



**ШОСТА ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ**

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

(м. Київ, 23 грудня 2022 р.)

Збірник тез доповідей

м. Київ, 2022 р.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

УДК 342 (477) М 90

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

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). – К.: АПСВТ, 2022 – 330 с.

ISBN 978-966-654-708-1

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

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

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

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

Адреса редколегії: Академія праці, соціальних відносин і туризму, юридичний факультет (кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права), м. Київ, вул. Кільцева дорога, За. Телефон: +38 (093) 552 49 52, Email: dean_if@socosvita.kiev.ua.

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

© Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2022

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

З М І С Т

I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Криницький І.Є. ПРО ПОДАТКОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІТЧИЗНЯНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ.....	9
Баймуратов М.О. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО В ПЕРІОД ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	14
Батанов О.В. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ.....	31
Ключковський Ю.Б. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС І ПІСЛЯ ВІЙНИ.....	49
Пухтинський М.О. ПРОБЛЕМИ РЕ-ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ ВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ.....	55
Бобровник Д.О. ДО ПИТАННЯ ПРО РОЛЬ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ СВІДОМОСТІ ЛЮДИНИ – ЧЛЕНА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В ПРОЦЕСІ НАБУТТЯ НЕЮ ГЛОБАЛІСТСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ.....	60
Кофман Б.Я. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ І МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ: ВИНИКНЕННЯ, ПОХОДЖЕННЯ, СПІВВІДНОШЕННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ.....	75
Калиновський Б.В. ОБОВ'ЯЗКОВІСТЬ ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ ЯК ГАРАНТІЯ УТВЕРДЖЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	87
Бочарова Н.В. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ РУХУ ЗА ПРАВА ЛЮДИНИ ЗАРУБІЖНИХ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ.....	91

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

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

Кравченко В.В.

ПИТАННЯ ПОНОВЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ.....96

Журавель Я.В.

СУЧАСНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН.....104

Бедрій Р.Б.

ФОРМУВАННЯ ЄДИНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ.....107

Діордіца І.В.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ КОНЦЕПТУ «SMART CITY»/«CYBER CITY» ЯК НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....110

Циганчук Н.А.

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....116

Посторонко І. Г.

ОРГАНІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇЇ РОЛЬ В РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ФЕНОМЕНОЛОГІЇ МУНІЦИПАЛІЗМУ120

Потапчук Г.В.

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК КОЛЕКТИВНІ СУБ'ЄКТИ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ134

Настюк А.А.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ В ПЕРІОД КНЯЗЮВАННЯ СВЯТОСЛАВА ІГОРОВИЧА ТА ЙОГО ДІТЕЙ.....150

Потапенко С. А.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ МЕЖ ТЕРИТОРІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....155

Лахижа М.І.

РЕФОРМА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....160

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Третяк С.М.

ІСТОРІЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У НІМЕЧЧИНІ: ДОСВІД
ДЛЯ УКРАЇНИ.....164

Качан Я.В.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ У РОБОТІ З ПЕРСОНАЛОМ..170

Іванов Д.С.

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В
УКРАЇНІ.....174

Василишин С.В.

СПІВПРАЦЯ АГРАРНОГО БІЗНЕСУ З КРАЇНАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЇЇ
ВПЛИВ НА МІСЦЕВУ ПОЛІТИКУ177

Поцелусь В.А.

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ДЛЯ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ.....181

Шульга Д.М.

НЮАНСИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАЦІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В
УКРАЇНІ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....185

Римар В.В.

ВПРОВАДЖЕННЯ МЕДИЧНОЇ ПІДГОТОВКИ З РЕПРОДУКТИВНОЇ МЕДИЦИНИ В
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН.....189

Кравченко П.М.

РОЗВИТОК АУТСОРСИНГУ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....192

Собченко С.О.

КРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....196

Римар Ж.В.

УЧАСТЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ ПЕРВИННОЇ
МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ.....200

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

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

Теремецький В.І.

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....205

Ленгер Я.І.

РЕАЛІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ.....210

Домбровська О.В.

АГЛОМЕРАЦІЯ ЯК ПОТУЖНИЙ ЗАСІБ ВЗАЄМОДОПОМОГИ У ПОВОЄННИЙ ВІДБУДОВІ УКРАЇНИ.....213

Лебідь Т.І.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ЗВ'ЯЗКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ.....218

Бондаренко Л.М.

ВІДНОВЛЕННЯ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ.....224

Баймуратов М.М.

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ ПАРАДИГМИ В УМОВАХ МИРУ І ВОЄННОГО СТАНУ.....230

Циганчук І.І.

КАСАЦІЙНЕ ОСКАРЖЕННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ.....242

Марченко В.П.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОДОЛАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ КРИЗИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ.....246

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

Мякотіна Н.А., Олещук Ю.В.

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ У ЄДИНИЙ ЦИФРОВИЙ РИНОК ЄС: ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ.....251

Жук Л.Б.

НОВІ ТЕНДЕНЦІЇ В РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ВИЗНАННЯ СПАДЩИНИ ВІДУМЕРЛОЮ.....254

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Козуб Б.Ю.

ВИЗНАЧЕННЯ НАЛЕЖНОГО ВІДПОВІДАЧА ПРИ ЗВЕРНЕННІ ДО СУДУ ІЗ ПОЗОВОМ ПРО ЗАХИСТ ДІЛОВОЇ РЕПУТАЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ.....259

Циганин Я.М.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ УПОВНОВАЖЕНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЛАСНИКА ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ.....264

Дьомін Р.М.

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я.....269

Шишкін О.В.

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЩОДО ПРОТИДІЇ РЕЙДЕРСТВУ.....272

Красівський Д.О.

СТВОРЕННЯ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН ТА СТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ.....274

Семенюк О.М.

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ТА ЦИФРОВІ ТРАНСФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....277

Волков В.Ф., Лукашкін В.В.

ВИПРАЦЮВАННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЕЙ.....281

Свитка Ю.В.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВОЛОНТЕРСЬКОГО РУХУ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ.....284

Свитка А.С.

АДВОКАТ ЯК ЗАХИСНИК ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СУДОВИХ ПРОЦЕСАХ.....288

Воротіна Н.В.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....293

Тимощук В.П.

ДО ПИТАННЯ ПРО ОПТИМАЛЬНУ МОДЕЛЬ НАДАННЯ АДМІНІПОСЛУГ СОЦІАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ.....299

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Шаульська Г. М.

НАРОДОВЛАДДЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ.....307

Пархоменко-Куцевіл О.І.

СУЧАСНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ.....313

Ніколаєва Л.В., Оніщенко А.Ю.

РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ.....320

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Криницький І.Є.,
*доктор юридичних наук, професор, старший науковий співробітник,
директор Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
член-кореспондент Національної академії правових наук України*

ПРО ПОДАТКОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІТЧИЗНЯНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Реформування самоврядних структур в нашій державі має перманентний характер. Зазначена сфера стосується кожного, тому намагання влади удосконалити українську муніципальну модель знаходить повну підтримку в суспільстві. У наукових колах, в експертному середовищі, попри різні доктринальні підходи, також панує однаковість щодо потреби в модернізації реалізованого в Україні варіанту організації місцевого самоврядування, у наближенні його до сталих рішень, напрацьованих в Європейському Союзі.

Муніципальна реформа вже спричинила системні зрушення у всіх сферах державно-владних відносин і має стати пріоритетним напрямом політики держави на найближчі роки [1, с.121]. Натомість, незважаючи на ту обставину, що перебудова місцевого самоврядування в Україні триває вже доволі давно, вона не втрачає актуальності – можливо тому, що поки що жоден з її етапів не закінчився, продемонструвавши такі значні успіхи, які б надали підстави для її завершення [2, с.127]. Досі на законодавчому рівні не закріплені мета та пріоритетні напрямки трансформації місцевих інституцій, не окреслені її очікуваний результат і темпоральні параметри, а також правовий інструментарій, адекватний для досягнення оптимальної моделі місцевого самоврядування. Деякі залучені в Україні перетворювальні механізми є неефективними і застарілими, не відповідають сучасній європейській муніципальній матриці.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

В свою чергу, комплексний характер муніципальної реформи спричиняє необхідність залучення до формування її ідеології, до здійснення відповідного планування та вирішення інших принципових моментів фахівців різних суспільних наук. Природньо, що правознавці не можуть стояти осторонь забезпечення цієї важливої державотворчої роботи. До опрацювання значного блоку питань, пов'язаних з проведенням муніципальної реформи долучаються і вчені-фінансисти. Їх «фахова відповідальність» в контексті нормального функціонування соціуму на локальному рівні з одного боку ґрунтується на конституційному приписі (частині 1 статті 142 Основного Закону нашої держави), що закріплює доходи місцевих бюджетів як ресурсну (матеріальну і фінансову) основу місцевого самоврядування [3]. З іншого боку, фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування базується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування [4]. Зазначений документ містить спеціалізовану норму (статтю 9), що присвячена фінансовим ресурсам територіальних спільнот. Хартія встановлює, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, обсяг яких повинен відповідати повноваженням, передбаченим Конституцією або законом.

Науковці цілком слушно до основних напрямів муніципального реформування відносять фінансово-економічний (реформування фінансових та економічних основ місцевого самоврядування [5, с.37], а до необхідних елементів державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування – нормативно-правову базу його ресурсного забезпечення [6, с.180]. Особливого забарвлення врегулюванню окресленого сектору суспільних відносин надає специфіка фінансового законодавства. На думку, Костянтина Солянікі воно взагалі руйнує самостійність у прийнятті та реалізації рішення, створює загальну атмосферу сильної централізованої держави в управлінні місцевим розвитком [7 с.82]. Значною мірою наведена теза відповідає дійсності. Подібна характеристика фінансового законодавства загалом корелює об'єктивній реальності, адже відбиває його галузеву специфіку. Вирішальними факторами у такій оцінці стають надзвичайна вага загальнодержавних фондів коштів та традиційне розуміння місцевих фінансів як другорядного, а то і підпорядкованого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

економіко-правового феномену. Ті ж децентралізаційні процеси в сфері публічних фінансів, що відбуваються в нашій державі, суттєво не порушують сталі загальні фінансово-правові підходи, чітку ієрархічність фінансового законодавства та імперативність і категоричність його приписів. На наш погляд, наразі така ситуація є цілком природною, а її стрімке та суттєве порушення під час воєнного стану може призвести до розбалансування публічно-фінансової сфери та урешті решт до значних збитків.

Необхідно зауважити, що зазвичай на відміну від фінансово-правового компоненту вітчизняні вчені уникають аналізу податково-правової складової муніципальної реформи. Вважаємо, що такий підхід не тільки суттєво зменшує ракурс наукового пошуку, але й мінімізує можливість доктринального опрацювання існуючих проблем фіскального забезпечення потреб місцевого значення. Навряд чи така позиція є виправданою, адже стан чинного податкового законодавства нашої держави свідчить про поверховість, нефаховість вітчизняного законотворця при регламентації місцевого оподаткування.

Яскравим прикладом може слугувати розділ XII Податкового кодексу України [8]. Фактично він присвячений регулюванню набагато ширшого кола питань – справляння двох місцевих податків і двох місцевих зборів. Протягом чотирьох років він мав відповідну назву [9], зараз – «Податок на майно». У цьому контексті можна привести відомий вислів: «Як корабель назвеш, так він і попливе».

