затвердженого Постановою № 392, частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року № 294-IX зі змінами, абзацу 9 пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13 квітня 2020 року № 553-IX.

Конституційний Суд дійшов висновку, що Кабінет Міністрів України згідно з Конституцією України не має повноважень на встановлення власними актами обмежень конституційних прав і свобод.

Власне, у Рішенні № 10-р/2020 Конституційний Суд наголосив, що *«обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом — актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України»*.

Незважаючи на висновки, до яких дійшов Конституційний Суд України, щодо незаконності встановлення обмежень прав і свобод

людини та громадянина іншим способом, ніж на законодавчому рівні, це не стало перешкодою для встановлення нових обмежень. Ба більше, повноваження щодо встановлення таких обмежень було покладено більшою мірою на органи місцевого самоврядування (через так званий адаптивний карантин), що значно ускладнює процес оскарження таких рішень (оскільки процес оскарження часто триває довше, ніж дія самих обмежувальних заходів).

Сьогодні суспільство перебуває у стані невизначеності, адже, з одного боку, є загроза у вигляді гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, а з іншого — для більшості людей є очевидним порушення процедури обмеження основоположних прав і свобод людини та громадянина, яке не може відбуватися в інший спосіб, ніж на законодавчому рівні.

Суспільство повинно дати відповідь на питання, де закінчується право держави й органів місцевого самоврядування втручатися у приватну автономію індивіда та обмежувати його права заради досягнення легальної мети (цілі, яку ставить держава).

Знайти «золоту середину» між інтересами конкретного індивіда та держави (в особі органів державної влади й місцевого самоврядування) з метою недопущення необґрунтованого примусу з боку держави потрібно вже найближчим часом, оскільки практика обмеження прав і свобод людини у зв'язку з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, може стати відпрацьованим механізмом для подальших обмежень.

Список використаних джерел:

1. Магновський І. Демократична, соціальна, правова держава і громадянське суспільство: єдність та обумовленість / І. Магновський // *Право України*. — 2005. — № 7. — С. 27.
2. Кириченко С. О. Співвідношення соціальної, правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України : дис. ... канд. юрид. наук / С. О. Кириченко. — К., 2001. — С. 12.
3. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского Сообщества до Европейского Союза / Д. Сиджански. — М., 1998. — С. 241.

4. Буткевич В. Права і свободи та обов'язки людини і громадянина / В. Буткевич, В. Речицький // Національна безпека і оборона. — 2015. — №4. — С. 48.

Логачова Олександра,
*студентка юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА СПОСОБИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Одним із найважливіших елементів політичної системи є місцеве самоврядування, яке покликане забезпечувати визнання та гарантування в суспільстві інтересів територіальних громад. Нинішньому стану державотворення в нашій державі притаманний інтенсивний пошук ефективної моделі державного устрою. Необхідно зазначити, що однією з найважливіших умов оптимального розвитку суспільства й ефективного функціонування держави є забезпечення паритету інтересів держави та інтересів територіальних громад. У цьому випадку важливим є сприйняття Україною європейського вектору розвитку та деяких закордонних стандартів практики побудови публічної влади і здійснення муніципальних реформ.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року (далі — Концепція), визначила низку проблем, які потребують якнайшвидшого розв'язання: погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація в більшості територіальних громад (старіння населення,

зnelюднення сільських територій і монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування. Водночас ключовими питаннями, які визначають суть її змін, є: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя [1]. Під час проведення муніципальної реформи було також ухвалено закони України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII, «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII, а також унесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Задля подолання негативних явищ процесу муніципального реформування потрібно вжити заходів, спрямованих на формування базового рівня місцевого самоврядування: запровадити неухильне дотримання процедури утворення об'єднаних територіальних громад; захистити процес утворення об'єднаних територіальних громад від значної політизації; на нормативному рівні закріпити чіткі строки формування об'єднаних територіальних громад на добровільних засадах, а також механізми формування основного рівня місцевого самоврядування через упровадження «зверху» адміністративно-територіальної одиниці — громади; на законодавчому рівні регламентувати відносини між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на місцях [2, с. 38—39].

Дехто з науковців наголошує, що в межах проведення муніципальної реформи необхідними є розроблення й ухвалення Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», у якому має бути чітко визначено конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковано вимоги до адміністративно-територіальних одиниць, порядок їх створення та ліквідації [3, с. 29.].

Перспективи розв'язання проблем реформування місцевого самоврядування визначають зміст і спрямованість наукових дискусій, що пов'язані з функціонуванням ефективної публічної влади. Як один із базових елементів конституційного ладу місцеве самоврядування впливає на демократизацію державно-владного апарату, ефективно й раціональне розв'язання проблем локального значення, поєднання інтересів держави й населення.

Актуальним завданням сучасного державотворення залишається визначення нових і вдосконалення наявних напрямів ефективного реформування системи місцевого самоврядування з метою задоволення інтересів населення.

Завданням, яке потрібно виконати у процесі реформування, є значне посилення ролі місцевого самоврядування в механізмі здійснення демократії, тим самим забезпечивши сталий розвиток регіонів. Для ефективного проведення муніципальної реформи, децентралізації влади необхідна наявність таких чинників: міцна політична воля держави; підтримка населення, оскільки за її відсутності жодні реформи не мають сенсу; професійні, кваліфіковані кадри, які на високому рівні впроваджуватимуть реформу місцевого самоврядування.

На цей час Україна перебуває на шляху реалізації євроінтеграційної стратегії. Метою нашої держави є одночасне виконання взаємопов'язаних завдань: по-перше, інтеграція в соціально-економічний європейський простір, по-друге, створення ефективної моделі місцевої публічної влади на регіональному рівні.

Установлена в Основному Законі України система територіальної організації влади й управління сьогодні є недостатньо ефективною, а також не відповідає європейським стандартам і не забезпечує належний рівень життя населення. Основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади визначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У результаті проведення муніципальної реформи й децентралізації влади основним елементом системи місцевого самоврядування повинні стати об'єднані територіальні громади, які створюються добровільно в установленому законом порядку.

Функціонування самодостатніх територіальних громад передбачає, що вони володітимуть правовими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в тих обсягах, які будуть достатні для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>. — Назва з екрана.
2. Кравченко В. В. Організаційно-правові проблеми завершального етапу муніципальної реформи в Україні / В. В. Кравченко // 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.). — К. : ТОВ « ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС », 2019. — 228 с.
3. Бутник О. О. Муніципальна реформа як пріоритетне завдання сталого розвитку України / О. О. Бутник // Муніципальна рефор-

ма в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). — К. : ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. — 148 с.

Миргородська Марія Сергіївна,
*аспірантка Національного технічного
університету «Дніпровська політехніка»*

РОЛЬ ІНДИКАТОРІВ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ГРОМАД

На порозі ХХІ століття ми пропонуємо позитивне бачення стійкого розвитку населених пунктів, надію на наше спільне майбутнє та заклик приєднатись до виконання дійсно достойного та привабливого завдання — створення спільними зусиллями такого світу, у якому кожен зможе жити в безпечному домі та з перспективами на здорове й щасливе життя, сповнене радості та надії.

Порядок денний Хабітат II

В умовах соціально-економічних перебудов дедалі більше зростає актуальність питань, пов'язаних з удосконаленням методів управління розвитком громад — міст, селищ, сіл. Таке управління може бути ефективним лише в тому випадку, якщо розвиток громад теж відповідатиме сучасним потребам стійкого і сталого планування. Недоліки в системі управління можуть призвести до зниження якості життя жителів громад. Ефективне управління повинно забезпечувати соціально-економічний розвиток і відповідати сучасним вимогам розвитку громади як об'єкта управління. Але ж проблеми та недоліки в управлінні громадою неможливо оцінити без чітко визначених критеріїв. Для оцінки рівня розвитку громад й ефективності управ-

ління ними необхідна чітка та зрозуміла шкала індикаторів — вимірів, достовірних даних, методик порівнянь індексацій.

Для оцінки якості умов проживання у громадах і розуміння динаміки їх розвитку потрібні нові, удосконалені й оперативніші механізми та методи, засновані на кардинальній зміні загального підходу до аналізу й оцінювання показників розвитку. Якщо раніше в подібних дослідженнях радянські дослідники зазвичай виходили з надання безспірного пріоритету інтересам держави, то тепер право пріоритету надають інтересам самих жителів громад, потребам та очікуванням людей. Водночас економічне зростання розглядають лише як одну з передумов розвитку територій. Тому такі принципово нові зміни пріоритетів потребують адекватної зміни методичних підходів у дослідженні розвитку населених пунктів і територій.

Останнім часом у світі приділяють велику увагу питанню оцінки ефективності управління розвитком територій за допомогою індикаторів. Формування систем індикаторів розвитку розглядають як із погляду функціонування самої системи управління (прозорості та відкритості), так і з погляду покращення показників якості життя місцевих жителів.

Систематизація та аналіз показників, використовуваних для оцінки умов місцевого розвитку, засвідчують, з одного боку, той факт, що для оцінки ефективності їх функціонування та розроблення стратегії подальшого розвитку є складні теорії, які стосуються змін у внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язках самих громад. Разом із цим є також системи комплексних індикаторів (економічних, соціальних, демографічних, екологічних та ін.), загальноприйнятих у світі.

Формування набору індикаторів і їх упровадження у практику управління широко використовують у розвинених країнах, де добре розвинута система статистики, є досить повна інформаційна база, статистика зайнятості, детально висвітлено соціальні та екологічні аспекти якості життя. Тому в цих країнах є тенденція до розвитку територій як конкурентоспроможного продукту, який має свої переваги й недоліки, висвітлені в системі індикаторів, а здатність розумного управління «перевагами» дає можливість мінімізувати наявні недоліки й перетворити будь-яку громаду у привабливу та комфортну територію. Потрібно лише правильно визначити стратегічний напрям розвитку своєї громади, використовуючи наявні ресурси й переваги [3].

Наприкінці 80—90-х років ХХ століття виникла система індикаторів соціально-економічного розвитку. У 1991 році організація ООН-Хабітат ухвалила Глобальну стратегію розвитку житлової сфери до 2000 року, тому інтенсивне впровадження методів стратегічного планування сприяло більш глибокому науковому дослідженню у сфері розроблення системи житлових індикаторів.

Наступним етапом в розвитку системи індикаторів став один із наймасштабніших проєктів — міжнародний проєкт із розробки, збору та аналізу міських індикаторів програми ООН-Хабітат (Global Urban Observatory and Statistics), який ураховував, крім житлових, весь спектр проблем міста (соціальну сферу, економіку, екологію тощо). У 1992 році в Ріо-де-Жанейро відбулася Конференція ООН з довкілля та розвитку, на якій було ухвалено два важливі документи: Декларацію про навколишнє середовище та розвиток і Порядок денний на ХХІ століття [13]. Ідеї, проголошені на цій конференції, було сформовано як посібник на наступні роки для подальших конференцій, найбільше значення з яких мали конференція «Глобальний форум — 94 з проблем сталого розвитку поселень» (Манчестер, 1994 рік) і Конференція Хабітат-II [6].