Європейська хартія місцевого самоврядування містить положення, відповідно до якого принаймні частину місцевих фінансових ресурсів варто формувати за рахунок місцевих податків та зборів. Важливим показником фінансової незалежності територіальних одиниць є питома вага місцевих податків і зборів у податкових надходженнях та в доходах місцевих бюджетів [10, с.92]. Натомість в Україні висока питома вага податкових надходжень є характерною лише для загальнодержавного рівня, місцеві бюджети формуються здебільшого завдяки трансфертам, субвенціям, та іншим надходженням, визначеним законом про Державний бюджет України [11, с.39]. Тобто вітчизняна практика нормотворчості та правозастосування в сфері оподаткування далека від обраних європейськими державами орієнтирів. Водночас

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

при трансформації податкової системи важливо не отримати зворотну картину – домінування місцевих податків і зборів над загальнодержавними. В будь-якому разі підсистема місцевих податкових платежів потребує суттєвого перегляду за рахунок виключення неефективних податкових важелів і включення податків і зборів, що призведуть до значного збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

Ми підтримуємо позицію Батанова О.В. щодо необхідності переходу від існуючої класичної до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства [12, с.37]. Відповідно ці рівні повинні забезпечуватися самостійним фіскальним інструментарієм. Таке завдання може бути забезпечено, наприклад, переходом до трирівневої податкової системи України і включенням до неї групи регіональних податків і зборів. Зауважимо, що подібна практика мала місце в історії вітчизняного оподаткування. Можна згадати три податкових платежі: а) збір за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон; б) збір на розвиток рекреаційного комплексу в Автономній Республіці Крим; в) збір на розвиток пасажирського електротранспорту в Автономній Республіці Крим. Відповідною повинна стати і структура Податкового кодексу України – до неї слід увести два окремих розділи («Регіональні податки і збори» та «Місцеві податки і збори»).

На завершення нашого дослідження зазначимо, що, на наш погляд, до пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України, що наразі містить 11 основних засад на яких ґрунтується податкове законодавство України доцільно включити окремі принципи, дотичні до справляння місцевих податків і зборів, а при розширенні податкової системи за рахунок регіональних податкових платежів – відповідні принципи, на яких базуватиметься їх справляння. Як приклад, можемо навести принцип оптимізації рівнів податкової системи України.

Література:

1. Магновський І.Й. Муніципальна реформа у контексті державотворення в Україні: конституційно-правовий аспект. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького: Журнал. Серія Право. 2022. №13. С.116 – 124.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

2. Мішина Наталя. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. Право України. 2018. №4. С.126 – 138.
3. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. №30. Ст.141.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Офіційний вісник України. 2015. №24/№39. 2013. Ст.1418. Стор.450. Стаття 718. Код акту 67165/2013.
5. Шаповал Н.В. Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2021. 234 с.
6. Слобожан О. Державна політика у сфері реформування місцевого самоврядування: історико-правовий аспект. Вісник Національної академії державного управління. 2010. №3. С.177 – 184.
7. Солянник К.Є. Муніципальна реформа в Україні як вимога часу. Вісник Центральної виборчої комісії. 2014. №2. С.80 – 84.
8. Податковий кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. №13-14, №15-16, №17. Ст.112.
9. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2015. №7-8, №9. Ст.55.
10. Тищенко В.Ф. Розвиток місцевого оподаткування в Україні. Фінансовий простір. 2018. №2. С.90 – 98.
11. Боксгорн А.В. Генезис місцевого оподаткування за часів незалежної України. Lex Portus. 2017. №6. С.38 – 47.
12. Батанов Олександр. Актуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. Наукові записки інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім.І.Ф.Кураса НАН України. 2016. Випуск 5-6. С.34 – 43.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Баймуратов М.О.

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

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО В ПЕРІОД ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Основоположні тенденції глобалізації, зокрема її правової форми, – а саме конституціоналізація міжнародного права та інтернаціоналізація конституційного правопорядку держав, розповсюджуються і на процеси становлення національного муніципального права, що раніше було інститутом, підгалуззю національного конституційного права, а потім, після конституційної легалізації, трансформувалось у самостійну галузь національного права держави [1]. Цей процес супроводжувався зростанням міжнародного визнання інституту місцевого самоврядування, насамперед, через його міжнародно-правову регламентацію і контекстуалізацію актуальних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, враховуючи і їхню міжнародну діяльність, зокрема через розробку та прийняття низки міжнародних багатосторонніх міждержавних договорів (зокрема на рівні європейського континенту) [2] та підготовки на рівні ООН проекту Всесвітньої хартії місцевого самоврядування [3]. У контексті інтернаціоналізації конституційного правопорядку держав у сфері муніципального права треба зазначити суттєві процеси запозичення і сприйняття національним конституційним правом міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування.

Враховуючи наведені процеси, провідний британський дослідник в галузі міжнародного права професор Малколм Шоу (Malcolm N. Shaw), говорить про розпочатий процес формування нової галузі міжнародного публічного права – міжнародного муніципального права [4].

Аргументуючи свою доктринальну позицію, М. Шоу спочатку досліджує взаємний зв'язок міжнародного права та муніципального права, зауважуючи, що визначення такого взаємозв'язку між міжнародним правом і муніципальним чи внутрішнім правом, тісно пов'язане з поняттям права загалом, з одного боку, і з іншого – зі структурою міжнародно-правового співтовариства та основами і джерелами міжнародного

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

законодавства, що регулює права і свободи людини. Він розглядає історичну роль муніципального права в становленні, формуванні, розвитку та легалізації інституту сучасної державності та сучасних державно-правових інституцій, а також його вплив на розвиток міжнародного права (міста-поліси Стародавньої Греції, міста-муніципії Стародавнього Риму, Магдебурзьке право, міста –члени Ганзейського Союзу тощо). Далі автор обґрунтовує теоретико-праксеологічні настанови формування самостійного предмета правового регулювання муніципального права в міжнародно-правовому просторі як прообраз обов'язкового елементного складу майбутньої галузі міжнародного публічного права – міжнародного муніципального права.

Розглядаючи зв'язок міжнародного і муніципального права з доктринально-теоретичних позицій, професор Боннського університету Карл Йозеф Партч (Karl Josef Partsch) у дослідженні «International Law and Municipal Law» [5] зазначив, що в ньому найбільш важливою є теоретична проблема того: а) чи є міжнародне право та муніципальне право частинами одного правопорядку (монізм) або б) декількох правопорядків, що існують незалежно один від одного і потребують спеціальних положень для приведення у взаємні відносини (дуалізм чи плюралізм). Також він зазначає, що такий зв'язок між міжнародним правом і муніципальним правом вже давно обговорюється на рівні міжнародно-правової доктрини, – але часто із сильним ідеологічним і політичним підтекстом (що не дивно, бо сьогодні законодавчі настанови щодо муніципальних правовідносин є абсолютною прерогативою конкретної держави – Авт.). Вирішення зазначеної проблематики він вбачає у дотриманні політичної віри в прогресивний інтернаціоналізм у поєднанні з елементами природного права (що відкриває шлях для міжнародно-правової легалізації інституту місцевого самоврядування через застосування норм міжнародного договірної права – Авт.), тоді як інший підхід, що наголошує тільки на суверенітеті держави, базованому на юридичному позитивізмі, в сучасних умовах правової глобалізації не витримує критики.

На слушну думку вітчизняних дослідників М. Баймуратова і В. Ожерельєва [6, с. 20], муніципальне право як іманентний елемент органічно входить до єдиної аналітичної моделі міжнародного публічного права і ноосфери, яка має бути створена для виконання основоположного завдання міжнародного публічного права –

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

підтримання міжнародного правопорядку для запобігання виникненню різних можливих геополітичних кризових ситуацій воєнного, гуманітарного, екологічного та іншого характеру у світовій цивілізаційній системі.

Звідси актуалізується питання, чому міжнародне публічне право так зацікавлене саме в інтернаціоналізації муніципального права, що донедавна було абсолютним об'єктом державно-правових регламентацій і регулювання. Відповідь на це питання вбачається в особливостях інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ), що виступає як інститут локальної демократії, базованої на самоорганізації населення історично створених (у більшості випадків – Авт.) або синтетично створюваних (наприклад, шляхом об'єднання – Авт.) на території держави територіальних спільнот – територіальних громад (далі – ТГ). До таких особливостей МСВ належать:

– муніципальне право держави регламентує та регулює соціальні відносини, що виникають між суб'єктами муніципально-правових відносин (жителі, органи МСВ, інші суб'єкти МСВ, органи публічної влади патримоніальної та зарубіжних держав, підприємницькі структури, міжнародні організації тощо), що скеровані на вирішення екзистенційних питань існування та функціонування ТГ, які діють в умовах МСВ в ординарному стані повсякденності, через самостійне вирішення питань місцевого значення жителями – членами ТГ на підставі Конституції або законів держави.

Отже, результатом такої самоорганізації населення є виникнення: а) унікальної та системоутворюючої ролі людини в локальних, регіональних і державотворчих процесах у контексті її активної ролі в публічному управлінні; б) прояв людини як особистості 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 акцентом на використання та вдосконалення гуманістичних принципів об'єктивної властивості, а також є) створення соціальної системи для відтворення людської цивілізаційної спільноти через використання репродуктивної функції людини;

– важливою стратегічною ознакою муніципального права держав, що опосередковано підкреслює його глобальний потенціал, є те, що воно регламентує та регулює правові відносини, які виникають між жителями – членами ТГ, безвідносно до

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

того, яким правовим станом вони володіють, тобто чи є вони громадянами патримоніальної держави або іноземними громадянами, апатридами, біженцями, які законно перебувають і проживають на території іншої держави. Отже, по суті йдеться 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 у мініатюрі всі екзистенційні питання існування та функціонування людської цивілізації у її повсякденному вимірі та розумінні;

– до наведених гуманістичних принципів належать такі:

I. *Комунікативна взаємодія* – створення в рамках 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.).

II. *Енактивизм* – складне і комплексне явище, в якому сплетені різний сенс, що перетинаються, та які стосуються природи активної пізнаючої істоти (людини), що існує та функціонує в локальному соціумі (ТГ). Апологети цього підходу вважають, що суб'єкт і об'єкт, тіло і розум, організм і середовище, реальне та віртуальне – всі ці чотири пари понять перебувають у взаємній циклічній детермінації, обумовлюють один одного, становлять єдиний процес, у який втягнуті щоразу обидві сторони. Положення про циклічну детермінацію всередині складної системи, до якої належить й МСВ, а також цієї системи та навколишнього середовища (довкілля) становить основу кібернетичного розуміння світу, в даному випадку краще сказати біокібернетичного розуміння або розуміння світу з точки зору складних адаптивних систем, що самоорганізуються [7] (*пізнавально-активний критерій* – Авт.).