Друга Конференція ООН щодо поселень людини (Хабітат-II) відбулась у 1996 році у Стамбулі [9]. Під час заходу було презентовано багато даних та інформацію з 237 міст світу. Це, можливо, стало першою репрезентативною спробою розроблення міських індикаторів у глобальному масштабі [4].

За висновками Конференції було розроблено єдиний комплекс програмних заходів із 20 ключових напрямів міського розвитку. За цими напрямами було запропоновано 23 кількісні та 9 якісних базових індикаторів. Більш повний набір показників, який постійно редагують і доповнюють, містить 40 основних індикаторів і 129 індикаторів у розширеному варіанті. Усі індикатори згруповано в такі блоки: соціально-економічний розвиток; інфраструктура; транспорт; житловий сектор; стан довкілля; органи місцевого самоврядування [2].

За Програмою міських індикаторів працює більш як 100 країн світу, адже вона має універсальний характер й охоплює широкий спектр оцінних показників, які дають змогу відстежувати тенденції міського розвитку. Як уже було згадано, мінімальна кількість показників налічує орієнтовно 40 ключових індикаторів розвитку міст і безмежну

кількість розширених, так званих уточнювальних індикаторів, які узагальнено у створені блоки та модулі [1].

Отже, можемо стверджувати, що досвід Хабітат свідчить про успішне запровадження політики сталого розвитку в розвинених країнах завдяки розробленню та впровадженню систем індикаторів сталого розвитку територій. Такий підхід забезпечує ухвалення ефективних рішень щодо комплексного розвитку громад і формування в них комфортного середовища для життя та бізнесу. Тож розроблення й ухвалення стратегічних документів, упровадження системи індикаторів сталого розвитку, їх правове та інституціональне закріплення, а також реалізація та координація діяльності за цим напрямом повинні стати важливими складниками національної стратегії розвитку й політики сталого планування для нашої країни.

Список використаних джерел:

1. Commission of the European Community. Communication from the Commission Sustainable Europe for a Better World: European Union Strategy for Sustainable Development — Brussels, 2001. — 264 p.
2. Indicators of sustainable Development: Framework and Methodology. — N.Y. : United Nations, 1996. — 448 p.
3. Focus on Sustainable Development. Nordic Key Indicators. Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2006.
4. The Habitat Agenda. Habitat II, Istanbul, Turkey, June 1996.
5. United Nations Agenda 21 for Sustainable Development — Rio de Janeiro, 1992. — Режим доступу : <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/>.

Новиченко Надія Володимирівна,
*аспірантка Національного технічного
університету «Дніпровська політехніка»*

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: КІЛЬКІСТЬ ПИТАНЬ ЗРОСТАЄ

Сучасне суспільство визначає нові формати життя держави — «цифрової держави». Сучасний публічний службовець не завжди знає та розуміє, як упоратися з величезним обсягом інформації, проте згодом може усвідомити, яким багатством не зміг скористатися. Через це набуває актуальності низка питань. Наскільки сучасна система громадського управління здатна відповідати викликам, поставленим глобальною цифровізацією (особливо актуалізованою сучасними епідемічними процесами)? Також необхідно отримати відповідь на питання, чи відповідають потребам реформованої системи публічного управління поширені інформаційно-телекомунікаційні системи? Чи ж усе-таки настав час переходити на цифрові й активно навчати їх використання службовців і громадян?

Величезні потоки інформації складаються у великі дані, які використовуватимуть у цифровій економіці, що активно розвивається, але до кінця мало хто розуміє, які саме дані нам потрібні та для чого. Чи є ефективним використання таких об'ємних даних, зібраних великими командами службовців? Які нові цифрові можливості з'явилися в них для виконання нагальних завдань управління суспільством?

Усі органи влади постійно збирають, генерують і накопичують великі масиви зацифрованих даних. До цілеспрямованої діяльності зі збору даних можна зарахувати, наприклад, перепис населення та інші обстеження, проведені державними статистичними установами, моніторинг стану різних систем: довкілля, охорони здоров'я, освіти тощо. Крім того, органи влади працюють з інформаційними потоками в межах реалізації своїх функцій управління: збирання життєво важливих статистичних даних, адміністрування податкової системи, облік поточної діяльності органів влади, управління інфраструктурою та природними ресурсами, зйомка й облік державних і приватних земель, обробка нормативних вимог або управління наданням соці-

альних послуг і багато іншого. Через усі ці процеси накопичується дуже багато цифрових даних [5].

Цифрове суспільство — наступний етап у розвитку людства після «інформаційного». Однією з його відмінних характеристик є використання цифрових технологій для поліпшення роботи з інформацією (сприйняття, відбір, зберігання, обробка, аналіз), а також громадян, які кардинально змінюють роль у процесі управління суспільством [1].

Ухвалення Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства у 2018 році охарактеризувало момент активізації державної політики, спрямованої на цифровізацію не лише економічної сфери, а й усього українського суспільства [3]. Цей та інші документи спрямовані на формування економіки, що ґрунтується на обробці великих обсягів цифрових даних і використанні результатів аналізу, що дають змогу значно підвищити ефективність і результативність різних видів виробництва, технологій, обладнання та, зокрема, комунікації органів влади з населенням.

Метою проекту цифровізації є надання громадянам та організаціям доступу до пріоритетних державних цифрових сервісів, створення національної системи управління даними, розвиток інфраструктури цифрового управління, впровадження наскрізних платформних рішень, як-от «Дія» та «Трембіта», у державне управління.

Ба більше, такі платформи стають технологічною основою, формуються моделі громадського управління. Цифрові платформи — це відкриті й технічно нейтральні засоби, що забезпечують умови вільного обміну ресурсами. Такі платформи визначають контент, аудиторію користувачів, способи під'єднання до контенту та взаємодії один з одним. Споживання суспільством платформних цифрових технологій і його продуктів сильно впливає на внутрішню й зовнішню політику, управління, економіку, соціальні практики, освіту, суспільні цінності. Здійснюючи модерацію медіаконтенту, платформи мають величезний вплив на способи виробництва знань, створюють налаштування участі користувачів у соціальних комунікаціях і породжують певні види публічного дискурсу. Отже, життєдіяльність суспільства значною мірою стає продуктом їхнього дизайну та контролю.

Ідея активного використання цифрових технологій для підвищення ефективності діяльності органів влади з'явилася у процесі реалізації адміністративних реформ на основі концепції нового

державного менеджменту, яка наприкінці ХХ ст. дістала підтримку та поширення в системі громадського управління. Під час здійснення програми електронного уряду ця концепція адміністративних перетворень виявилася вузькою, що недостатньо враховує особливості громадського управління. До того ж чіткіше проявилися деякі нові тенденції в суспільному розвитку, пов'язані із цифровізацією соціуму (виникнення мережевих структур, комунікаційна революція, формування суспільства знання). Критика менеджеріальної ідеології супроводжувалася спробою нової концептуалізації громадського управління з урахуванням теорії політичних мереж, соціальної синергетики, репрезентативного уряду, державного менеджменту громадських цінностей [4].

Поширеним змістом публічного управління стає концепція Smart Government, в основу якої покладено нейрокомп'ютерні цифрові системи, що самонавчаються, взаємодіють між собою через Інтернет. Поки що вона переважно реалізована у формі «розумних міст», але темпи трансформацій, що відбуваються, не залишають сумнівів у тому, що смарттехнології є найближчим майбутнім усієї системи публічного управління через її досить високу можливість у справі вдосконалення багатьох адміністративних процесів, підвищення їх результативності й ефективності. Зазначимо, що досягнення в галузі Web 2.0 (the social web) і Web 3.0 (the semantic web), а також поява маси даних із систем геолокації, продовжують збільшувати потік і запас знань, закладених у державних даних [7]. І це порушує питання ефективності громадського управління в цифровому суспільстві.

Як зазначав П. Друкер, «немає нічого більш марного, ніж ефективно виконувати роботу, яку робити взагалі не потрібно» [6]. Якщо цифровізацію здійснювати щодо недосконалої системи, ця недосконалість тиражуватиметься багаторазово. Без цифрових технологій уже неможливо уявити реальність.

Безумовно, сильною стороною цифровізації громадського управління є портал «Дія», яким щодня користується дуже багато осіб. Люди чекають від держави розвитку цих технологій і хочуть працювати з державою без жодних перешкод та бар'єрів. З огляду на це об'єктивно назріла потреба в найближчій перспективі розпочати реалізацію проекту сервісної держави, одним із головних напрямів роботи якого мають стати цифрові сервіси, які не тільки інтегрують найважливіші

та затребувані населенням загальнодержавні, регіональні й муніципальні послуги, а й перетворюють послуги на проактивні (надання належних громадянинові послуг на підставі відомостей у державних реєстрах та інформаційних системах) і комплексні (надання кількох послуг із «володінь» різних відомств, потреба в яких зумовлена тією самою подією в житті громадянина) [2].

Вигода від потенціалу цифровізації публічного управління не завжди очевидна, оскільки деякі проекти зазнають невдачі ще на стадії реалізації, а реалізовані не завжди дають очікуваний результат. Занепокоєння викликає та обставина, що універсальних рецептів цифрової трансформації немає та, як наслідок, значна частина «цифрових» ініціатив, які намагаються реалізувати органи влади, не досягають поставлених цілей. Тож кількість питань зростає.

Список використаних джерел:

1. Квітка С. Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства / С. Квітка // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. — 2020. — С. 131—134. — Режим доступу : <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>.
2. Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління / С. Квітка, Н. Новіченко, Н. Гусаревич, Н. Піскоха, О. Бардах, Г. Демошенко // Аспекти публічного управління. — 2020. — 8(4). — С. 129—146. — Режим доступу : <https://doi.org/10.15421/152087>.
3. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018—2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>. — Назва з екрана.
4. Цифрове врядування : монографія / О. В. Карпенко, Ж. З. Денисюк, В. В. Наместнік [та ін.] ; за ред. О. В. Карпенка. — Київ : ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. — 336 с.
5. Cate F. H. Government data mining: the need for a legal framework / F. H. Cate // Harvard Civil Rights and Civil Liberties Law Review. — 2008. — Vol. 43. — No. 2. — Pp. 435—489.

6. Drucker P. F. Managing for business effectiveness / P. F. Drucker // Harvard Business Review. — 1963. — Vol. 41 (3). — Pp. 53—60.
7. Ratti C. Mobile landscapes: using location data from cell phones for urban analysis / C. Ratti, D. Frenchman, R. M. Pulselli, S. Williams // Environment and Planning B: Planning and Design. — 2006. — Vol. 33. — Pp. 727—748.

Пирожкова Аліна Євгенівна,
*студентка 2 курсу юридичного факультету
Запорізького національного університету*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ УТРИМАННЯ ДОМАШНІХ ТВАРИН У БАГАТОПОВЕРХОВИХ БУДИНКАХ В УМОВАХ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ М. ЗАПОРІЖЖЯ)

Актуальність

Становлення й розвиток інституту місцевого самоврядування та здійснення муніципально-правової реформи в напрямі децентралізації сьогодні відбувається з урахуванням прогресивного закордонного досвіду, зокрема Польщі, Литви, Латвії, Данії, Фінляндії, Швеції, Чехії, Франції, ФРН, Італії, Бельгії та інших країн демократичної орієнтації. Фундаментальними принципами проведення сучасних реформ проголошено децентралізацію публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг. Водночас, якщо в закордонних країнах реалізація муніципально-правової реформи зумовлює формування дієздатних територіальних громад і реального місцевого самоврядування, яке ефективно й незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям реальні можливості вирішувати нагальні питання життєдіяльності громади, то в Україні ефект від цієї діяльності поки що істотно не відчувається.

Обрання Україною європейського вектору розвитку орієнтує нашу державу на європейські здобутки в питаннях правового регулювання,

одним із яких є утримання й догляд, захист та охорона домашніх тварин, розв'язання проблем безпритульних тварин. Сучасне цивілізоване суспільство розглядає тварин не тільки як власність, але й як членів родини, розумних істот, що мають стійку емоційну прив'язаність до людей і залежать від них. Тому серед ключових норм, які визначають рівень гуманності суспільства, виділяють ті, що регулюють питання відповідального утримання й догляду за домашніми тваринами, забезпечення їх захисту від жорстокого поводження та безпритульності. Удосконалення правил утримання домашніх тварин є одним із зобов'язань України щодо імплементації нормативних актів Європейського Союзу, що відповідає підходу, який передбачено законодавством ЄС, а також нормам Європейської конвенції про захист домашніх тварин, яку Україна ратифікувала 18 вересня 2013 року.

Згідно з Washington Post, Україна входить до 10 країн світу за найбільшою кількістю тварин (зокрема, безпритульних). За результатами соціологічного опитування компанії Research & Branding Group, понад половина українців (57 %) на цей час утримують домашніх тварин; найчастіше утримують у будинках котів (79 %) і собак (61 %) [1]. За інформацією, наведеною на офіційному сайті Державної служби статистики України, у Запорізькій області в житловому фонді міста налічується 560 295 квартир, розташованих у багатоповерхових будинках [2]. З викладеного стає очевидною актуальність дослідження правового регулювання утримання домашніх тварин у багатоповерхових будинках крізь призму муніципально-правового регулювання, оскільки, попри наявність низки нормативно-правових актів у досліджуваній сфері суспільних відносин (зокрема, закони України «Про благоустрій населених пунктів» від 06 вересня 2005 року № 2807-IV, «Про захист тварин від жорстокого поводження» від 21 лютого 2006 року № 3447-IV, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року № 2894-III, «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII, «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 року № 2498-XII, «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року № 4004-XII, «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06 квітня 2000 року № 1645-III, Методичні рекомендації з розроблення плану утримання домашніх тварин у населених пунктах, затверджені наказом Мініс-

терства охорони навколишнього природного середовища України від 02 червня 2009 року № 264 та ін. [3—11]), правила утримання домашніх тварин встановлюють органи місцевого самоврядування. І на цей час вони потребують удосконалення, оскільки містять чимало прогалин (а іноді й таких норм, які вже не відповідають чинному законодавству України, як-от, наприклад, п. 7.2 Правил м. Запоріжжя), що унеможлиблює ефективне вирішення низки питань, пов'язаних із реалізацією сучасного європейського підходу в цій сфері, відповідно до якого гуманне поводження з тваринами охоплює не тільки захист від жорстокого поводження, а й передбачає створення для них комфортних умов утримання, що повинні відповідати біологічним видовим та індивідуальним особливостям тварини, сприяти їх благому, покращувати якість їхнього життя. Саме цей підхід обумовив останні зміни до Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», які набули чинності з 8 листопада 2021 року.

Звісно, домашні тварини можуть давати радість і покращувати здоров'я людини та її психоемоційний стан (так, наприклад, за результатами досліджень Американської серцевої асоціації (The American Heart Association), люди, які мають домашніх тварин: більш стресостійкі й менше страждають від депресій, легше сприймають соціальну самоізоляцію; мають нижчий артеріальний тиск; вищий рівень серотоніну й дофаміну, речовин що впливають на відчуття задоволення та радості, а власники віком за 65 років мають на 30 відсотків менше проблем зі здоров'ям і рідше навідуються до лікарів, ніж ті, хто не має домашніх тварин) [12].

Водночас слід враховувати, що порушення власниками тварин правил утримання й догляду за ними впливає на комфортність проживання у багатоповерхових будинках інших мешканців, оскільки тоді домашні тварини стають не лише джерелом неприємних запахів на сходових майданчиках, протікання сечі тварин на розташований нижче поверх, наявності паразитів і шкідників (блїх, кліщів, пацюків, мишей) і постійного шуму з квартир, де утримують надмірну їх кількість, зооантропонозів (хвороб, спільних для людей і тварин, зокрема сказу, лептоспірозу, ехінококозу, демодекозу, токсоплазмозу та інших небезпечних хвороб), а й залишають сліди своєї життєдіяльності на вулицях і тротуарах, у скверах і парках, дитячих майданчиках та прибудинкових клумбах. Крім того, тварини створюють реальну за-

грозу нападу (за статистичними даними в Україні на кожних 100 тис. осіб щорічно припадає від 30 до 100 укусів домашніх і безпритульних тварин).

З наведеного цілком очевидним є той факт, що муніципально-правова регламентація поводження з домашніми тваринами, стандарти їх утримання захищають не лише домашніх улюбленців, а й самих громадян. Зокрема, у межах дослідження було опрацьовано рішення Хортицького районного суду м. Запоріжжя у справі № 337/866/19 (провадження № 2/337/1174/2019) [13], заочне рішення Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя у справі № 335/7988/20 (провадження № 2/335/411/2021Б) [14], постанову Запорізького апеляційного суду у справі № 337/866/19 (провадження № 22-ц/807/2609/19) [15], а також електронну петицію № ЕлП-0012-Х щодо створення спеціалізованих зон для вихулу домашніх тварин у м. Запоріжжя [16] (відповідно до якої було ухвалено рішення Запорізької міської ради від 31 травня 2017 року № 37 про визначення території для розміщення спеціалізованих зон для вихулу домашніх тварин з урахуванням норм, стандартів і з дотриманням вимог чинного законодавства, проте й на сьогодні обладнаних спеціалізованих зон і парків для вихулу домашніх тварин у кожному районі міста з метою забезпечення належного санітарного стану міських вулиць та чистоти газонів і тротуарів, на жаль, немає). Отож аналіз судової практики на прикладі зазначених рішень щодо порушення правил утримання тварин і змісту згаданої петиції свідчить про актуальність модернізації муніципально-правового регулювання утримання домашніх тварин у багатоповерхових будинках.

Дослідження останніх досягнень із теорії права та галузевих юридичних наук демонструють певну тенденцію до опрацювання проблем, безпосередньо пов'язаних з організаційно-правовим регулюванням утримання та захисту домашніх тварин. Так, дедалі частіше дослідники-правознавці порушують питання розуміння «прав тварин». Це роботи П. Безобразова, О. Верейці, А. Гринь, В. Турської, Е. Тюгашева та ін. Поширення на тварин правового режиму речі є предметом ґрунтовного наукового аналізу науковців-цивілістів, зокрема Д. Луца, О. Устименко, Г. Крушельницької, Р. Майданика, О. Підопригори, Н. Терещенко, Я. Шевченко, Є. Харитонова та ін. Окремі аспекти захисту тварин від жорстокого поводження розглянули науковці-адміністративісти: дослідження І. Бергелі, Н. Брондаренко,

В. Морозова, В. Турської та ін. А також цим проблемам присвячено низку робіт із кримінального права (роботи І. Головка, А. Данилевського, Д. Калмикова, В. Копиляна, І. Лобова, В. Мірошніченка, О. Саратової та ін.). Останнім часом актуалізуються дослідження, присвячені міжнародно-правовим стандартам захисту домашніх тварин від жорстокого поводження: праці О. Буткевича, Н. Зубченка, І. Коробко та ін. Водночас муніципально-правовому регулюванню утримання домашніх тварин у багатоповерхових будинках, на жаль, увага взагалі не приділяється, що призводить до вкрай негативних наслідків, зокрема, у м. Запоріжжя, а саме:

1) безконтрольного розведення неплемінних тварин із подальшим викиданням їх на вулицю (зокрема, це і незаконна торгівля на «стихійних ринках»). Це призводить до збільшення в геометричній прогресії популяції безпритульних тварин на вулицях, що становить підвищену небезпеку для життя та здоров'я мешканців міста (за статистичними даними, у Запоріжжі 2918 безпритульних тварин, тоді як немає жодного муніципального притулку для їх тимчасового утримання і стерилізації [17]);

2) утримання тварин в умовах, які не відповідають вимогам Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», Правилам утримання собак, котів і хижих тварин громадянами, підприємствами, установами та організаціями м. Запоріжжя, затвердженим рішенням міської ради від 27 грудня 2011 року № 35, несвоечасного проведення тваринам щеплень (зокрема, від сказу) власниками тварин, що до того ж погіршує санітарно-епідеміологічний стан міста;

3) збільшення кількості випадків жорстокого поводження з тваринами, що має негативний вплив на розвиток суспільства з європейськими цінностями;

4) забруднення тротуарів і газонів міста екскрементами домашніх тварин, після яких не прибирають їхні власники, що впливає на його туристичну та інвестиційну привабливість.

На сьогодні нормативне визначення терміна «домашні тварини» закріплене у статті 1 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», а саме: домашні тварини — собаки, коти та інші тварини, яких протягом тривалого історичного періоду традиційно утримує та розводить людина, а також тварини видів чи порід, штучно виведених людиною для задоволення естетичних потреб і потреб

у спілкуванні, що зазвичай не мають життєздатних диких популяцій, які складаються з особин з аналогічними морфологічними ознаками та існують тривалий час у їх природному ареалі. До того ж статтею 9 зазначеного Закону врегульовано особливості утримання домашніх тварин, водночас абзацом 4 статті 9 визначено, що *правила утримання домашніх тварин установлюють органи місцевого самоврядування* [4]. Тобто викладене свідчить про те, що органи місцевого самоврядування можуть установлювати вимоги до утримання домашніх тварин у населених пунктах.