III. *Заздалегідь телеологічно обґрунтоване цілепокладання* – досягнення людиною через використання відповідних дій основоположних екзистенційних цілей, що пов'язані з її існуванням і функціонуванням у людському соціуму (*поведінково-телеологічний критерій* – Авт.).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

IV. *Колаборація* – створення і реалізація в процесі комунікативної взаємодії атмосфери співробітництва між її суб'єктами, що дає змогу, по-перше, сформуванню 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 простору (*технологічний критерій* – Авт.);

V. *Інтерсуб'єктивність* – створення в процесі комунікативної взаємодії на засадах колаборації системи загальних цілей і завдань для подальшого безконфліктного існування та функціонування територіальної людської спільноти на локальному рівні соціуму (*телеологічно-груповий критерій* – Авт.);

VI. *Інтеріоризація* – оцінка індивідом соціальних структур, точніше оцінка ним діяльності таких структур та їх ефективності, через становлення людської форми психіки завдяки освоєнню індивідом людських цінностей [8], проявом чого виступає формування розумових дій і внутрішнього плану свідомості через засвоєння індивідом зовнішніх дій з предметами і соціальних форм спілкування [9, с. 47] (*індивідуально-оцінюючий критерій* – Авт.);

VII. *Набуття глобалістського потенціалу* [10]:

– в умовах глобалізації територіальні людські спільноти не тільки опираються проявам її тенденцій, захищаючи свою індивідуальність, самобутність, ментальні ознаки, а й стають активними «провідниками» таких глобалізаційних змін, використовуючи позитивні та прогресивні тенденції глобалізації на свою користь у контексті підвищення життєвого рівня жителів-членів ТГ та розширення можливостей функціонування ТГ в епоху карколомних змін (*глобалістський критерій* – Авт.);

– завдяки формуванню та реалізації наведених принципів в умовах МСВ вирішується низка стратегічно важливих завдань («стратегічна четвірка») і щодо формування людини в межах локального соціуму та формування і вдосконалення демократичної правової державності, а саме:

а) *соціалізація людини*. МСВ виявляється природною і оптимальною соціальною сферою, що наділена безліччю позитивних ідей, концептів, факторів, умов, настанов, завдяки яким людина, що народжена у мікроколективі на локальному рівні функціонування соціуму, завдяки цьому соціуму виховується, формується у соціально

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

активного суб'єкта, який набуває знань, вмінь і навичок щодо усвідомленого існування і телеологічно детермінованого функціонування в межах ТГ для реалізації своїх екзистенційних орієнтирів у процесі здійснення свого життєвого циклу (*соціально-пріоритетна настанова* – Авт.);

б) *формування атитюдів*. Саме соціалізація дає змогу людині в процесі існування та функціонування в локальному соціумі сформувати відповідні поведінкові настанови, в тому числі й правові, якими вона буде користуватися в процесі реагування на соціальні виклики, що виникають для неї в процесі здійснення свого життєвого циклу в межах ТГ (*соціально-поведінкова настанова* – Авт.);

в) *формування габітусу людини*. Процес загальної соціалізації, в тому числі правової соціалізації людини, що відбувається в умовах МСВ, своєю праксеологічною домінантою має формування у кожної конкретної людини – члена ТГ індивідуального, групового та колективного габітусу, тобто системного комплексу соціальних практик, що у своїй сукупності дають змогу людині безконфліктно існувати в локальному соціумі, брати активну участь у системній комунікативній взаємодії з іншими суб'єктами – членами ТГ для свого повсякденного існування та вирішення стратегічних завдань свого життєвого циклу (*соціально-праксеологічна настанова* – Авт.);

г) *формування і реалізація конституційно-правового статусу людини в умовах МСВ* [11] (*соціально-нормативна настанова* – Авт.):

1) відбуваються складні та суперечливі процеси реалізації людиною своїх екзистенційних інтенцій, життєвих устремлінь, потреб, інтересів, формування життєво важливих настанов (атитюдів), формування відповідних патернів (*біхевіористський критерій* – Авт.), що

2) демонструють процеси нормування, нормативізації, правової легалізації (*нормативно-установчий критерій* – Авт.),

3) які досягають конституційно-правового рівня в умовах державно організованого соціуму (*конституційно-нормативний критерій* – Авт.) і

4) завершується формуванням, конституційною легалізацією і подальшою соціальною легітимацією у вигляді конституційно-правового статусу людини та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

громадянина, тобто формуванням системи прав, свобод і обов'язків людини і громадянина (*конституційно-статусний критерій* – Авт.),

5) який, незважаючи на свій вищий нормативний рівень регламентації – конституційно-правовий, практично реалізується на рівні ТГ в процесі ординарного існування людини в умовах повсякденності та локальної демократії (*державно-локальний критерій* – Авт.);

VIII. *Формування і 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 та вдосконалювати свою конституційно-правову свідомість, що безпосередньо впливає на процес формування, розвитку та вдосконалення її конституційно-правової психології, що є найважливішою частиною її загальної, і в тому числі правової, психології (*соціально-психологічна настанова* – Авт.).

Щодо розвитку подальших настанов, і особливо останньої, треба зазначити, що наведені ідентифікаційні орієнтири локальної демократії, які знайшли своє закріплення та подальший стратегічний розвиток через конституційно-правову легалізацію інституту МСВ, зробили свій безпосередній і суттєвий вплив на формування не тільки конституюючих засад державотворення і правотворення, а й на формування муніципально-правового статусу людини; охоплює і формування в рамках конституційного процесу муніципальної свідомості і правосвідомості людини, а також її муніципальної психології, що є яскравим свідченням формування, розвитку та потенційно можливого вдосконалення муніципального праворозуміння (*муніципально-статусна та муніципально-психологічна настанови* – Авт.).

Отже, можна аргументовано стверджувати, що інтерес міжнародного співтовариства держав до муніципального права, інституту МСВ об'єктивно обґрунтовується тим, що саме в межах локальної демократії на локальному рівні соціуму людина одночасно проявляє себе в полісемічному розумінні та в різнорівневих рольових позиціях як:

а) представник людської популяції;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- б) член локального соціуму;
- в) громадянин конкретної держави;
- г) житель – член ТГ;
- ґ) член громадянського суспільства (локального, регіонального, в межах мегасоціуму держави, глобального);
- д) фізична особа, що володіє іншим правовим станом (іноземство, апатридство, біженство тощо), але законно перебуває і проживає на території іншої, не патримоніальної держави.

Основоположний чинник стратегічної властивості, що свідчить про активні процеси нормування, нормативізації та формування міжнародного муніципального права, – розвиток міжнародного договірної права в профільній сфері через розробку масиву міжнародно-правових норм, які містяться в міжнародних міждержавних договорах у вигляді міжнародних правових стандартів локальної демократії (МСВ).

Це детермінується тим, що МСВ як самостійний рівень публічної самоврядної (муніципальної) влади, що відбувається на локальному рівні функціонування соціуму органами місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) від імені та в інтересах ТГ – сукупності населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави (села, селища, об'єднання декількох сіл або селищ, міста), у розвинутих державах є важливою передумовою забезпечення демократизації державного управління [12].

МСВ передбачає децентралізацію повноважень державної публічної влади з передаванням їх на рівень функціонування ОМСВ і життєдіяльності ТГ, а також формування мотивації й підвищення зацікавленості населення територій щодо участі в локальній демократії та процесах благоустрою території проживання та її інфраструктури. Отже, МСВ скероване на ефективне соціально-економічне забезпечення, підвищення економічного рівня локальних територій і регіонів, а також паралельне формування міцної соціально-економічної інфраструктури всієї країни. Розвиток МСВ та втілення його принципів прозорості, спроможності, повсюдності, субсидіарності тощо може ефективно сприяти реалізації прав і свобод кожної людини та громадянина, бо саме на локальному рівні соціуму реалізується конституційно-правовий статус людини, втілюються в реальність основні засади формування і

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

функціонування громадянського суспільства та водночас розвитку і вдосконалення демократичної правової державності [13].

Питання МСВ, як уже зазначалося, незважаючи на суто локальний характер його діяльності та імперативний характер його регламентації і регулювання з боку національної держави, має бінарно-регулюючий, транснаціональний та глобальний характер, детермінований особливою важливістю та стратегічним значенням цього інституту для існування демократичної правової державності, тому воно є предметом міжнародного договірної процесу і закріплюється в міжнародних правових стандартах (далі – МПС) профільної спрямованості. Враховуючи той факт, що ст. 1 Конституції України визначає нашу державу як соціальну, тому свій потенціал скеровує на розвиток і підтримку соціальної стабільності в суспільстві, вона створює умови для зростання добробуту працездатних громадян, а також забезпечення рівня життя тих, хто не може отримати кошти для існування через непрацездатність або інші обставини.

Конституція України, по суті, запозичує, іноді дублюючи у змістовому або номенологічному вираженні, втілює та закріплює не тільки ідеї, а й прямі норми міжнародно-правових актів, що виступають як МПС, – Загальної декларації прав людини 1948 року, Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року тощо.

Отже, право громадянина на соціальний захист є базовим природним правом людини, відправним положенням, що принципово регулює не тільки конституційно-правовий статус людини (особистості) і громадянина, а й її загальний і спеціальні статуси особистості за умови наявності таких.

Звідси можемо зачислити сферу МСВ, в якій кожна людина, по-перше, апріорі постійно існує в умовах повсякденності; по-друге, реалізує свій життєвий цикл; по-третє, продукує системний комплекс екзистенційних інтенцій, потреб, устремлінь, інтересів, атитюдів; по-четверте, виконує різні соціальні ролі в процесі своєї життєдіяльності; по-п'яте, функціонує в рамках територіальної спільноти, що склалась історично – у межах територіальної громади; по-шосте, реалізує свої наведені вище інтереси через системний комплекс загального, конституційно-правового і спеціального (у разі потреби) статусів людини (особистості) і громадянина до сфери

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

соціального життя в якій реалізуються не тільки соціальні права, а й весь комплекс прав людини на локальному рівні функціонування соціуму.

Отже, можна стверджувати, що МПС МСВ як найважливіші сфери соціального індивідуально-колективного і публічно-приватного життя людини відіграють важливу інституційну роль і мають конституююче значення в становленні демократичної правової державності.

Пряму участь у створенні МПС МСВ брали міжнародні міждержавні універсальні організації типу ООН, її спеціалізованих установ, що функціонують під її егідою та мають статус міжнародних міжурядових організацій (далі – ММУО). Крім того, суттєва роль у розробці МПС належить ММУО регіонального характеру – Раді Європи, Європейському Союзу, ОБСЄ / НБСЄ тощо, а також міжнародним неурядовим (громадським) організаціям (далі – МНУО), особливо МНУО місцевої влади (Міжнародний Союз місцевих влад, Всесвітня асоціація місцевого самоврядування). Вони також є учасниками формування МПС, що в подальшому лобіюються міжнародною громадськістю та ОМСВ конкретних держав. Мета цих дій – включити основні положення стандартів у національне законодавство держав і врівноважити різні підходи та методи врегулювання ситуації [14, с. 45].

Треба наголосити на тому, що МНУО в сучасному вигляді виникли ще в ХІХ ст., однак істотного політичного впливу вони набули лише в останні півстоліття. Сам термін «неурядова організація» увійшов у міжнародний юридичний лексикон у процесі створення Статуту Організації Об'єднаних Націй в 1945 році, завдяки включенню в нього статті 71 – стосовно уповноваження Економічної і Соціальної Ради ООН проводити належні заходи для консультації з неурядовими організаціями, зацікавленими в питаннях, що входять до її компетенції [15], – радикальної на ті часи інновації, що дало змогу МНУО на легальних підставах брати участь у міжнародних відносинах і міждержавній дипломатії.

З цього часу кількість МНУО неухильно збільшувалася, особливо бурхливе їх зростання, як наголошують дослідники, припало на держави з ефективною системою державного управління та розвинутими демократичними інститутами [16, р. 453]. Загалом, якщо в 1850 році у світі існувало всього 5 організацій такого типу, то в 1914-

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

му – вже 330, в 1939-му – 730, в 1970-му – 2 300, а в 2000 році у світі налічувалося 45 674 міжнародних неурядових організацій [17, р 1704]. В останнє десятиліття кількісне зростання МНУО особливо помітне: щороку у світі їх з'являється сотні.

Багато дослідників вважають першим міжнародним стандартом місцевого самоврядування в історії ст. 21 Загальної декларації прав людини ООН 1948 року, в якій закріплюється право кожної людини брати участь у керуванні державою безпосередньо і за допомогою обраних вільно представників. У контексті інтерпретації рівнів публічної влади з цим твердженням можна погодитись.

У 1969 р. ГА ООН схвалила Декларацію Суспільного прогресу та розвитку, де наголошувалося на необхідності втілювати в державах – членах ООН закони, які гарантують ефективність участі елементів суспільства у здійсненні національних програм і планів соціально-економічного розвитку [18]. Далі Міжнародна спілка місцевих влад на своєму Міжнародному конгресі в м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) 23–26 вересня 1985 року схвалила Всесвітню Декларацію місцевого самоврядування, причому цей акт проголошується для всіх націй єдиним стандартом, до якого варто прагнути для досягнення ефективного демократичного процесу, поліпшуючи добробут населення держави [19, с. 332].