Відповідно до пункту 44 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» *виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад є, зокрема, установлення відповідно до законодавства правил із питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти й порядку* [5]. Окрім того, статтею 301 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» врегульовано питання щодо утримання майданчиків і зон для вигулу домашніх тварин у межах населеного пункту та наголошено на тому, що *органи місцевого самоврядування визначають необхідну кількість та місце розташування майданчиків і зон для вигулу домашніх тварин, організовують їх створення й облаштування, що включає в себе їх огороження, установлення інформаційних табличок, контейнерів для збирання екскрементів домашніх тварин їхніми власниками, а також здійснюють організацію вивезення й утилізації екскрементів домашніх тварин* [3]. У 2009 році було затверджено наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України Методичні рекомендації з розроблення плану утримання домашніх тварин у населених пунктах [11]. Цей документ має суто рекомендаційний характер, й основне його призначення полягає в удосконаленні підходів до розроблення органами місцевого самоврядування правил утримання домашніх тварин у населених пунктах. Тобто викладене свідчить про спробу уніфікації підходів до розроблення органами місцевого самоврядування правил утримання домашніх тварин у населених пунктах.

У зв'язку із цим було проаналізовано ряд нормативно-правових актів, якими встановлено вимоги до утримання домашніх тварин, зокрема: Правила утримання собак, котів і хижих тварин громадянами, підприємствами, установами та організаціями м. Запоріжжя,

затверджені рішенням Запорізької міської ради від 27 грудня 2011 року № 35 [18]; Правила утримання домашніх тварин у м. Харкові, затверджені рішенням Харківської міської ради від 4 липня 2007 року № 164/07 [19]; Правила утримання тварин у м. Одесі, затверджені рішенням Одеської міської ради від 5 квітня 2008 року № 2476-V [20]; Правила утримання тварин у домашніх умовах та поведження з домашніми тваринами на території міста Дніпра, затверджені рішенням Дніпровської міської ради від 13 квітня 2017 року № 72/19 [21]; Правила утримання тварин у м. Суми, затверджені рішенням Сумської міської ради від 19 серпня 2015 року № 4734-МР [22], а також статтю 44 «Право на утримання домашніх тварин» Статуту територіальної громади м. Суми, затвердженого рішенням Сумської міської ради від 26 жовтня 2011 року № 893-МР [23]; Правила утримання і поведження з домашніми тваринами у м. Львові, затверджені ухвалою Львівської міської ради від 23 січня 2020 року № 6225 [24]. Аналіз зазначених документів дає змогу зробити висновок про нагальну необхідність перегляду й оновлення Правил утримання домашніх тварин у місті Запоріжжя з урахуванням специфіки їх утримання в багатоквартирних будинках і відповідних напрацювань міст України, зокрема в питаннях щодо їх ідентифікації та реєстрації (перереєстрації), виходу, поховання (пропозиції наведено у висновках конкурсної роботи).

Зважаючи на те що вдосконалення правил утримання домашніх тварин є одним із зобов'язань України щодо імплементації нормативних актів Європейського Союзу, що відповідає підходу, передбаченому законодавством ЄС (зокрема, Регламентом ЄС 998/2003 Європейського Парламенту та Ради від 26 травня 2003 року щодо вимог до здоров'я тварин, які застосовуються до некомерційного перевезення домашніх тварин, і Директивою Ради 92/65/ЄС), а також нормами Європейської конвенції про захист домашніх тварин, яку Україна ратифікувала 18 вересня 2013 року, у роботі також було проаналізовано досвід закордонних країн, який може стати у пригоді для запозичення Україною. Так, цікавою є організація ідентифікації та реєстрації домашніх тварин для відстеження і швидкого отримання повної інформації про тварину в Бельгії, Данії, Великій Британії, Нідерландах, Латвії, Франції, Італії, Швейцарії, у яких передбачено обов'язкову ідентифікацію та реєстрацію домашніх тварин за допомогою мікрочипа, татування або обох цих форм. Створення такого

біометричного паспорта тварини дає змогу не лише її ідентифікувати, але й швидко знайти господаря, якщо вона загубиться, адже мікрочип домашньої тварини містить унікальний номер, унесений до бази даних, і дані про власника тварини. Водночас у Великій Британії власник зобов'язаний створити електронний кабінет на сайті сервісу бази даних для перегляду та підтвердження інформації, оскільки в разі його зміни інформацію має бути оновлено й додано до бази даних (зокрема, й інформацію про зміну місця проживання чи номера телефону). За недотримання цих вимог встановлено штраф. Місцеві ради видають такі резолюції / ордери з контролю собак: ордер про собак на повідку (коли потрібно брати собаку на повідок), ордер про виключення собак (місця, де перебування собак заборонено: дитячі майданчики, кладовища, пляжні райони), ордер про собачі екскременти. Ця інформація міститься на вебсайті більшості місцевих рад.

Доцільно звернути увагу на позитивний досвід Словаччини. Тут вебсайти муніципалітетів місять інформацію про перелік районів, де дозволено вільне пересування собак, а також карту районів вільного пересування собак. Власники тварин зобов'язані прибирати екскременти тварини, а території для прогулянок із собаками повинні бути обладнані спеціальними контейнерами для сміття. У контексті цього цікавим для запозичення вбачається досвід Брисбену (Австралія) (додаток Г), міська рада якого визначила й обладнала понад 150 територій «без повідка» (dog off-leash areas) для собак (широковідомих як «парки для собак») у парках по всьому місту. Зони «без повідка» зазвичай огорожені, тому собаки можуть бігати, займатися спортом і спілкуватися з іншими собаками без обмежень. Зазначені парки місять такі зручності, як сидіння, вода, контейнери для собачих відходів, а також деякі затінені зони. Для зручного пошуку найближчого парку для собак власники мають можливість переглянути результати на карті, у списку або таблиці, що розміщені на вебсторінці муніципалітету [25]. Крім того, у Брисбені без дозволу можна тримати два собаки на одне домогосподарство, у разі більшої кількості тварин необхідно отримати дозвіл від муніципалітету.

Варто акцентувати й ще на одному аспекті, який доцільно запозичити в досліджуваній сфері суспільних відносин, — це встановлення податку для власників домашніх тварин. Зокрема, у Німеччині після появи собаки власник зобов'язаний зареєструвати її в податковій

інспекції за місцем проживання та сплачувати податок на собак (Hundesteuer). Розмір податку сягає від 100—150 євро на рік (залежить від міста або населеного пункту), водночас передбачено його зростання на 100 % для тих власників, які бажають утримувати два та більше собаки, незалежно від їх розміру (200—300 євро на рік). Окремо визначено розмір податку (600 євро на рік) для тих осіб, які є власниками бійцівських порід собак, при цьому список щодо таких порід затверджено на законодавчому рівні. Податки на котів істотно менші — від 10 євро на рік). Від оподаткування звільнені власники, що утримують собак-поводирів. За даними Deutsche Welle з посиланням на Федеральне статистичне відомство у Вісбадені, у 2020 році завдяки такому оподаткуванню до скарбниці надійшло 380 мільйонів євро [26]. Аналогічно щорічний податок на собак багато десятиліть застосовує і Швейцарія, у якій кожен кантон установлює певну межу для оподаткування (у діапазоні 40—400 швейцарських франків (24,7—247 євро)), що непропорційно зростає зі збільшенням кількості собак, яких утримує власник. Кошти, отримані муніципалітетом від податку на тварин, спрямовують на фінансування системи евакуації бездомних тварин із вулиць міст та на утримання муніципального притулку. У Словенії законом про місцеві податки та збори за комунальні відходи й малі будинкові відходи встановлено місцевий податок (ставку податку, умови для звільнення від сплати та зменшення розміру податку визначають місцеві органи влади), який сплачують раз на рік. Розмір податку залежить від приміщення, у якому проживає тварина (сімейний будинок, квартира, бізнес-об'єкт), від муніципалітету (5—400 євро) [27], а також від розміру собаки. Власник собаки, якому більше ніж шість місяців, зобов'язаний сплачувати податок. Справляння місцевого збору з власників тварин передбачено і в Польщі.

Узагальнюючи викладене, можемо зробити такі висновки стосовно доцільності модернізації муніципально-правового регулювання утримання домашніх тварин у м. Запоріжжя, зокрема пропонуємо доповнити Правила утримання собак, котів і хижих тварин громадянами, підприємствами, установами та організаціями м. Запоріжжя положеннями такого змісту:

1) деталізувати підпункт 3.1.1 щодо кількості тварин, яку може утримувати фізична особа в багатоквартирному будинку. Узяти до уваги редакцію підпункту 2.5.3 Правил утримання і поводження

з домашніми тваринами у м. Львові, де з метою забезпечення комфортного співіснування людей і тварин, а також для гарантування домашнім тваринам належних умов утримання й догляду визначено рекомендовану максимальну кількість утримуваних тварин (собак та/або котів), а саме: у квартирі — 4 тварини, у приватному будинку (особняку) — 6 тварин. Тож рекомендовану максимальну кількість домашніх тварин для утримання у квартирі багатопверхового будинку доцільно закріпити й у м. Запоріжжя;

2) підпункт 3.4.4 щодо реєстрації (перереєстрації) домашніх тварин (зокрема, і породних собак і котів), зважаючи на досвід Львова, Харкова, Дніпра, Сум, викласти в такій редакції:

«У м. Запоріжжя діє обов'язкова реєстрація собак, утримуваних фізичними або юридичними особами на території міста, і добровільна реєстрація котів, яку здійснюють на бажання власника. Метою реєстрації тварин, зокрема домашніх собак і котів, є: єдиний облік цих тварин у м. Запоріжжя, зокрема, для організації пошуку загублених тварин і повернення їх власникам; контроль за чисельністю безпритульних тварин; здійснення контролю за дотриманням ветеринарно-санітарних вимог, а також ужиття швидких і дієвих заходів у разі виникнення загрози епізоотичному благополуччю в місті; вирішення проблемних питань і конфліктних ситуацій, пов'язаних з утриманням домашніх собак і котів у м. Запоріжжя. Реєстрацію тварин на території м. Запоріжжя здійснюють ветеринарні клініки (лікарні), належним чином зареєстровані приватні ветеринарні лікарі, інші установи й організації, основною метою діяльності яких є утримання чи поводження з тваринами, кінологічні клуби чи товариства (надалі — Реєстратори) за допомогою фіксації ідентифікувальних ознак, у т.ч. таврування й чипування. Акумуляцію даних про зареєстрованих тварин на території міста здійснює КП «Побутовик»;

3) підпункт 3.6.6 щодо виходу доповнити: «власникам домашніх тварин забороняється відпускати собак без супроводу людини (самовиходу)»;

4) з огляду на досвід Дніпра, Одеси, Сум доповнити Правила підпунктом 3.6.23: «власникам домашніх тварин забороняється купати та мити тварину в громадських місцях купання, пляжах, ставках, фонтанах».

5) пункти 10.1, 10.2 вважаємо за доцільне вилучити, а пункт 10.5 Правил щодо поховання або утилізації трупів собак і котів викласти в такій редакції: «Поховання померлих домашніх тварин, зокрема за допомогою кремації, здійснює коштом їхніх власників КП «Побутовик» на місцях поховання, відведених органами місцевого самоврядування в установленому законодавством порядку, з дотриманням санітарно-епідеміологічного й екологічного законодавства».

Також, зважаючи на досвід Німеччини, Швейцарії, Польщі, вважаємо за доцільне доповнити статтю 10 Податкового кодексу України підпунктом 10.2.3 про збір із власників собак. Такий крок не лише дасть змогу запобігти надмірній кількості заведення й утримання собак одним власником у багатоквартирному будинку, але й надасть можливість місцевим бюджетам фінансувати будівництво спеціалізованих зон виходу та дресирування собак, муніципальних притулків для бездоглядних тварин, їх утримання, стерилізацію, щеплення та ветеринарне обслуговування.

Підсумовуючи, можна констатувати, що в умовах проведення муніципально-правової реформи та з огляду на євроінтеграційний вектор розвитку України проблема правового регулювання у сфері утримання домашніх тварин, особливо в багатоквартирних будинках, сьогодні є важливою та актуальною, а тому потребує відповідних трансформацій з урахуванням позитивного досвіду закордонних країн.

Список використаних джерел:

1. Більше половини українців тримають домашніх тварин, в основному — собак і кішок [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://zn.ua/UKRAINE/bolshe-poloviny-ukraincev-derzhat-domashnih-zhivotnyh-v-osnovnom-sobak-i-koshek-118017_.html. — Назва з екрана.
2. Статистична інформація. Населені пункти та житло. Житловий фонд [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/metaopus/2021/1_07_00_01_2021.htm.
3. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text>. — Назва з екрана.

4. Про захист тварин від жорстокого поводження : Закон України від 21.02.2006 р. № 3447-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3447-15/card2#Card>. — Назва з екрана.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%Do%B2%D1%80#Text>. — Назва з екрана.
6. Про тваринний світ : Закон України від 13.12.2001 р. № 2894-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text>. — Назва з екрана.
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>. — Назва з екрана.
8. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12#Text>. — Назва з екрана.
9. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>. — Назва з екрана.
10. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 р. № 1645-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>. — Назва з екрана.
11. Методичні рекомендації з розроблення плану утримання домашніх тварин у населених пунктах, затверджені наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 02.06.2009 р. № 264 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved>.
12. Навіщо потрібен домашній улюбленець? Спецтема: Заведіть домашню тварину [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://kafedra-press.kiev.ua/specalna-tema/121-navscho-potrben-domashny-ulyublenec-spectema-zavedt-domashnyu-tvarinu.html>. — Назва з екрана.

13. Рішення Хортицького районного суду м. Запоріжжя від 28.05.2019 р., судова справа № 337/866/19 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://reustr.court.gov.ua/Review/82303370>. — Назва з екрана.
14. Заочне рішення Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя від 02.06.2021 р., справа № 335/7988/20 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://reustr.court.gov.ua/Review/98223115>. — Назва з екрана.
15. Постанова Запорізького апеляційного суду від 27.11.2019 р., справа № 337/866/19 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://reustr.court.gov.ua/Review/85984691>. — Назва з екрана.
16. Електронна петиція № ЕлП-0012-Х щодо створення спеціалізованих зон для вихову домашніх тварин у м. Запоріжжя. Електронні петиції м. Запоріжжя [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://ep.zp.gov.ua/uk/petitions/stvoryty-spetsializovani-zony-vyghul-domashnikh-tvaryn>.
17. Рейтинг роботи муніципалітетів з безпритульними тваринами [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.uaaa.org.ua/uk/stats?sort=total_animals. — Назва з екрана.
18. Правила утримання собак, котів і хижих тварин громадянами, підприємствами, установами та організаціями м. Запоріжжя : Рішення Запорізької міської ради від 27.12.2011 р. № 35 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://zp.gov.ua/upload/files/o_1cnp19h5fv8eluo1ges1fd1dkr1d.pdf. — Назва з екрана.
19. Правила утримання домашніх тварин у м. Харкові : Рішення Харківської міської ради від 04.07.2007 р. № 164/07 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://1562.kharkov.ua/ru/article/rishennya-harkivskoyi-miskoyi-radi-vid-04-07-2007-164-07-prozatverdzhennya-pravil-323.html>. — Назва з екрана.
20. Правила утримання тварин у м. Одесі : Рішення Одеської міської ради від 05.04.2008 р. № 2476-V [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/14018>. — Назва з екрана.
21. Правила утримання тварин у домашніх умовах та поведження з домашніми тваринами на території міста Дніпра : Рішення Дніпровської міської ради від 13.04.2017 р. № 72/19 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://dniprorada.gov.ua/attachments/article/1467/72-1>.

22. Правила утримання тварин у м. Суми : рішення Сумської міської ради від 19.08.2015 р. № 4734-МР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=—>
23. Статут територіальної громади м. Суми : Рішення Сумської міської ради від 26.10.2011 р. № 893-МР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://smr.gov.ua/uk/dokumenty/statut-mista.html>. — Назва з екрана.
24. Правила утримання і поводження з домашніми тваринами у м. Львові : Ухвала Львівської міської ради від 23.01.2020 р. № 622 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/4556C8DB2857D3B8C22584FD00395C8D?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/4556C8DB2857D3B8C22584FD00395C8D?OpenDocument). — Назва з екрана.
25. Brisban City Council [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.brisbane.qld.gov.au/community-and-safety/pets-and-livestock/keeping-a-pet-in-brisbane>.
26. Deutsche Welle [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.brisbane.qld.gov.au/community-and-safety/pets-and-livestock/keeping-a-pet-in-brisbane>.
27. Daň za psa: Kolko a kedy sa plat [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.finance.sk/178572-dan-za-psa/>.

Піскоха Наталія Іванівна,

*аспірантка Національного технічного
університету «Дніпровська політехніка»*

ЦИФРОВІ ГРОМАДИ В СИСТЕМІ ЦИФРОВОГО УРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ

Над створенням цифрових громад працюють у багатьох країнах світу, а останнім часом, на хвилі успіху децентралізації влади, цю роботу розпочали й в Україні. Основні параметри цього процесу визначає цифрова трансформація суспільства й викликані нею зміни в організації влади. Одним із трендів на цей час є активне

впровадження в роботу органів місцевого самоврядування елементів системи цифрового урядування. Завзятіше це відбувається в містах, але останнім часом набуло поширення й в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ).

Поняття цифрова громада використовують як узагальнене визначення організації управління органами місцевого самоврядування на основі процесів і механізмів цифрового урядування. Це поняття дедалі активніше використовують у науковій літературі, але водночас воно потребує й детальнішого та глибшого опрацювання.

На наш погляд, можна виокремити такі загальні проблеми становлення й розвитку цифрових громад.

Переваги цифрового урядування у громадах можливо реалізувати, тільки забезпечивши доступність цифрових технологій і максимальне залучення до них більшості населення. Тобто недостатній інтерес муніципальних влад до створення цифрової громади обумовлений низьким рівнем доступу до швидкісного ширококуткового Інтернету в малих містах і сільських поселеннях. Можливим варіантом розв'язання цієї проблеми є розширення можливостей мобільного доступу 3G / 4G до глобальної мережі [1].

Щодо цього питання вбачаються слушними висновки дослідників цифрової готовності адміністративно-територіальних одиниць Дніпропетровської області у 2019 році: «Хоча дані щодо розвитку мобільної стільникової телефонії та стаціонарного і мобільного ширококуткового зв'язку свідчать про те, що досягається загальний прогрес, цифровий розрив між територіями в цьому напрямку залишається проблемою, і перш за все у можливостях доступу до Інтернету та його використання. Органи публічного управління, розробляючи та реалізуючи плани «цифрового облаштування» районів, не можуть і не повинні замінити собою приватних операторів, що надають мережеві послуги. Їх роль — координація зусиль різних учасників цифровізації суспільного життя для досягнення синергічного ефекту їх дій, раціональне використання об'єктів місцевої власності, що надаються різним приватним операторам для розвитку необхідної інфраструктури, сприяння розвитку приватної ініціативи. Територіальні громади могли б прокласти свої телекомунікаційні мережі. В районах із слабким економічним потенціалом, куди не йдуть приватні оператори, це надало б можливість

доступу до Інтернету і, по-друге, дозволило б створити конкуренцію на ринку доступу до Інтернету там, де присутній тільки один оператор. Місцева влада не надавала б послуг кінцевим споживачам, а здавала б в оренду комунікаційні мережі багатьом конкуруючим операторам» [2].

Розв'язання проблеми цифрової нерівності може бути забезпечено за допомогою комплексу заходів, а саме:

- створення інфраструктури широкосмугового інтернет-доступу на всій території країни;
- підвищення доступності для населення й організацій сучасних послуг у сфері цифрових і телекомунікаційних технологій;
- формування єдиного інформаційного простору;
- створення системи громадських центрів доступу населення до державних інформаційних ресурсів.

Загальними проблемами створення та функціонування цифрових громад, зокрема, є недостатнє фінансування, а також неефективне використання коштів, які виділяють для проєктів цифрової трансформації. Часто виділені кошти витрачають насамперед на створення або модернізацію морально й технічно застарілої інформаційної інфраструктури. Зазвичай такі витрати спрямовано на вирішення локальних тимчасових завдань, залишаючи водночас поза увагою проблему майбутньої апаратної та програмної інтеграції створених ресурсів у єдину муніципальну інформаційну систему й під'єднання її до регіональної, загальнодержавної та в перспективі глобальної мережевої комунікації. Розв'язком цієї проблеми може стати стандартизація систем цифрової громади у сфері сумісності форматів і протоколів цифрового обміну.

Крім того, не слід забувати, що на Заході відбувається цифрова трансформація всього суспільства, а відповідно перехід до цифрового управління як у державі, так і в місцевому самоврядуванні. Наявне відставання України в цій сфері спонукає прискорювати процес упровадження цифрового урядування та водночас орієнтуватися вже тепер на використання цифрових технологій і програм.

Багато великих міст України вже мають свої концепції та програми цифрового розвитку. Говорити про те, що їх буде реалізовано повною мірою, поки що не доводиться. Радше йдеться про правильний напрям у міському розвитку, який може бути реалізовано в майбутньому.

На державному рівні ми бачимо актуальним завдання інвентаризації виконаних проєктів і наявних систем силами експертного співтовариства, а також створення банку «модельних» інформаційних систем. У результаті можна отримати лінійку цифрових продуктів, кожен із яких вирішує деяку специфічну проблему цифрової громади, а ІТ-фахівці органів місцевого самоврядування могли б збирати необхідну конфігурацію, відповідну масштабу й потребам громади.

Сьогодні найпоширенішою інновацією для цифрової громади є «безпаперові» технології, що передбачають створення цифрових систем обороту документів й обміну супутньою інформацією, а також взаємодія «паперової» та «безпаперової» систем між собою для поетапного звільнення від внутрішніх «паперових технологій». Для реалізації переходу громади на «безпаперові технології» документообігу необхідно, по-перше, навчити всіх співробітників органу місцевого самоврядування роботи із сучасними цифровими системами і програмними продуктами; по-друге, забезпечити надійний інформаційний захист і юридичну значущість цифрового документа. Компетентний цифровий підпис набуває в цьому контексті особливої важливості, тому що забезпечує достовірність інформації та її творця.