Треба зазначити, що на європейському континенті МПС МСВ фактично започатковано у 1949 р., коли було створено Рада Європи (далі – РЕ). Ця міжнародна міжурядова регіональна організація, членами якої є 47 держав, тоді затвердила свій Статут [20, с. 112], який закріпив обов'язок кожної держави –члена РЕ в обов'язковому порядку визнавати принципи верховенства права і здійснення прав і свобод людини. Цей обов'язок стосується всіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією. Крім того, у статуті всіляко підтримується й ідея постійного ефективного співробітництва в досягненні цієї мети Ради Європи [21]. Цей міжнародний акт фактично є міжнародно-правовим підґрунтям для виникнення стандартів МСВ, коли враховується домінування принципів верховенства права та фіксується виникнення єдиного правового простору в рамках відповідної сфери міжнародного співробітництва держав у гуманітарній сфері.

Європейська рамкова конвенція про базові принципи транскордонного співробітництва між органами влади або територіальними общинами (англ. European

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities) була підписана в Мадриді (Іспанія) 1980 року. У ній закріплювались основоположні принципи прикордонного співробітництва територій суміжних держав на підставі історичних, економічних та культурологічних відносин між ними. Отже, ця Конвенція стала першим міжнародним профільним документом макрорегіонального характеру, в якому містилися міжнародні стандарти у цій сфері. Міжнародне співробітництво місцевої влади мало вихід на вирішення локальних питань розвитку та співробітництва територій держав, що підписали Конвенцію [22].

У 1969 р. Рада Європи, базуючись на Статуті та напрацюваннях Постійної Конференції місцевих влад в Європі (одного з основоположних органів РЄ), почала створювати перший узагальнюючий міжнародний акт щодо місцевого самоврядування – Європейську хартію місцевого самоврядування (англ. European Charter of Local Self-Government) [23], створення якої тривало 17 років. Отже, РЄ була, по суті, єдиною ММУО, яка, спираючись на свої статутні настанови, змогла безпосередньо займатися цим питанням. У 1985 році Хартію було схвалено 23 державами та відкрито до підписання державами – членами РЄ з 15 жовтня 1985 року. Чинності Хартія набула з 1 вересня 1988 р. Враховуючи її особливе значення, сьогодні вчені визначають її як традиційний стандарт місцевої демократії для держав – членів Ради Європи. Ба більше, Хартія місцевого самоврядування є еталоном у вирішенні подібних питань для всіх держав – членів Європейського Союзу, бо вони одночасно є державами – членами РЄ. Це один із суттєвих результатів інтеграційних процесів, які відбувались у Західній Європі, бо містить загальні принципи становлення та розвитку системи МСВ у демократичній державі, серед яких наявні принципи організаційної, нормативної, компетенційної, фінансової самостійності ОМСВ, а також презумпції верховенства рішення територіальної громади та забезпечення її спроможності у вирішенні питань місцевого значення. На сучасному етапі демократичного реформування такий документ співвідносить і регулює європейський правовий простір всієї муніципальної діяльності [20, с. 116]. Крім того, це найбільш сучасна концепція місцевого самоврядування [24].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Однак розробка Європейської хартії місцевого самоврядування хоча й найяскравіший, але не поодиноким приклад діяльності держав – членів РЄ в розробці інших європейських стандартів місцевого самоврядування. Свій внесок у цей процес зробили інші ММУО. Отже, сьогодні функціонують:

- Європейська хартія урбанізму, робота над якою розпочалась у 1980 році, а завершення її відбулось у 1993 році. Розроблена і прийнята вона була Постійною конференцією місцевих і регіональних влад РЄ;

- Європейська Декларація міських прав, прийнята на пленарній сесії Постійної конференції місцевих і регіональних влад РЄ (березень 1992 р.);

- Європейська хартія регіонального / просторового планування (англ. European regional / spatial planning Charter) також відома як Торремолінська хартія (англ. Torremolinos Charter) 1983 р.;

- Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (англ. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level) (лютий 1992 р.), яка все ще не набрала чинності для держав – членів РЄ;

- Європейська хартія про участь молоді в муніципальному та регіональному житті (1994 рік), що була прийнята з ініціативи Конгресу місцевих і регіональних влад РЄ, в який трансформувалася відповідна Конференція. Сьогодні діє Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному

- житті (Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life) від 2003 р.;

- Декларація принципів місцевого самоврядування у державах – членах СНД (1994 р.);

- Стамбульська декларація з питань поселень людей (1996 рік);

- Європейська хартія регіонального самоврядування, що розроблена і прийнята у рамках РЄ (1999 рік) та відкрита для підписання державами – членами РЄ;

- Європейська конвенція про ландшафти, розроблена Конгресом місцевих і регіональних влад Європи, прийнята РЄ (жовтень 2000 рік).

Системний аналіз наведених міжнародних документів дав змогу сформулювати доктринальну позицію авторів, які, по-перше, пов'язують із фактом регламентації

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

міжнародного співробітництва ОМСВ як сам факт формування таких МПС, так і факт їхніх особливостей як міжнародних договірних актів. По-друге, автори, визначаючи правову природу МПС, стверджують, що вони виникають на основі формулювання спільно вироблених державами принципових підходів з тієї самої проблематики, як міжнародно-легальні принципи становлення, функціонування та розвитку інституту місцевого самоврядування в конкретних державах. По-третє, зазначається, що такий стан справ має важливе значення у внутрішньодержавному та в міжнародному аспектах, бо така діяльність держав у профільній сфері характеризуються глобалізацією і одночасною актуалізацією предметів правового регулювання [25].

Крім того, вважаємо, що варто зазначити що в рамках діяльності РЄ також було прийнято низку міжнародних документів «м'якого права», які стосуються окремих аспектів здійснення демократії на рівні МСВ. До таких актів можна зарахувати чотири Кодекси, які в різні роки були ухвалені в рамках РЄ, та містять найбільш ефективні практики в окремо взятих сферах демократії та стосуються, зокрема, й рівня МСВ:

1) Кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеційською Комісією 18–19 жовтня 2002 року (англ. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, CDLAD (2002) 023rev) [26];

2) Кодекс належної практики щодо референдумів (англ. Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD (2007) 008rev) [27], ухвалений Радою з демократичних виборів 16 грудня 2006 року. та Венеційською Комісією 16–17 березня 2007 року;

3) Кодекс належної практики щодо політичних партій (англ. Code of Good Practice in the field of Political Parties, CDL-AD (2009) 002) [28], ухвалений Венеційською Комісією 12–13 грудня 2008 року;

4) Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (англ. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process, CONF/PLE(2009) CODE1) [30], ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій РЄ на засіданні 1 жовтня 2009 року.

Треба враховувати можливість перетворення наведених документів в МПС за умови включення їхніх норм повністю або частково в міжнародні регіональні угоди зі спеціальних питань.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Резюмуючи, можна дійти висновків, що в умовах глобалізації муніципальне право отримує додаткові управлінські імпульси, завдяки чому воно трансформується не тільки в самостійну галузь національного права, а й в міжнародне муніципальне право як галузь міжнародного публічного права.

Література:

1. Баймуратов М.О., Погорілко В.Ф., Бальций Ю.Ю. Муніципальне право України: підручник. Київ: Правова єдність, 2009. 720 с.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року; Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 року.

3. Заключение 12 (1999) о предварительном проекте Всемирной хартии местного самоуправления. URL: <https://rm.coe.int/168071ae3e> (дата звернення: 21.10.2021)..

4. Malcolm N. Shaw. International Law. Sixth edition. Cambridge University Press, 2008. P. 129–139.

5. Karl Josef Partsch. International Law and Municipal Law. Encyclopedia of Disputes Installment. 1987. P. 238–257. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780444862419500634> (дата звернення: 21.10.2021).

6. Баймуратов М., Ожерельев В. Міжнародне публічне право і ноосфера: на шляху до створення єдиної аналітичної моделі. Публічне право. 2019. № 1 (33). С. 120–129.

7. Князева Е.Н. Энактивизм: концептуальный поворот в эпистемологии. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UrtHCIsXTT0J:vphil.ru/index.php%3Foption%3Dcom_content%26task%3Dview%26id%3D835&cd=4&hl=ru&ct=clnk&gl=ua. (дата звернення: 21.10.2021).

8. Інтеріоризація. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0>

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

%BE%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F (дата звернення: 21.10.2021).

9. Бурдьё П. Экономическая антропология: курс лекций в Коллеж де Франс (1992–1993) / пер. с фр. Д. Кралечкина. Москва: Дело: РАНХиГС, 2018. 416 с.

10. Бобровник Д.О. Глобалістський потенціал територіальної громади: теоретичні підходи до визначення. Часопис Київського університету права. 2019. № 2. С. 79–85.

11. Кофман Б.Я. Роль конституційного права в забезпеченні правового статусу людини, особистості і громадянина в умовах глобалізації: питання теорії та практики: монографія. Київ: Людмила. 2019. 355 с.

12. Баймуратов М.О. Публічна самоврядна (муниципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. Публічне право. 2011. Вип. 2. С. 4–11.

13. Кофман Б.Я. Роль конституційного права в забезпеченні правового статусу людини, особистості і громадянина в умовах глобалізації: питання теорії та практики: монографія. Київ: Людмила, 2019. С. 241–259.

14. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ: КНТ, 2010. 232 с.

15. Устав Организации Объединённых Наций и Устав Международного Суда (Нью-Йорк, 26 июня 1945 года. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995010#Text> (дата звернення: 21.06.2021).

16. Heins V. Nongovernmental Organizations in International Society: Struggles over Recognition. New York: Palgrave Macmillan, 2008. P. 453–455.

17. Союз Международных Ассоциаций. Yearbook of International Organizations: Guide to Global Civil Society Networks, 2000–2001. Vol. 1. Munich, 2002. 1709 p.

18. Декларация социального прогресса и развития: Принята резолюцией 2542 (XXIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1969 года. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995116#Text> (дата звернення: 21.10.2021).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

19. Горбатенко В.П. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко. Т. 1: А–Г. Київ: Укр. енциклопедія, 1998. 672 с.

20. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальцій Ю.Ю., Батанов О.В, Волошин Ю.О. Муніципальне право України. Київ: Правова єдність, 2009. 720 с.

21. Статут Ради Європи (Лондон, 5 травня 1949 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994001#Text> (дата звернення: 21.10.2021).

22. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995106#Text> (дата звернення: 21.10.2021).

23. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994036#Text> (дата звернення: 21.10.2021).

24. Копил Б.К. Досвід реформування місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/08.pdf> (дата звернення: 21.10.2021).

25. Баймуратов М.А. Международные стандарты местного самоуправления и их роль в становлении публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине. URL: <http://..tfiles/docs/bulleten/18> (дата звернення: 21.10.2021).

26. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, CDLAD(2002)023rev. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD(2002)023rev2-cor-e) (дата звернення: 21.10.2021).

27. Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD (2007) 008rev. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282007%29008-e> (дата звернення: 21.10.2021).

28. Code of Good Practice in the field of Political Parties, CDL-AD (2009) 002. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)002-e) (дата звернення: 21.10.2021).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

29. Code of Good Practice for Civil Participation in the DecisionMaking Process, CONF/PLE(2009) CODE. URL: <https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation> (дата звернення: 21.10.2021).