У деяких областях України цифрові технології активно впроваджують в ОТГ завдяки допомозі регіональних органів влади [3]. Незважаючи на позитивний ефект реалізації таких програм, практика їх реалізації показує ще одну проблему розвитку цифрових громад, яка полягає в тому, що громади не є повноправними власниками інформаційних територіальних ресурсів, а тільки учасниками тих чи тих регламентів погоджень, де основну дозвільну функцію виконують територіальні органи держави. Певною мірою це порушує самостійність органів місцевого самоврядування. Очевидно, доцільно на законодавчому рівні санкціонувати міжвідомчий цифровий інформаційний обмін, у якому рівноправними учасниками будуть й органи місцевого самоврядування.

До проблем функціонування цифрових громад слід зарахувати й такі: використання недокументованих форматів даних, протоколів обміну, інших закритих інформаційних технологій, відсутність єдиних класифікаторів, довідників і схем даних. Це істотно обмежує можливість застосування автоматизованих засобів пошуку й аналітичної обробки інформації, що міститься в різних системах, і ускладнює

доступ громадян та організацій до державних і муніципальних інформаційних ресурсів. Також це знижує оперативність підготовки управлінських рішень, сумісність інформаційних систем, що негативно позначається на якості адміністративних послуг.

Крім того, використання в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування закритих технологій, відсутність єдиних стандартів використання відкритих інформаційних систем спричиняє зростання технологічної залежності публічної влади від постачальників засобів інформаційних і комунікаційних технологій, знижує ефективність створення й розвитку цифрових систем, порушує права громадян та організацій на рівний доступ до публічної інформації.

На цей час очевидна необхідність поглиблення аналізу заходів щодо формування цифрового управління на муніципальному рівні. В офіційній статистичній інформації поки що немає даних, які б характеризували рівень застосування цифрових технологій муніципалітетами. Показником оцінки інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування часто є факт наявності (відсутності) сайту (інтернет-сторінки) органу місцевого самоврядування.

Водночас необхідно відзначити, що факт наявності сайту не завжди свідчить про інформаційну відкритість органів місцевого самоврядування. Аналіз офіційних сайтів ОТГ Дніпропетровської області засвідчує, що не всі муніципальні інтернет-ресурси відповідають вимогам українського законодавства [4].

На наш погляд, потрібен єдиний кількісний індикатор у сфері реалізації концепції цифрової громади, наприклад частка адміністративних і муніципальних послуг, які надають органи місцевого самоврядування та муніципальні установи в електронному вигляді онлайн.

Це передбачає подальше дослідження технологічних, правових, організаційних і фінансових умов розв'язання зазначених проблем, що перешкоджають інтенсивнішому впровадженню цифрових технологій у діяльність цифрових громад.

Список використаних джерел:

1. Квітка С. Доступ до мережі Інтернет через мобільні пристрої: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні / С. Квітка, О. Мазур // Аспекти публічного управління. — 2019. — № 9-10. — С. 5—18. ; [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://doi.org/10.15421/151944>. — Назва з екрана.
2. Квітка С. Оцінка стану цифрового розвитку адміністративно-територіальних одиниць Дніпропетровської області [Електронний ресурс] / Сергій Квітка, Олександр Титаренко, Олександр Мазур // Аспекти публічного управління. — 2019. — № 11. — С. 15—25. — Режим доступу : <https://doi.org/10.15421/151952>. — Назва з екрана.
3. Kvitka, S. The foresight of national economy's digital development / S. Kvitka, Ye. Borodin, V. Yemelyanov, L. Ivashova // Revista inclusiones. — 2020. — № 7 (SI). — P. 112—125. — Режим доступу : <http://www.archivosrevistainclusiones.com/gallery/10%20vol%207%20num%20especialleabriljunio2020reinclusi.pdf>.
4. Інтегральна оцінка сайтів ОТГ і міських рад Дніпропетровської області (2019) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://rpi2020-22.dp.gov.ua/storage/app/sites/70/dridu/ocinka%20sites.pdf>.

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

ФЕНОМЕНОЛОГІЯ МУНІЦИПАЛІЗМУ: ДО ВИОКРЕМЛЕННЯ СТРУКТУРНИХ БЛОКОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ

Конституційна легалізація місцевого самоврядування як політико-правового інституту та рівня публічної влади (див. статті 5, 7 Конституції України) [1], активні процеси реформування, що розгортаються в державі на локальному рівні існування й функціонування соціуму в умовах муніципальної реформи, актуалізують феноменологію

сучасного муніципалізму та наукові розвідки щодо його розуміння та визначення.

Спроби дослідити й визначити теоретико-доктринальні підходи до розуміння, визначення та легалізації сучасного муніципалізму, зважаючи на його особливу важливість для становлення й розвитку демократичної правової державності, об'єктивно потребують розгляду цього феномену з різних позицій, включно з його структурною побудовою, та із застосуванням системного комплексу методів сучасного юридичного знання.

Феноменологію сучасного муніципалізму, попри наявність у вітчизняній юридичній науці великої кількості наукових розвідок на тему місцевого самоврядування та муніципального права, системно й комплексно практично не досліджено. Наукові розвідки сучасних вітчизняних науковців-муніципалістів, присвячені саме профільній проблематиці, на нашу думку, тільки передують процесам глибокого та ґрунтовного її освоєння, тому вона залишається актуальною й вельми привабливою, причому як із позицій телеології сучасної демократичної правової державності, доктринальних позицій, так і з позицій її нормативно-правового супроводу й забезпечення.

Розглядаючи технологічно-предметні підходи до системно-блокової побудови феноменології сучасного муніципалізму, треба зазначити, що у своєму об'ємному вираженні муніципалізм охоплює теорію місцевого самоврядування, історію та практику муніципального розвитку тієї чи тієї країни, групи країн, світової спільноти загалом. Тобто такий складний доктринально-історичний та історично-праксеологічний системний феномен може бути побудований за принципом «мотрійки», що об'єднує в собі «одну державу — групу держав — міжнародну спільноту держав». Отже, можна констатувати, що первинними ознаками структурної побудови муніципалізму, з одного боку, є його доктринально-теоретичний, історико-створювальний і праксеологічно-діяльнісний блоки; а з іншого — системно-суб'єктний блок, що демонструє кількісні характеристики цього складного феномену.

Своєю чергою, системне «дроблення» кожного з таких блоків дає нам змогу стверджувати про їх якісне та змістовне наповнення щодо наявності відповідних характерологічних ознак феноменології муніципалізму, що надають йому не тільки соціального значення,

а й істотної гуманістично-гуманітарної та поведінково-діяльнійсної парадигмальності.

Так, доктринальний блок, який становлять ідеї та знання про фундаментальні цінності муніципальної демократії (їх систему, процес формування та форми вираження, методи та міру реалізації, сукупність логічних уявлень про такий устрій держави й суспільства, що відповідає загальноновизнаним засадам демократичного розвитку) [2], надає муніципалізму не тільки особливої значущості для формування, існування, функціонування соціуму, його локальних структур та його державної організації, а й визначальну роль 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 в якісному існуванні локального простору її життєдіяльності. Отже, через це зазначений блок муніципалізму розуміють як систему уявлень про одночасно і загальноцивілізаційну політико-правову цінність місцевого самоврядування та локальної демократії, і індивідуальну, групову й колективну аксіологію для формування, інституціоналізації, існування, функціонування, розвитку локальної людської територіальної спільноти.

Особлива важливість феноменології сучасного муніципалізму та водночас його структурної побудови визначається насамперед тим, що вона є іманентною феноменологією іншої, масштабнішої багаторівневої та полісемічної феноменології, що є одночасно: а) і телеологічною домінантою розвитку держави та права, і б) метою соціально-політичного розвитку суспільства, у якому буде гарантовано реалізацію основоположних прав і свобод людини, — феноменології демократичної правової державності. Слід звернути особливу увагу на дуже складний і суперечливий характер відносин держави й муніципалізму, який, з одного боку, повністю залежить від сприяння держави локальній демократії, від її готовності керуватись у своїй діяльності загальнолюдськими й демократичними цінностями соціуму, зрештою, від прямого протегування з боку держави процесам самоорганізації, що спостерігаються в локальному соціуму.

З іншого боку, без муніципального складника демократичної правової державності, зокрема, в її суб'єктному розумінні (люди-

на 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 й реалізуються саме на локальному рівні соціуму в умовах місцевого самоврядування, у межах територіальної громади та в ординарному стані повсякденності.

Отже, державно-самоврядний блок муніципалізму, що становить функціонально-праксеологічну основу його існування, наочно демонструє свою важливість та об'єктивну необхідність.

У контекстуалізації формування й визначення структурних блокових елементів муніципалізму треба враховувати позицію вітчизняного дослідника О. В. Батанова про те, що в розвитку муніципалізму спостерігається дія та прояв об'єктивно закономірних суперечливих тенденцій — взаємодії інтеграційних і дезінтеграційних процесів, централізації, деконцентрації та децентралізації суспільно-політичного життя, наявності субординаційних, координаційних і реординаційних управлінських відносин, локалізації та глобалізації конституцій влади, модернізації та консерватизму, еволюційних і радикально-революційних трансформацій [2]. Водночас до наведеного переліку можна додати сучасні тенденції конституціоналізації міжнародного правопорядку та інтернаціоналізації конституційного права, що надають феноменології муніципалізму міжнародної правосуб'єктності, супроводжують і забезпечують його становлення та розвиток на рівні конкретної держави, асоціацій держав і міжнародної спільноти держав системою міжнародно-правових зобов'язань, що містяться в багатосторонніх міжнародних договорах (наприклад, у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року [3]).

Отже, можна зазначити, що врахування характерологічних змістовних, функціональних, наративних, конотаційних, контекстуальних та ідентифікаційних рис феноменології сучасного муніципалізму дає можливість не тільки визначити, осмислити та зрозуміти системні критерії, що формують, детермінують, актуалізують і трансформують досліджувану феноменологію в сучасний період розвитку демо-

кратичної держави, а й виокремити відповідні структурні блокові елементи, що її формують і становлять, включно з ідеологічними, доктринальними, соціальними, нормативними, праксеологічними, психологічними, поведінково-діяльнісними та іншими блоками.

Важливою рухомою силою у процесі формування структурних блокових елементів сучасного муніципалізму є муніципалізація суспільного й державного життя, а також муніципалізація правової системи держави. Ідеться про складний процес перебудови й переорієнтацію соціальних, державних і нормативних констант розвитку та функціонування соціуму, держави, правової системи з потреб держави на потреби та інтереси конкретної людини, її груп і колективів — з метою оптимізації соціальних, державних, нормативних технологій існування й розвитку людини в умовах державно організованого соціуму, належного забезпечення реалізації її прав і свобод. Перебудова наявних механізмів, що засновані на державному етатизмі та пріоритеті інтересів держави у протилежний бік фактично протилежних телеологічних домінант, є одним із найголовніших завдань муніципальної реформи, що триває в Україні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Батанов А. В. Современный европейский муниципализм как феномен человеческой цивилизации [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-evropeyskiy-munitsipalizm-kak-fenomen-chelovecheskoy-tsvivilizatsii> (дата звернення: 15.11.2021). — Название с экрана.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року / Рада Європи. — 2010. — 16 с.

Panfilov Andrii Igorovich

*3rd year PhD student of Institute of law
of Taras Shevchenko national universtiy of Kyiv*

DECENTRALISATION AND CORONAVIRUS PANDEMIC: IMPACT OF HEALTH CRISIS ON STATE STRUCTURE

Decentralisation reform was and still is the main path for transformation of any state. In its core, decentralisation aims at distribution of powers from central government to local authorities. Most of them were adopted in 80-90s, but some states continue to strengthen local governments even today [1]. However, coronavirus pandemic, which was caused by the new Sars cov 2 virus, made a huge impact on execution of powers and managing of state affairs in order to tackle health crisis.

We all know that state are divided into two types: unitary states and federal. While first one aims at stronger central government with partial division of powers within local authorities, second one is decentralised by its nature — federal state in its core is “union of small states” within. Furthermore, all of them faced grave danger from new crisis — coronavirus pandemic. In order to uncover, how different decentralised states are managing coronavirus pandemic, we need to focus on two major points: 1) how state adopted response to pandemic on different levels: 2) and how different authorities of state coordinated their powers to reach the goal — defending health of society.

First of all, we all know that pandemic has no boundaries. Modern states in era of globalization follow simple principle in building response to health crisis — it must be “effective and resilient”. A lot of attention is paid towards resilience of state structure in situations of crisis. Several scholars are saying that any adaptation or decentralisation need to be done with “robustness” [2]. And with that in mind, many states came up with their first response — contain the virus. Different governments never faced such crisis and had no time to think because virus was spreading faster than expected. So, countries first hit by the virus started closing public spaces. At that time, face masks were only used by medical so central governments were forced to act fast and sometimes without legal background.

Certainly, we can say that all of this forced health system to shift towards centralization rather than decentralisation. Analysis made by different scholars and organizations shows us, that response to pandemic was more dynamic in decentralised states than in centralised states [3]. States with strong local authorities came up with flexible systems to tackle the virus. For example, regions of country were separated and different levels of danger were authorised for different regions. Centralised states on the other hand followed another route — forced nation wide lockdown with strict rules and control from authorities. Both ways were aimed at one goal — protect healthcare system and protect citizens from virus. Furthermore, analysis given above points out, that both ways uncovered serious problem in managing this crisis. This problem was connected to low financial income of local powers comparing to central government. Pandemic required huge financial resources in order to help and protect people and local powers requested help from central government.

Good example of such situation is UK, where Wales and Scotland could act on their behalf but lacked financial resources to tackle the crisis. That's why they had no choice but to rely on financial help from central government of UK. Furthermore, if we look at Ukraine and analyse data given by international organizations such as OECD, we can see that Ukraine struggle with both response to coronavirus pandemic and post pandemic recovery. Ukraine was on route towards important reforms, this includes crucial land reform and anticorruption reforms. Pandemic for sure halted advance of Ukraine in this directions. OECD points out, that during pandemic government of Ukraine made several steps which worry western partners. First, OECD focus on irreversibility of reforms — shielding of anti corruption structures and completing judicial reform is crucial for post pandemic recovery [4].

What is surprising is that even in centralised states like France, where government responded with forced lockdowns and strict nation wide rules, local authorities for example Nice implemented pandemic rules faster than central government and worked in cooperation with centre. This proves, that even centralised government with democratic values can tackle health crisis effectively and with resilience. Regarding resilience, all of the states around the globe understood that this pandemic will never end unless humankind rely on vaccination.

Despite the ongoing pandemic and all the challenges that different countries faced, only vaccination proved to be effective and resilient way to

hold the virus spread and protect public health. Therefore, we can suggest that state structure was effected by pandemic in various ways, from financial to political. But countries managed to handle virus in different ways, but all of them in the end shift towards vaccinating citizens and preventing spread on the virus. Further post covid recovery will show mistakes which were made by humankind but in general, we can acknowledge that no one was prepared for such an event but everyone focused on scientific ways to handle it and protect people from virus.

References

1. Manor J. (1999) The political economy of democratic decentralisation. Washington, DC: World Bank. Режим доступу : <http://documents.worldbank.org/curated/en/386101468739238037/pdf/multi-page.pdf>.
2. Abimbola S, Topp M. (2018). Adaptation with robustness: the case for clarity on the use of “resilience” in health systems and global health. *BMJ Global Health* 3.
3. De Biase, P. and S. Dougherty (2021) Federalism and Public Health Decentralisation in the Time of COVID-19, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 33, January.
4. OECD, The Covid — 19 crisis in Ukraine (2021), URL: <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/COVID-19-CRISIS-IN-UKRAINE.pdf>

Плюснін К. М.,
*аспірант Академії праці,
соціальних відносин і туризму*

ВИКОРИСТАННЯ ЗБРОЇ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ЧЛЕНАМИ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ Й ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

З 2014 року Україна перебуває у стані збройного конфлікту, який є чинником зростання кількості злочинів, пов'язаних із незаконним обігом зброї. Побутові суперечки дедалі частіше супроводжуються стріляниною або використанням вибухівки.

Окрім правоохоронних органів, на муніципальному рівні заходи з охорони громадського порядку (далі — ОГП) можуть уживати відповідні громадські формування. Їхню діяльність регламентують Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року № 1835-III (далі — Закон № 1835-III) та інші нормативні акти. Однак відповідно до чинного законодавства серед усіх органів, задіяних в організації ОГП, громадські формування мають найменшу кількість повноважень та є найменш захищеними від злочинних посягань із боку правопорушників.

Відповідно до частини восьмої статті 14 Закону № 1835-III членам громадського формування заборонено під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку й державного кордону використовувати холодну та вогнепальну зброю, зокрема мисливську, яка згідно із чинним законодавством перебуває в їх особистому користуванні [1]. Однак стаття 13 цього Закону дозволяє використання спеціальних засобів індивідуального захисту й самооборони, а саме: гумові кийки, засоби, заряджені речовинами сльозоточивою та дратівної дії, та інші. Спеціальні засоби члени громадського формування можуть отримати від органів Національної поліції на час проведення спільних заходів з ОГП відповідно до Інструкції про порядок придбання, видачі та зберігання спеціальних засобів членів громадських формувань з охорони громадського порядку, затвердженої наказом МВС від 27 квітня 2009 року № 183 [2].

Слід зазначити, що закон не забороняє використання громадськими формуваннями пристроїв для відстрілу гумових куль (травматичної зброї). Також згідно з наказом МВС від 13 червня 2000 року № 379 дск члени громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону мають право на самостійне придбання та зберігання травматичної зброї [3].

Закон № 1835-III в чинній редакції не містить жодних відомостей про використання травматичної зброї громадськими формуваннями. Однак статuti окремих громадських формувань прямо вказують на таку можливість.

Так, пунктом 36.10 розділу VII Статуту громадського формування з охорони громадського порядку «ЗАГІН «БЕЗПЕКА-ГАРАНТ» (Вінницька обл.) дозволено «застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони, та зброю травматичної дії» [4]. Через це є ймовірність зловживань правами, що поширюються на громадські формування, з метою легального оформлення травматичної зброї громадянами.

У 2013 році Житомирська обласна прокуратура повідомила про виявлення громадського формування, 18 членів якого отримали дозвіл на право володіння зброєю травматичної дії. Однак тривалий час організація фактично не діяла та не брала участі у спільних заходах із правоохоронними органами щодо забезпечення громадського порядку. На вимогу прокуратури суд припинив діяльність громадського формування та скасував його реєстрацію. Також було порушено питання про скасування всіх дозволів на право володіння травматичною зброєю [5].

Виявляється, що відповідні громадські формування мають надто низьку можливість захищати себе та громадян під час виконання своїх обов'язків, незважаючи на те що охорона громадського порядку та державного кордону має високий рівень ризику. Трапляються певні ситуації, у яких майже неможливо обійтися без вогнепальної зброї, а саме: протидія озброєним злочинцям і примусова зупинка транспортного засобу.

В умовах євроінтеграції України необхідно зменшувати показники злочинності. Цілком доцільно дозволити громадським формуванням з охорони громадського порядку й державного кордону використовувати під час виконання своїх обов'язків цивільну (мисливську) вогне-

пальну зброю, причому як особисту, так і видану на час проведення правоохоронних заходів органами Національної поліції.

Спираючись на зазначене вище, з метою вдосконалення законодавства з питань використання зброї членами громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону потрібно:

— затвердити право на використання цивільної (мисливської) зброї громадськими формуваннями під час виконання спільних із правоохоронними органами заходів;

— затвердити обов'язкове проходження процедури, аналогічної до процедури отримання дозволу на зброю, для членів громадських формувань;

— розробити й затвердити інструкцію про порядок придбання, видачі та зберігання мисливської вогнепальної зброї членів громадських формувань з охорони громадського порядку;

— вживати регулярних профілактичних заходів щодо запобігання зловживанням правами, гарантованими законодавством членам громадських формувань.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку про необхідність створення ефективного інструменту муніципального рівня для допомоги правоохоронним органам. Надання громадським формуванням можливості збройного захисту буде черговим кроком у системі реформ, спрямованих на децентралізацію.

Список використаних джерел:

1. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — Ст. 338.
2. Про порядок придбання, видачі та зберігання спеціальних засобів членів громадських формувань з охорони громадського порядку : Інструкція, затверджена наказом МВС від 27.04.2009 р. № 183 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0644-09#Text>. — Назва з екрана.
3. Про затвердження Тимчасової інструкції про порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених

гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів працівниками суду, правоохоронних органів та їх близькими родичами, а також особами, які беруть участь у кримінальному судочинстві, народними депутатами України, членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовцями, крім тих, які проходять строкову військову службу, державними службовцями та журналістами : Наказ Міністерства внутрішніх справ від 13.06.2000 р. № 379 дск [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0696-00#Text>. — Назва з екрана.

4. Статут громадського формування з охорони громадського порядку «ЗАГІН «БЕЗПЕКА-ГАРАНТ» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.vmr.gov.ua/Docs/ExecutiveCommitteeDecisions/2017/%E2%84%9641%2012-01-2017%20%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D1%94%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E.pdf>. — Назва з екрана.
5. Громадське формування, отримавши дозволи на зброю, бездіяло впродовж 6 років / пресслужба прокуратури Житомирської області [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://zhit.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=116153&fp=2980. — Назва з екрана.