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

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ

Одним з найбільш примітних явищ у становленні та розвитку демократичної правової державності в Україні є відродження місцевого самоврядування як принципово нової системи організації публічної влади на місцях та, на цій основі, – формування муніципального права як самостійної галузі права України. Сьогодні муніципальне право – це галузь права, яка динамічно розвивається. В основі її формування знаходяться об'єктивні матеріальні передумови, які пов'язані насамперед з наявністю самостійного для муніципального права предмета правового регулювання як особливої сфери суспільних відносин, які виникають на базі тієї системи самоорганізації людей, яка визнається та функціонує за місцем їх проживання.

Формування доктрини та практики муніципального права є своєрідним детектором розвитку демократії в Україні, що концентрують у собі найскладніші суспільно-політичні, господарсько-економічні, соціально-культурні та інші проблеми перехідного періоду, віддзеркалюють його суперечливість, незавершеність та невизначеність багатьох процесів та рішень.

Слід констатувати, що вітчизняна юридична наука не приділяє належної уваги проблемам муніципально-правової доктрини, що безумовно негативно віддзеркалюється у процесах законотворення, практиці муніципального правокористування, експертному забезпеченні муніципальної реформи, вивченні засад місцевого самоврядування в закладах юридичної освіти тощо.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Прикро й те, що не лише на практиці, а й у теорії, фактично ігнорується той факт, що на муніципальному рівні не лише локалізується влада Українського народу та відбувається децентралізація публічної влади, результатом чого й є формування муніципальної влади – публічної влади територіальної громади. На муніципальному рівні реалізується ідея людиновимірності владовідносин, коли останні виступають своєрідним синергетичним втіленням політичної та економічної влади населення, здійснення індивідуальних та колективних прав людини за місцем проживання, що є своєрідним детектором демократичності держави та суспільства.

Також не вдалося остаточно подолати принципову ваду радянського державного механізму – панування влади над людиною – замість служіння її інтересам. У нашому суспільстві ще не усвідомлено просту істину, що влада, у кінцевому підсумку, – це не панування осіб, наділених публічно-владними повноваженнями, а служіння цих осіб на користь загального блага. Саме у цьому полягає, з одного боку, антропоцентричний вимір демократичної державності, а з другого – моральний імператив публічної влади.

Сучасний етап конституційної історії української держави характеризується протиборством тенденцій централізації та децентралізації. В їх основі – не тільки об'єктивні передумови та фактори. З одного боку ми можемо спостерігати окремі кроки на шляху становлення громадянського суспільства та демократичної соціально-правової держави, в якій народ здійснює свою владу, в тому числі реалізуючи своє право на місцеве самоврядування. З іншого боку, слід відверто говорити про необхідність збереження, особливо в умовах повномасштабної збройної інтервенції з боку російської федерації та триваючої починаючи з 24 лютого 2022 року повномасштабної російсько-української війни, територіальної цілісності, унітарного устрою, єдиного економічного та правового простору.

Не слід ігнорувати і суб'єктивні фактори, багато у чому пов'язані не тільки з протиріччями конституційної реформи у частині щодо децентралізації, а й відсутністю державної волі у всебічному визнанні прав місцевого самоврядування, тотальною недовірою держави до населення та його здатності до самоорганізації, браком цілісної муніципально-правової доктрини та державної концепції розвитку місцевого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

самоврядування, загально визнаних підходів до вирішення проблеми гармонізації тенденцій централізації та децентралізації тощо.

Стимулювання самоорганізації жителів за місцем проживання та здатність держави до самообмеження, гармонізація тенденцій централізації та децентралізації є неодмінною передумовою становлення конституціоналізму, розвитку місцевого самоврядування та інституціоналізації муніципальної влади у демократичній державі. Недовіру до своїх громадян та надмірну централізацію державної влади, як продемонстрував семидесятирічний досвід радянської державності та доволі суперечливий досвід муніципального будівництва в сучасній Україні, неможливо поєднати з реальним місцевим самоврядуванням. Місцеве самоврядування у сучасних умовах може розвиватися тільки за наявності міцної підтримки з боку держави, її концептуально виваженої муніципальної політики, утворенні нею об'єктивних та суб'єктивних умов, забезпеченні політико-організаційних, соціально-економічних та духовних гарантій. З врахуванням цього, зазначимо, що загальна спрямованість сучасного розвитку української держави та її політики у сфері розвитку муніципальної влади формуються вкрай суперечливо та непослідовно.

За останні три десятиліття вітчизняна юридична наука виробила певні підходи до проблем місцевого самоврядування та муніципального права (М. О. Баймуратов, В. І. Борденюк, О. М. Бориславська, І. А. Галіахметов, К. В. Головка, В. П. Грובה, І. В. Дробуш, Б. В. Калиновський, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський, В. А. Стрільчук). Прийняття Конституції України, формування законодавства про місцеве самоврядування, розвиток муніципального статутного права стали потужним поштовхом до активізації української муніципалогії. У сфері гуманітарного знання свідченням цьому є практика викладання окремої навчальної дисципліни у юридичних закладах освіти, виділення муніципального права в рамках окремої наукової спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, за якою можуть захищатися дисертації тощо.

Нові юридичні категорії та конструкції, запозичені зарубіжні моделі та рецеповані міжнародні стандарти, реалізовані муніципально-правові інститути й окремі норми

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

стали об'єктом багатьох наукових розвідок. І, як наслідок, в Україні з'явилися десятки доволі оригінальних дисертаційних та монографічних досліджень, а муніципально-правова наука наповнилася новими іменами молодих та перспективних учених. Водночас поряд із цікавими та серйозними дослідницькими проєктами, періодично з'являються доволі консервативні підходи, адепти яких взагалі заперечують галузеву самостійність муніципального права.

Є й інші проблеми, які постають перед вітчизняною муніципальною теорією, освітою та практикою. Найбільш глобальними з них є: патерналістське ставлення та вкрай суперечлива державна політика у сфері місцевого самоврядування та прав людини; безсистемне, позбавлене єдиного ідеологічного стрижня законодавство про місцеве самоврядування та права людини; соціально-психологічні проблеми у місцевому соціумі, зокрема пошук розумного балансу індивідуалізму та колективізму у місцевому самоврядуванні тощо.

Вкрай небезпечною є практика зменшення обсягу годин, які виділяються на вивчення проблем муніципального права та місцевого самоврядування у юридичних закладах освіти. У багатьох, навіть провідних вітчизняних університетах, взагалі відповідні навчальні курси не викладаються. Ця тенденція в юридичній освіті є вкрай небезпечною та може стати причиною серйозної кризи у процесі підготовки спеціалістів у сфері юридичного забезпечення муніципальної діяльності.

Складається враження, що доктринальні основи місцевого самоврядування втратили контури, чіткість кордонів та орієнтирів. Здається, що правова, територіальна, наукова та інші основи місцевого самоврядування залежать тільки від свавільного умогляду політиків та чиновників, у тому числі у сфері управління наукою та освітою. Це може стати причиною кризи не лише реформи у сфері децентралізації, а й самої ідеї місцевого самоврядування в Україні, яке так і не досягло своєї зрілості, не спромоглося повною мірою реалізувати колосальний потенціал самоорганізації населення.

Тому, в сучасних умовах вкрай важливо зрозуміти, що саме відбувається з муніципальним правом та місцевим самоврядуванням, в чому суть та чинники його поступової мутації, перетворення на своєрідний додаток державної влади на

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

місцевому рівні? Де знаходяться об'єктивні політичні, економічні або соціальні передумови того, що відбувається, а де суб'єктивізм та помилки законодавця? Якою мірою розвиток правових основ місцевого самоврядування детермінований муніципально-правовою доктриною, а якою – реальними функціями муніципальної влади у державі та суспільстві?

Надати вірні, науково-обґрунтовані відповіді на ці питання можна тільки на основі комплексного та системного аналізу вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування, формування сучасної доктрини муніципального права, а також концептуального аналізу тенденцій його розвитку як галузі права, науки та навчальної дисципліни в умовах глобалізації та євроінтеграційних процесів.

Незважаючи на складний, багатоплановий та різнофункціональний характер муніципально-правової матерії (муніципальні права людини, муніципальна демократія участі, муніципальні органи та їх служби, муніципальний устрій, муніципальна власність, муніципальні фінанси тощо), колосальну джерельну базу, суттєвий вплив муніципальних традицій, установок, доктрин, звичаїв тощо, муніципальне право є явищем динамічним, мобільним, яке швидко розвивається, вдосконалюється під впливом об'єктивних та суб'єктивних чинників, зовнішніх, так і внутрішніх процесів, які відбуваються у сучасних державах тощо.

Суспільно-правовий статус муніципального права значно підвищується та ускладнюється у зв'язку з тенденціями його антропологізації, політологізації, соціологізації, економізації, екологізації, психологізації, впливу на нього сучасних цифрових технологій, підвищення ролі фундаментальних академічних досліджень та муніципально-правової освіти при підвищенні теоретичного та практичного інтересу до муніципальної (насамперед, статутної) нормотворчої техніки та технології муніципально-правового будівництва тощо.

Так, зокрема, *тенденція антропологізації муніципального права* розкривається у цілій системі детермінант та телеологічних орієнтирів визнання місцевого самоврядування, існування та розвитку муніципалізму, які мають життєутворююче значення, гарантування місцевого самоврядування тощо. Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. В силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у рамках цих життєвих циклів в основному замикається життєдіяльність місцевого співтовариства.

Саме в межах територіальних громад людина реалізує переважну більшість своїх прав, що об'єктивно підтверджує наявність у неї спеціального муніципально-правового статусу. Результатом перманентного формування кадастру муніципальних прав людини, локальної системи їх захисту стає так звана «муніципальна людина» (див., зокрема, праці М. О. Баймуратова, Б. Я. Кофмана, О. О. Боярського), феноменологія якої виникає на стику права і соціуму, права і людини, індивідуального і колективного, приватного та публічного, – тобто в межах науки про людину і соціум, їх органічної взаємодії, взаємного впливу та взаємозалежностей, їх (впливу і взаємозалежності) аксіологічного, конотаційного, наративного, інформаційно-комунікаційного значення та потенціалу, що, насамперед, розкривається у межах юридичної антропології. Виникнення профільної феноменології також пов'язане з формуванням, проявами і реалізацією екзистенційних інтересів людини в процесі здійснення нею свого життєвого циклу та функціонування в межах територіальної громади в умовах місцевого самоврядування, – причому, наведені інтереси трансформуються в «муніципальні права людини». Наріжним камінням у формуванні феноменології «муніципальна людина», її внутрішньою основою є т. зв. «синдром демократії участі», що, насамперед, характеризує людину-члена територіальної громади як носія системи політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів та якостей.

У цьому контексті сучасне муніципальне право варто розглядати як нормативний інструмент реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднання в єдине ціле

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

інтересів держави, суспільства, територіальних громад та людини, оскільки головний сенс та сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювати гармонізацію прав людини з інтересами держави, суспільства та територіальних громад. Варто відзначити й те, що серед багатьох турбот сучасного суспільства одні з найгостріших проблем – проблеми відчуження людей, ксенофобія, гомофобія, патологічний егоцентризм, нігілізм, патерналізм та індивідуалізм. У поєднанні з гострими кризовими явищами в економічному та політичному житті ці проблеми спричиняє існування цілої низки песимістичних поглядів на долю людства взагалі, свідченням чого є офіційно визнана ООН «стратегія виживання». Людська цивілізація протягом своєї історії нагромадила цінний досвід подолання ворожнечі і взаємоненависті, досвід, який акумулювався в такій соціальній та духовній цінності, як людська солідарність.