Радомська Дарина,
*аспірант кафедри
конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЬКИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Місцеве самоврядування як право територіальних громад міст потребує окремої уваги, оскільки тенденція до урбанізації триває. І сьогодні міста сильно можуть відрізнятись за кількістю населення та площею, а тому ці відмінності має враховувати і правове регулювання здійснення управління.

Відповідно до Конституції Федеративної Республіки Німеччини територіальними одиницями держави є землі, округи та громади. Територія Німеччини поділена на 16 земель. Землі Німеччини, своєю чергою, поділяються на більше ніж 50 округів. Округи — на райони та міста, які мають статус районів (їх близько 630). Райони поділяються на громади, причому багато міст мають статус громад. Загалом у країні налічується 90 % сільських громад і 10 % — міських (разом 8 590 громад). У землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, сформоване загальними, прямими, вільними, рівними й таємними виборами. У громадах виборний представницький орган може бути замінений загальними общинними зборами. Громадам має бути надано право вирішувати в межах закону під свою відповідальність усі місцеві справи. Союзи громад також користуються правом самоврядування в межах їх завдань, установлених законом [1, с. 43].

У сфері здійснення муніципальної влади в ФРН територіальним громадам надано дійсну свободу щодо організації та реалізації місцевого самоврядування.

У Франції рівень управління містами — це рівень комуни, водночас комуни є основною територіальною одиницею (за винятком таких комун, як Париж, Марсель і Ліон, що є містами з особливим статусом). Місцевими органами влади комун є муніципальні ради. Очолює муніципальну раду мер, якого обирають депутати.

Він виконує подвійну роль: як представник держави та як голова виконавчого органу ради — мерії. Мер представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами й організаціями, а також державою, має право укладати угоди й договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал, видавати дозволи на будівництво тощо. Комуна — це фактично єдине територіальне утворення Франції, де немає окремого самостійного органу державної влади, тобто до повноважень мера належать муніципальні функції та водночас функції державної влади [2, с. 177].

З погляду поєднання муніципальних функцій і функцій державної влади в повноваженнях однієї особи описаний підхід нагадує систему місцевої публічної влади у столиці України: Київський міський голова очолює міську раду та її виконавчий орган, повноваження якого виконує Київська міська державна адміністрація — місцевий орган державної виконавчої влади.

Париж, Марсель і Ліон, своєю чергою, є прикладом складної, урівноваженої системи управління, оскільки в них діє два рівні самоврядування, а саме: рівень комуни та рівень міського району. На чолі кожного із цих рівнів стоять власний мер і власна рада. Статус і повноваження цих органів та контроль за їхньою діяльністю переважно такий самий, як і для інших комун, але з деякими відмінностями. Ради цих міст є чисельнішими, ніж ради в інших містах. Вони збираються за секторами, до яких входить один чи декілька районів міста. Місто Париж має подвійний статус, а саме: комуни й департаменту. Це передбачає представництво в місті як інтересів держави, так й інтересів громади (комуни), які зосереджені в межах одного органу та однієї посадової особи — Ради Парижу та мера. Мер є головою виконавчої влади, тобто представником центральної адміністрації, проте в нього менші повноваження, ніж в інших мерів комун, оскільки він позбавлений функцій поліцейського характеру, які покладено на префекта поліції Парижу. На префекта департаменту Парижу покладено функції контролю за законністю актів Ради Парижу [3, с. 41—42].

Схожий підхід був у Києві до 2010 року. 07.09.2010 Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад». Як наслідок, Київській міській раді надано

повноваження щодо створення або нестворення районних у місті Києві рад. Одразу після набрання чинності цим Законом Київська міська рада ухвалила рішення «Про питання організації управління районами в місті Києві» (09.09.2010 № 7/4819), у якому передбачено таке: «1. Не утворювати районні у місті Києві ради. 2. Припинити з 31 жовтня 2010 року шляхом ліквідації районні у місті Києві ради <...>», що також актуалізує проблему взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Відповідне реформування було покликане скоротити бюрократичний апарат і видатки міського бюджету. Однак Т. Кулик у монографії, присвяченій особливостям місцевого управління столицею, проаналізувавши зазначені зміни, доходить висновку, що в основу реформи 2010 року було покладено принцип централізації управління, що може, навпаки, призвести до збільшення бюрократичного апарату, оскільки відтепер усі питання місцевого значення, якими раніше займалися районні в місті Києві ради, перейшли до компетенції міської ради [4, с. 5—6].

Відповідно до статті 114 Конституції Італійської Республіки, Республіка включає комуни, провінції, столичні міста, області та державу. Комуни, провінції, столичні міста й області є автономними утвореннями з власним статутом, повноваженнями та функціями відповідно до принципів, установлених Конституцією. Рим є столицею Республіки. Порядок його керування встановлюється законом держави [5].

В Італійській Республіці найменшими адміністративно-територіальними одиницями є комуни. Найбільшою комуною за площею та кількістю населення є Рим (1307,71 кв. км, 2761 477 осіб), найменшою за площею — Фієра ді Прим'єро (0,15 кв. км), за кількістю населення — Педезіна (34 особи). Відповідно до Закону про місцеві автономії від 8 червня 1990 року населення утворених комун не повинно становити менш як 10 тис. жителів. Комуни мають адміністративні повноваження у сфері соціального обслуговування, благоустрою та використання території, її економічного розвитку. У кожній адміністративно-територіальній одиниці наявні власні органи місцевого самоврядування, ними є рада, джунта й сіндако [6, с. 5].

Особливості управління містами в Італійській Республіці обумовлені передусім історично. Ця країна характеризується тим, що до адміністративно-територіальних одиниць одного рівня застосовують індивідуальний підхід. Це є, на нашу думку, позитивним

досвідом, адже вирішення питань місцевого самоврядування, якщо вони є законодавчо чітко відокремленими, має відбуватися на розсуд відповідних територіальних громад і не є обов'язковим уніфікований чіткий формалізований підхід.

Щодо загальноєвропейських інтеграційних підходів до питання здійснення місцевої публічної влади в містах слід звернути увагу на те, що першу Європейську хартію міст ухвалив Конгрес місцевої та регіональної влади Ради Європи в 1992 році. Саме вона стала ключовим етапом у необхідному визнанні ролі міст. Однак з огляду на стрімкий розвиток економіки, екологічні кризи й інші зміни в сучасній Європі через 16 років після ухвалення першої Європейської хартії міст Конгрес місцевої та регіональної влади Ради Європи у травні 2008 року у Страсбурзі ухвалив Європейську хартію міст II — маніфест нової урбаністики [7, с. 18].

Члени Конгресу визначили перші фундаментальні принципи, які лягли в основу Маніфесту, а саме:

1) європейські міста належать своїм містянам-громадянам, будучи економічним, соціальним і культурним благом, яке мають успадкувати прийдешні покоління;

2) європейські міста перед лицем глобальних викликів, з якими ми стикаємося, є найкращим місцем досягнення історичного компромісу між економічними, соціальними й екологічними вимогами;

3) європейські міста відповідають за побудову такої системи управління містами, що враховувала б нові вимоги демократії, зокрема в її вимірі, заснованому на участі. Міста є важливим чинником необхідного поживлення демократії в наших суспільствах;

4) європейські міста являють собою сприятливе поле для творчого розмаїття, вони сповнені потужних новаторських сил. Ці міста є особливим місцем для розквіту особистості й доступу до знань та інформації. Вони можуть інтегрувати та взаємно збагатити численні типи самобутності й культур, які в них перебувають;

5) у наші дні європейські міста стали двигуном процвітання й серйозними учасниками процесу глобалізації. Вони, за визначенням, є місцем оптимального розвитку економіки знань, що являє собою майбутнє для економічного розквіту Європи [7, с. 19].

Страсбурзький конгрес місцевої та регіональної влади 2008 року не нав'язує всім країнам Європи обов'язкових уніфікованих норм.

Ухвалена ним Хартія є пропозицією до будівництва на основі загальних цінностей та обміну досвідом нового міського проекту для міст Європи, для того щоб кожне з них зберегло свою самобутність й одночасно інтегрувалося в загальний європейський проект міст, поєднуючи в єдине ціле гуманістичні цінності, індивідуальну свободу, економічне процвітання, соціальну солідарність, повагу до планети й живу культуру [7, с. 20].

Як бачимо, конкретних формул щодо оптимального управління містом Європейська хартія міст не містить, вона радше декларує погляд на загальні засади розвитку міст як територій.

Загалом, щодо особливостей формування міських органів публічної влади у країнах Європейського Союзу ми спостерігаємо різні підходи. Хоча зазвичай на рівні міста є як виборні органи місцевого самоврядування, так і певні органи державної влади місцевого рівня. Така ситуація склалася й в Україні, яку часто порівнюють із Францією щодо цього питання. Але відмінність полягає в тому, як саме здійснено розподіл повноважень між представниками державної влади на місцях та представницькими — виборними органами місцевого самоврядування.

На нашу думку, Україна потребує перегляду загальних підходів щодо визначення ключової категорії муніципального права — питань місцевого значення, які встановлюватимуть коло повноважень територіальної громади.

Список використаних джерел:

1. Вюртенбергер Т. Деякі концептуальні положення реформування організації державної влади: регіональний аспект / Т. Вюртенбергер, Р. Колиско // Програма Tacis Європейського Союзу — 2001. — № 62. — С. 47—50.
2. Чиркін А. Особливості місцевого самоврядування Франції [Електронний ресурс] / А. Чиркін, В. Кушнір // Підприємництво, господарство і право. — № 5. — 2020. — С. 176—180. — Режим доступу: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/5/32.pdf>. — Назва з екрана.
3. Росенко М. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02

- / М. Росенко ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. — Львів, 2007. — 191 с.
4. Кулик Т. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві : монографія / Т. Кулик. — Київ : Алерта, 2016. — 198 с.
 5. Конституция Итальянской Республики (текст приводится по сборнику «Конституции зарубежных государств : Учебное пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2003») [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/const/italy/italy--r.htm#sub_para_N_2500. — Название с экрана.
 6. Грובה В. Правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування Італії: перспективи для України / В. Грובה // Право і суспільство. — № 4. — Ч. 3. — 2015. — С. 3—8.
 7. Волков В. Принципи Європейської хартії міст і їхня реалізація в сучасних умовах України / В. Волков // Економіка. — 2011. — № 1 (108). — С. 18—20.

**П'ЯТА ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ**

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

Збірник тез доповідей

Видавець - ТОВ "Видавничий будинок" "Аванпост-Прим"

Адреса: 03035, м. Київ, вул. Суворова, буд. 3, корп. 3.

Свідоцтво про виготовлення до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції серія ДК № 5152 від 19.07.2016р.

Віддруковано в друкарні ТОВ «АК-Груп» Україна.

Адреса: 01004, м. Київ, вул. Пушкінська 45/2

Підписано до друку з оригінал-макету 20.05.2022 р.

Формат 64x90/16. Гарнітура Minion Pro. Папір офсетний.

Наклад 200 прим.