У цьому аспекті необхідно усвідомлювати, що перспективи модернізації соціально-економічної, політичної, правової, духовно-культурної та інших систем суспільства у даний час визначаються не тільки об'єктивними закономірностями інноваційного розвитку держави в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, процесами зближення правових систем сучасності, а й необхідністю врахування та гармонізації у процесі формування вітчизняного конституціоналізму локального-особистісного фактору та різноманітних особистісних та колективних, місцевих, регіональних і державних інтересів, розмаїття історичних, національно-культурних та інших особливостей розвитку територіальних громад як первинної суб'єктної основи муніципальної влади, яка у сучасному світі закономірно визнається основою будь-якого демократичного ладу.

Світові тенденції суспільного розвитку, розчиняючись у муніципально-правовій матерії, виявляються у перманентних процесах *глобалізації та інтернаціоналізації муніципального права*. Вони спостерігаються передусім у зближенні національного муніципального права кожної демократичної країни з міжнародним публічним правом, внаслідок чого між ними іноді зникає чітка межа. Перспективи становлення «наднаціонального» муніципального права пов'язані з формуванням регіонального муніципального права (загальне муніципальне право Європейського Союзу), яке має

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

риси як міжнародного, так і наддержавного права, а у подальшому – з поступовим формуванням міжнародного муніципального права. Такі тенденції обумовлені активізацією інформаційної кореляції інститутів сучасного суспільства, в результаті чого досягнення муніципального права окремих країн узагальнюються на міжнародному рівні та включаються до актів міжнародного права – хартій, конвенцій, декларацій та ін., які зобов'язують держави-учасниці внести до свого національного законодавства ті чи інші демократичні муніципально-правові принципи та інститути (децентралізація, субсидіарність тощо).

У зв'язку з цим, звертаємо увагу на гносеологічні аспекти децентралізаційних процесів у демократичній державі, що свідчать про чинники особливої уваги до них з боку суспільства та держави, далекосяжні наслідки визнання і становлення муніципалізму та інститутів локальної демократії, їх перманентного розвитку в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. У цьому аспекті і варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

Прикладом тому є зокрема положення Варшавської декларації 2005 р., у рамках якої було розроблено План дій, в якому визначені основні задачі Ради Європи на шляху до загальноєвропейської єдності та просуванні вперед в будівництві Європи без розділових ліній. Зокрема, зазначається, що Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи повинен і надалі сприяти розвитку місцевої демократії та децентралізації влади, приймаючи до уваги внутрішню організацію зацікавлених країн для того, щоб охопити всі рівні європейського співтовариства. Зазначається, що у політичному діалозі слід використовувати потенціал Організації для поглиблення взаєморозуміння між державами-членами, тим самим зміцнюючи єдність в Європі та забезпечуючи зобов'язання по будівництву Європи без розділових ліній.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

У демократичному світі дедалі більше усвідомлюють, що надмірний централізм не зміцнює держави, а веде до нездатності державного апарату. Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами європейської політики та конституційно-правового регулювання. Так, основна спрямованість принципу субсидіарності у ХХ ст. полягала у подоланні фашистських і соціалістичних тенденцій, захисті автономії особи та права на самоврядування низових політичних одиниць. Субсидіарність організації влади тим самим протиставлялася тенденціям щодо авторитарної централізації держави. Субсидіарність розглядалася як передумова устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; вона гарантує місцеве і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошується однією з традиційних цінностей європейського політичного устрою (Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Європейська хартія про участь молоді у муніципальному та регіональному житті 1992 р., Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р., Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін 2009 р. та ін.). З одного боку, визнання та гарантування широкого кола прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої «муніципальної держави», а, з іншого – розвинене місцеве самоврядування бачиться як «запускаючий інструмент» процесу євроінтеграції.

Муніципалізація публічної влади та права, передусім маючи вихід на локальний рівень, торкається усіх процесів трансформації та модифікації влади в умовах демократизації держави та суспільства. Властивостями влади у таких умовах є, по-перше, її «гуманізація», обумовлена як визнанням самостійним суб'єктом владних відносин громадянина держави, так і наявністю спеціальних суб'єктів – територіальних колективів. По-друге, диверсифікація влади, визнання рівноправним партнером державної влади місцевого самоврядування переводить публічну владу переважно у сферу приватного права, сферу функціонування індивідів – жителів певних територій

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

та їх асоціацій, яка переважно є вільною від державно-правового регулювання, у сферу «правосвободного» простору.

Саме у цій сфері можливий вільний прояв та реалізація інтересів як самих територіальних колективів, так і їх членів – жителів певних територій. По-третє, муніципальна влада знаходить свою правову регламентацію у рамках конституційного права, яке хоча і є «класичним» публічним правом, однак під її багатовекторним впливом піддається суттєвій «приватизації» в умовах демократичних змін.

Разом з тим, муніципальна влада не відходить повністю із сфери публічності (свідченням цьому є її перманентна різнорівнева нормативно-правова регламентація), а її предмети регулювання (у тому числі конституційно-правового) стають нібито суміжними, пронизаними приватноправовими началами. Така *тенденція «приватизації» муніципального права* є наслідком однієї з найважливіших особливостей місцевого самоврядування, яка напряду пов'язана з природним правом, та приводить до перманентного «втягування» до орбіти муніципально-правового регулювання приватноправових положень та принципів. В основі цього процесу лежить визнання верховенства людських цінностей та приватних інтересів над усіма іншими, у тому числі публічними.

Не можна не відзначити й *тенденцію процесуалізації та кодифікації муніципального права*, яка полягає у збільшенні муніципально-правовому матеріалі процесуально-процедурних норм та актів. Особливо це стосується муніципального статутного, референдумного та виборчого права, регламентів роботи органів місцевого самоврядування: прагнення прийняти муніципальний кодекс, розробки та прийняття цілого масиву процесуального законодавства, що регламентує порядок об'єднання територіальних громад, їх міжмуніципального співробітництва тощо (Х. В. Приходько, В. А. Стрільчук та ін.).

Динамічний розвиток сучасних інформаційних, особливо комп'ютерних, технологій дозволяє стверджувати й про *тенденції математизації, інформатизації та цифровізації муніципального права*. Проникнення у муніципальне життя методів кібернетики, ІТ-технологій, цифровізації відкрили широкі можливості для муніципального права. Наслідком цифровізації муніципально-правової матерії стають

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

якісні та структурні зміни, а також формально логічні зв'язки та відносини, які існують у житті територіальних громад («група в смартфоні», «цифрова громада»), муніципальному виборчому та референдумному процесі (е-демократія), муніципальній правозахисній та правозастосовчій практиці, надання адміністративних послуг на муніципальному рівні, е-консультації, е-петиції, функціонуванні сервісів, які допомагають вирішувати поточні проблеми у місті («Відкрите місто», «Мапа звернень»), різних чат-ботів, за допомогою яких можна отримати швидку відповідь від органу влади. Ці інструменти поступово стають своєрідними провідниками думок та каталізаторами обміну інформацією між владою та громадою.

Цифрові моделі використовуються, зокрема, для розробки оптимальних систем побудови органів місцевого самоврядування, підрахунку голосів на виборах, розробки та прийняття управлінських рішень місцевого характеру. Кількісне відтворення функцій тих чи інших органів у вигляді моделі впливає на формування кращого варіанту їх структури та компетенції; кількісне відтворення певних процесів роботи цих органів, наприклад, свідчить про проникнення математики в аналіз муніципальної публічно-владної діяльності. Цифровізація дозволяє динамізувати та демократизувати структури і функцій відповідних муніципальних органів, устрою адміністративно-територіальних одиниць, визначити ступінь їх самостійності, самоврядності та ефективності.

Основні аспекти цифровізації громади ґрунтуються на 8-ми принципах Good Governance – залучення громади до ухвалення важливих рішень, відкритість, підзвітність, доступність та ефективність муніципалітету, його готовність до консенсусу з громадою та здатність чути кожного мешканця. Дуже важливою є експертна підтримка муніципалітетів для покращення стратегій комунікації з громадою та бізнесом, впровадження цифрових технологій. Виходячи з досвіду європейських держав, одним із головних пріоритетів у процесі цифровізації громад є підвищення цифрової грамотності населення, що передбачає створення не лише умов для навчання дорослих, а також і впровадження мотиваційних програм та проведення інформаційних кампаній для більшого залучення жителів до використання впроваджених цифрових

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

інструментів. Без перебільшення саме завдяки сучасним цифровим технологіям «цифрова громада» творитиме «цифрове майбутнє» людства.

Чимдалі рельєфнішою та відчутною є *тенденція економізації муніципального права*. Виокремлення цієї тенденції обумовлено тим, що за всієї складності, суперечливості формування муніципального права та його відособлення у самостійну галузь права очевидним є той факт, що в основі цих процесів об'єктивні передумови. До основних факторів становлення муніципального права відносяться не лише соціально-політичні, а й економічні фактори, що детермінували у рамках загальних процесів деєтатизації та переходу суспільства на засади ринкової економіки вибір принципово нової системи організації публічної влади – муніципальної влади, що функціонує не лише на принципах правової й організаційної самостійності, а й фінансової автономії.

Не викликає сумнівів, що сталий розвиток територіальних громад та ефективне функціонування муніципальної влади, в цілому формування муніципалізму, залежить від рівня розвитку економіки у державі, рівня життя людей, соціальної структури суспільства тощо. Тому економічними гарантіями муніципальної влади та прав людини у сфері місцевого самоврядування виступають економічна система суспільства, в основі якої знаходяться принципи ринкової економіки; єдність економічного простору; вільне переміщення товарів, послуг та фінансових коштів; підтримка конкуренції, свобода економічної діяльності, підприємництва та праці; визнання, плюралізм, рівноправність та рівний захист різних форм власності, у тому числі комунальної власності.

У цьому контексті, відзначаючи роль права в розвитку економічної основи не лише суспільства в цілому, а і територіальних громад (колективних суб'єктів муніципальних економічних відносин) та їх членів – мешканців сіл, селищ, міст (індивідуальних суб'єктів відповідних відносин), слід підкреслити важливу роль муніципального права в механізмі правового регулювання економічних відносин, враховуючи, що саме муніципальна власність є основою утвердження та ефективного функціонування місцевого самоврядування. Муніципальна власність є основою забезпечення свободи та муніципальної демократії. У свою чергу, без розвинутого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

місцевого самоврядування та дієздатних територіальних громад, а також їх економічних основ, немає і не може бути цивілізованих ринкових відносин.

Також, в умовах сьогодення особливого значення набуває проблематика екології у територіальних громадах, становлення екологічного муніципалізму (М. Букчин) та здійснення муніципальної екологічної політики. Екологічні проблеми сучасності обумовлюють «проникнення» у матерію муніципального законодавства великого масиву природоохоронних норм, що свідчить про перманентну *тенденцію екологізації муніципального права*.

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

Адже у сучасному світі кожна людина стикається з природою та оточуючим середовищем у процесі своєї життєдіяльності, виступаючи при цьому в різних іпостасях – як житель міста або іншого поселення, як працівник або посадова особа, як громадянин держави або член всього світового співтовариства. Як показують дослідження Всесвітньої організації охорони здоров'я, стан здоров'я людей на 80% залежить від довкілля. Тому діяльність не лише держави, а усіх суб'єктів публічної

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

влади, у тому числі й територіальних громад, щодо його охорони, забезпечення екологічної безпеки отримує в умовах викликів сьогодення пріоритетного значення.

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

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

Означені тенденції в цілому свідчать про позитивну динаміку розвитку муніципального права. Водночас варто звернути увагу й на деякі суперечливі процеси та, подекуди, негативні тенденції муніципального розвитку. Прикладом тому є наявність *тенденції політизації муніципального права*. Найбільш яскраво означена тенденція проявляється у процесах запровадження пропорційної виборчої системи на виборах до органів місцевого самоврядування. В цілому генезис вітчизняної виборчої системи являє собою суцільний та перманентний експеримент застосування усіх видів муніципальної виборчої системи. Занадто велика політизація питання вибору виду муніципальної виборчої системи привела до частоті її зміни, що, у свою чергу, негативно

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

позначилося на проведенні й встановленні результатів виборів до представницьких органів муніципальної влади.

Історична трансформація виборчої системи на місцевому рівні не змогла подолати недоліки, пов'язані із організацією виборчого процесу. Тривалий час в українському політико-правовому полі відбувалися дискусії щодо потреби кодифікувати й уніфікувати виборче законодавство з метою подолання правових колізій та вирішення низки проблем, які виникали у процесі виборчих кампаній. У кінцевому випадку це знайшло своє втілення у Виборчому Кодексі України. Втім найбільш болючим на сьогодні питанням виборчої системи України залишається проблема формування органів місцевого самоврядування у такий спосіб, який би забезпечив дійсне представництво інтересів територіальних громад у радах усіх рівнів, а не їх надмірну партизацію та політизацію.

Безумовно, муніципальна виборча система, як і в цілому система місцевого самоврядування та муніципальне право в Україні знаходяться в стадії свого формування. Існуюча практика муніципального будівництва свідчить про те, що на місцевому рівні лише розпочався процес політичної структуризації суспільства, що зумовлює нові підходи до формування муніципальних структур. Тому, обрана в Україні модель місцевих виборів не знімає з порядку денного необхідність подальшого осмислення цього явища, а відтак і пошуку більш досконалого механізму взаємодії місцевого самоврядування та політичних партій із врахуванням аналізу практики їх функціонування в нашій країні та за її межами. Водночас надмірна політизація муніципального життя вже мала свої негативні наслідки, на що справедливо звертали увагу вітчизняні експерти з питань місцевого самоврядування та виборчого права (Ю. Б. Ключковський, В. В. Кравченко, М. В. Пітцик та ін.).

У політичному фокусі слід розглядати й інші негативні тенденції розвитку вітчизняної моделі місцевого самоврядування, які можна охарактеризувати як прояв рецентралізації (М. О. Пухтинський) у реформуванні публічної влади. Розвиток місцевого самоврядування в останні роки є ілюстрацією відходу від зафіксованих у Конституції України та Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року ідейних засад муніципальної

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

демократії. По суті, сьогодні, у законодавстві та на практиці відверто реалізується принцип державницького начала місцевого самоврядування. Під впливом низки державних рішень у сфері децентралізації дуже рельєфно проглядається чергова спроба під прикриттям цінностей демократії та свободи, реалізації інтересів населення, об'єданого територіальною спільністю, побудувати таку систему взаємозв'язку територіальних громад та держави, яка б забезпечувала б державну єдність не на балансі централізму та децентралізму, а на переважному розвитку державного централізму.

Прикладом тому є практика надання адміністративних послуг у територіальних громадах. Відомо, що однією з ключових груп адміністративних послуг є реєстрація актів цивільного стану (РАЦС). Її критичність полягає в тому, що ці послуги потрібні навіть у період війни, адже люди народжуються, одружуються, помирають. Цих послуг неможливо уникнути, і їх складно відтермінувати. Експерти Центру політико-правових реформ (В. П. Тимошук) вказують, що саме на прикладі «послуги з реєстрації смерті» легко побачити: держава після укрупнення територіальних громад не виконала своєї обіцянки не допустити віддалення послуг. По суті йдеться про невиконання обіцяного державою головного постулату реформи, що під час децентралізації послуги не будуть віддалятися від людей. Адже повноваження РАЦС раніше виконували навіть найменші сільські та селищні ради. Після укрупнення громад це питання потрапило на окреме вирішення органів місцевого самоврядування та Мін'юсту. На практиці після ухвалення відповідного порядку лише ініціативніші міста розпочали процес отримання повноважень. Але системно тенденція геть зворотна. Послуги РАЦС зникають із сільських територій і переходять у відомчий формат надання. Мін'юст тут діяв не лише «переконанням», а й новими підходами у тлумаченні закону (про статус юридичної особи для виконкому чи ЦНАП, вимогами до навчання персоналу органів місцевого самоврядування та обсягу їх повноважень тощо). По великому рахунку, це міністерство просто не довіряє місцевому самоврядуванню.

Іншим доволі ілюстративним прикладом рецентралізаційних процесів є реорганізація Міністерства розвитку громад та територій шляхом його приєднання до Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури. Ілюзія про утворення

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

«Великого Мінрегіону», який опікуватиметься не тільки регіональною політикою і регіональним розвитком як таким, а й інфраструктурою – що необхідна для регіонального розвитку, вщент руйнується при аналізі постанови Кабінету Міністрів України № 1400 від 17 грудня 2022 р., якою затверджується нова редакція Положення про Мінінфраструктури, яке, відповідно до Постанови №1343, має називатися «Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України». І в цьому новому Положенні написано «1. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом міністрів України. Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику: у сфері автомобільного, залізничного, морського та внутрішнього водного транспорту, надання послуг поштового зв'язку, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України, туризму та....» – купа всього іншого, крім «державної регіональної політики» чи «політики регіонального розвитку». Тобто, констатують експерти, «Мінінфраструктури залишається Мінінфраструктури, а Мінрегіон просто зникає, розчиняється в кілометрах, мостах і автомобілях» (А. Ф. Ткачук). Відтак, констатується, що епоха формування та реалізації державної регіональної політики відповідно до правил і кращої практики Європейського Союзу та нашого бажання якомога швидше інтегруватись у ЄС таки завершилася. По суті наразі в Україні вже немає інституції, яка б опікувалася державною регіональною політикою.

У силу зазначеного, можна зробити висновок про амбівалентність вітчизняної моделі місцевого самоврядування, що обумовлено, з одного боку, конституційним визнанням та гарантуванням місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади, рухом до децентралізації публічної влади, її видової та функціональної градації на державну та муніципальну владу, закріпленням відмінних принципів їх організації та функціонування, стрімким розвитком доктрини муніципального права, а, з іншого боку, суперечливою державною політикою у сфері місцевого самоврядування, посиленням *тенденцій рецентралізації інституту*

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

місцевого самоврядування, тобто його розвитку всупереч конституційним принципам місцевого самоврядування у зворотному напрямі, у бік централізації, звуженням його автономного від державної влади статусу, прагненням одержавити його, інтегрувати в державно-управлінські публічні відносини як з точки зору організації, так і функціонування.

Безумовно спектр цих тенденцій у розвитку муніципального права не є вичерпним. Водночас, кожний з виділених векторів розвитку муніципального права свідчать, що воно є продуктом теорії муніципалізму та багатовікової практики місцевого самоврядування, результатом реалізації його концепцій і моделей під впливом принципів та ключових ідей демократії, правовладдя та прав людини. Це своєрідна та унікальна нормативно-правова модель стану розвитку місцевого самоврядування у певній країні або світі в цілому. Фактично – це стійка цивілізаційна традиція, свого роду парадигма існування соціуму, що забезпечує демократичність влади та розвитку громадянського суспільства, а також модус громадівського світу в його взаємодії з державою.

У силу цього, муніципальне право слід розглядати не лише з позиції визнання місцевого самоврядування державою, а й у синергетичному зв'язку із формуванням муніципальної правосвідомості та муніципальної культури, процесами реалізації муніципальних прав людини, вихованням почуття належності до територіальної громади як «малої батьківщини» (*тенденція психологізації муніципального права*), у загальному контексті розвитку конституціоналізму. Це феномен, властивий виключно конституційній державі, в якій не лише визнаються, проголошуються, а й реально діють принципи правовладдя, людиноцентризму, поділу влади, субсидіарності та децентралізації тощо.

Про самостійність галузевого характеру муніципального права свідчить той факт, що воно володіє притаманним тільки йому предметом правового регулювання, специфічними правовими конструкціями, своєрідною структурованістю норм та інститутів, поєднанням різних методів юридичного впливу, тобто сукупністю факторів внутрішнього характеру. На це також вказує і наявність зовнішніх системоутворюючих факторів, які забезпечують муніципальному праву статус самостійної галузі права

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

(особливості суспільно-політичного розвитку, конституційні перетворення та економічні реформи, вплив природного права, національних, історичних, духовно-культурних та інших традицій, рецепція міжнародних стандартів тощо).

Усе це свідчить про колосальне суспільно-політичне значення муніципального права та висуває його на провідні позиції у структурі системи права як самостійної галузі права.

Ключковський Ю.Б.
доктор юридичних наук, доцент
кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права
Національного університету «Києво-Могилянська академія»

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС І ПІСЛЯ ВІЙНИ

Місцеве самоврядування, визнане і закріплене в Україні конституційно, є важливою складовою організації публічної влади у демократичній державі. Проте широкомасштабна російська агресія спричинила достатньо складні умови функціонування самоврядування, наслідки яких, на жаль, будуть відчуватися ще певний час після переможного закінчення війни, в якому переконаний Український народ. Короткий аналіз цих проблем, викладений тут, базується на дослідженні, проведеному за підтримки проєкту офісу Ради Європи в Україні [1].

1. Як право територіальної громади на місцеве самоврядування (стаття 140 Конституції), так і право громадян на участь у місцевому самоврядуванні як складова права на участь в управлінні публічними справами (стаття 38 Конституції) не належать до прав, захищених статтею 64 Конституції під час дії воєнного стану.

Війна є особливим станом держави і суспільства; особливо це стосується оборонної війни держави, яка зазнає брутальної, несподіваної і неспровокованої агресії. Війна вимагає максимальної мобілізації усіх сил і ресурсів, їх перерозподілу для першочергового забезпечення цілей оборони держави і захисту цивільних осіб. Це викликає потребу забезпечення оперативності управління, швидкості прийняття рішень та їх виконання. У зв'язку з цим сфера дії демократичних інститутів та процедур

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

може бути звужена, проте не ліквідована в умовах правової держави: дії суб'єктів владних повноважень не можуть бути свавільними (не передбаченими законом). У свою чергу це передбачає чіткість і повноту законодавчого регулювання усіх аспектів звуження сфери демократії і прав людини, у том числі місцевого самоврядування, необхідних в умовах війни, а також їх повноцінного відновлення після закінчення війни.

Правову основу функціонування органів влади в умовах війни становить Закон «Про правовий режим воєнного стану» [2], що містить обґрунтовані і необхідні відступи від загальних конституційних положень, у тому числі щодо способу діяльності і сфери повноважень місцевого самоврядування. Слід визнати, що цьому Закону, прийнятому 2015 року і дещо модифікованому весною 2022 року, бракує у цих питаннях як повної чіткості, так і взаємної узгодженості з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [3].

2. Стаття 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану» передбачає можливість утворення військових державних адміністрацій на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу, у тому числі у територіальних громадах. Утворення таких спеціальних органів впливає на функціонування відповідних органів місцевого самоврядування – обласних, районних рад, рад територіальних громад – сільських, селищних, міських, а також сільських, селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальних громад. Водночас стаття 9 цього Закону передбачає паралельне функціонування органів місцевого самоврядування з певним перерозподілом повноважень як в межах системи місцевого самоврядування, так і з військовими адміністраціями. Таке регулювання означає поєднання оперативного управління із збереженням засад демократичної держави на місцевому рівні.

Цитований Закон передбачає можливість **зупинення** діяльності (а отже, здійснення повноважень) окремих органів місцевого самоврядування з можливим поновленням їх діяльності (здійснення повноважень) після закінчення воєнного стану. Важливо, що Закон не передбачає **припинення** повноважень цих органів (тобто припинення їх існування). Цьому суперечать положення пункту 3 частини першої статті 78 та абзацу другого частини другої статті 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які пов'язують з приписами Закону «Про правовий режим воєнного стану»

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

можливості *дострокового припинення повноважень* місцевої ради чи голови територіальної громади.

Проте положення Закону «Про правовий режим воєнного стану» у цьому відношенні недостатньо чіткі. Так, невизначеними є підстави, за яких Президент може звернутися до Верховної Ради щодо передання повноважень місцевого самоврядування громади військовій адміністрації населеного пункту (частина друга статті 10); неясним є припис частини третьої цієї ж статті щодо підстав переходу повноважень обласної чи районної ради до відповідної військової адміністрації (у всіх випадках утворення військової адміністрації чи лише за додаткових умов, зокрема, відповідного рішення Верховної Ради). Тимчасова окупація або оточення обласного центру визначені як підстави для зупинення повноважень обласних і районних рад, однак для органів самоврядування територіальних громад, які перебувають в окупації чи в зоні активних бойових дій, подібні підстави не передбачені. На практиці цей недолік Закону відчутний. Чіткості відповідного регулювання особливо бракує при визначенні правомірності дій голів територіальних громад, які перебувають в окупації, оскільки дуже тонкою є грань між продовженням здійснення повноважень, спрямованих на забезпечення життєдіяльності громади і її мешканців, та колаборантською діяльністю.

Поряд з передбаченими Законом «Про правовий режим воєнного стану» підставами *зупинення повноважень* залишаються застосовними підстави *дострокового припинення повноважень* місцевої ради чи голови територіальної громади, встановлені статтями 78 та 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, невиконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень (зокрема, непроведення сесій місцевої ради у строки, встановлені законом, що має наслідком дострокове припинення повноважень ради) є підставою для утворення військової адміністрації населеного пункту з переданням їй повноважень місцевого самоврядування (частина третя статті 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану»). Однак правові наслідки таких ситуацій в умовах воєнного стану щодо можливого поновлення діяльності відповідних органів місцевого самоврядування цим Законом не визначені.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

3. Незважаючи на всі складнощі війни, на важкі проблеми, які нас чекають, ми всі віримо у переможне закінчення цієї війни, у те, що Україна захистить своє право на існування як європейської правової демократичної держави. Тому вже сьогодні слід обдумувати і вивчати шляхи відновлення повноцінного функціонування інститутів демократичної держави після закінчення війни і припинення воєнного стану. Поновлення діяльності місцевого самоврядування у повному обсязі, визначеному Конституцією, є одним з перших завдань (після відновлення умов життєдіяльності і забезпечення безпеки населення) на цьому шляху.

Не повинно виникати особливих проблем для поновлення у повному обсязі повноважень органів місцевого самоврядування у тих регіонах, які не зазнали страждань окупації чи ведення бойових дій, тобто там, де органи місцевого самоврядування, як правило, діяли (нехай із обмеженими повноваженнями) увесь цей час. Водночас на територіях, які безпосередньо постраждали від війни, ситуація значно складніша.

По-перше, існує низка територіальних громад, де ще до введення воєнного стану достроково були припинені повноваження голови чи місцевої ради або де такі підстави виникли під час війни.

По-друге, говорити про збереження органів місцевого самоврядування у територіальних громадах, які тривали час (кілька місяців і більше) перебували в окупації, не приходиться: такі органи *de facto* припинили своє існування (хоча це законом і не передбачено).

По-третє, відповідно до абзацу третього частини четвертої статті 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану», якщо орган місцевого самоврядування протягом 30-денного періоду після припинення воєнного стану не засвідчив своєї дієздатності, його повноваження не відновлюються. Причиною неспроможності такого органу діяти може бути втрата повноважень чи неможливість їх здійснення більшістю депутатів відповідної ради з причин, викликаних війною та спорідненими обставинами (внутрішнє переміщення, мобілізація, виїзд за кордон, примусова депортація на територію держави-агресора, смерть, засудження за колабораційну діяльність, втрата громадянства України через набуття громадянства держави-агресора). Нагадаю

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

також, що виїзд за межі України для постійного проживання є підставою втрати мандата депутата місцевої ради (пункт 3 частини першої статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [4]). Не менше обставин, які можуть спричинити неможливість поновлення повноважень голови територіальної громади.

4. Очевидним способом відновлення нормального функціонування органів місцевого самоврядування є проведення позачергових місцевих виборів у відповідних громадах чи адміністративно-територіальних одиницях. Проте з проведенням таких виборів ситуація теж далека від визначеної.

Підстави для їх призначення коротко описані вище. Однак гострою стає проблема, коли такі вибори мають бути призначені коли проведені.

Частина друга статті 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану» зобов'язує Верховну Раду України *протягом 90 днів* з дня припинення (скасування) воєнного стану призначити позачергові місцеві вибори там, де такі вибори мали бути проведені в період дії режиму воєнного стану. Водночас стаття 20 Виборчого кодексу України [5] вимагає, щоб рішення щодо призначення таких виборів було прийнято *не пізніше місяця* з дня припинення (скасування) воєнного стану. Така колізія вимагає негайного усунення законодавцем.

Виглядає, що обидва законодавчо визначені строки призначення післявоєнних виборів можуть виявитися нереальними. Сумнівною виглядає також можливість дотримання вимоги статті 5 Виборчого кодексу щодо проведення усіх позачергових (проміжних) місцевих виборів лише двічі на рік. Проведення місцевих виборів вимагає низки необхідних умов, очевидних у мирний час, однак які складно буде забезпечити у безпосередньо після закінчення воєнного стану.

Чи не найпершою умовою для проведення виборів у певній громаді є створення деяких (нехай і мінімальних) умов нормального життя мешканців такої громади. Стан деокупованих населених пунктів сьогодні засвідчує, що це виклик, який потребує значних зусиль і часу. Без повернення основної маси мешканців (тобто відновлення громади як суб'єкта місцевого самоврядування) проведення місцевих виборів на такій території не має сенсу.

Інші потреби пізнішого призначення місцевих виборів можуть виникати:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

– у зв'язку з неможливістю своєчасного відновлення інфраструктури (брак придатних приміщень для організації виборів, проблеми транспорту чи зв'язку) чи забезпечення умов безпеки, зокрема й розмінування територій;

– у зв'язку з необхідністю проведення обліку реально наявних мешканців (виборців) у територіальній громаді чи в межах адміністративно-територіальної одиниці;

– у зв'язку з проблемами комплектування складу територіальних виборчих комісій.

Облік виборців стає особливо серйозним викликом. База даних Державного реєстру виборців «заморожена» станом на 24 лютого 2022 року і, очевидно, не відповідає реальній ситуації. Повний облік внутрішньо переміщених осіб у місцях їх перебування в межах України не ведеться: соціальні служби ведуть облік тільки тих, хто потребує допомоги, а реєстри територіальних громад, порядок ведення яких був затверджений не задовго до початку широкомасштабної агресії [6] і не враховує її демографічних наслідків, не адаптовані до нових умов. Подібно відсутній повний облік осіб, які знайшли притулок за межами України, а тим більше облік осіб, депортованих на територію держави-агресора. Кількісний масштаб цих демографічних зрушень сягає, за різними оцінками, 30-40 % довоєнного населення України. Таким чином, без повної актуалізації відомостей Державного реєстру виборців організувати нормальні вибори видається неможливим. Важливим фактором вирішення цієї проблеми має стати діяльність органів місцевого самоврядування щодо достовірного формування реєстрів територіальних громад з урахуванням усіх, хто реально у них проживає.

Наведені аргументи засвідчують, що для створення умов для проведення позачергових місцевих виборів після припинення воєнного стану необхідний буде відносно тривалий (можливо, до 1 року) перехідний період, строки якого залежатимуть від конкретної ситуації у відповідній громаді.

Література:

1. Ключковський Ю., Венгер В. Передумови та виклики для організації й проведення виборів в Україні у післявоєнний час. Дослідження з оцінки ситуації.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Страсбург: Рада Європи, 2022. 38 с. URL: <https://rm.coe.int/ua-organisation-and-holding-of-elections-in-post-war-ukraine-net-2768-/1680a8e998> (дата звернення: 12.12.2022).

2. Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 12.12.2022).

3. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр (дата звернення: 12.12.2022).

4. Про статус депутатів місцевих рад. Закон України № 93-IV від 11 липня 2002 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 12.12.2022).

5. Виборчий кодекс України: Закон України № 396-IX від 19 грудня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення 12.12.2022).

6. Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України № 265 від 7 лютого 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2022-п>.

Пухтинський М.О.

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

ПРОБЛЕМИ РЕ-ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ ВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

Сучасний етап трансформації територіальної організації влади, територіального врядування потребує дослідження конституційно-правових проблем інституційного та законодавчого забезпечення структурних і функціональних змін в системі місцевої публічної влади в умовах воєнного стану, зокрема, покладання на місцеві органи виконавчої влади в особі військових цивільних адміністрацій функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, процесів, пов'язаних із запровадженням так званої ре-централізації.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Парламентський вимір децентралізації та ре-централізації, територіального врядування яскраво виражений щодо його законодавчої діяльності, спрямованої на захист суверенітету, територіальної цілісності України, спротив військової агресії. З 2014 року Верховна Рада ухвалює низку законодавчих актів, які вносять суттєві зміни в територіальне врядування країни.

Початком був Закон, розроблений і прийнятий парламентом у вересні 2014 року на виконання так званих Мінських домовленостей, Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»[1]. Закон визначав тимчасовий порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, до яких належать райони, міста, селища, села, що визначаються рішенням Верховної Ради України; законодавство України в окремих районах на період дії запровадженого особливого порядку місцевого самоврядування мало діяти з урахуванням особливостей, визначених Законом.

Відомо, що положення Закону так і не були реалізовані внаслідок провалу переговорного процесу, хоча цей акт постійно пролонгувався парламентом. Тепер, з початком військової широкомасштабної збройної агресії настав час скасування цього акту рішенням Верховної Ради з підтвердженням існування на зазначених територіях загальноукраїнського правового режиму територіального врядування.

Перед прийняттям зазначеного Закону парламент ухвалює акти, пов'язані із визначенням правового режиму тимчасово окупованих територій України, а також територіального врядування на них. Вводиться нова тимчасова структура державного територіального врядування, управління – військово-цивільні адміністрації (ВЦА). Відповідно до Закону про них [2] – ВЦА утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування. За своїм статусом і призначенням ВЦА утворюються для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, власних і так званих

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

делегованих повноважень органів місцевого самоврядування району, області та населених пунктів у випадках, встановлених Законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції. Тобто, на цих територіях де-факто тимчасово відбувається процес ре-централізації публічної влади, її зосередження у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії.

Саме явище «ре-централізації» заслуговує на окреме дослідження, визначення місця і ролі в системі врядування, існування в просторі і часі, взаємовідносин в ньому суб'єктів публічної влади, громадянського суспільства, громадян, запобіжників щодо її необмеженої пролонгації.

Ре-централізація знайшла вираз в інших важливих актах парламенту. Серед них особливе місце займає Закон України «Про правовий режим воєнного стану»[3]. Закон визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

У системі територіального врядування парламент запроваджує в режимі воєнного стану військові адміністрації. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження зазначених ВЦО цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень. У разі утворення районних, обласних військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних ВЦА [4]. Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Здійснення законодавчого забезпечення розвитку територіального врядування стикається з цілим рядом проблем, які на сьогодні, насамперед, пов'язані із військовою агресією проти України, порушенням її територіальної цілісності, державного суверенітету, інфраструктурною руйнацією. В цих умовах законодавець вимушений використовувати, закладений у статті 132 Конституції принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади щодо територіального врядування, свідченням чого є прийнятий 12 травня 2022 року Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану»[5]. Закон врегульовує питання функціонування військових адміністрацій, розблоковує питання державної служби, спрощує порядок прийняття на роботу та увільнення працівників, визначає напрями прийняття одноосібних рішень головами громад.

При переході від воєнного у повоєнний стан врядування, територіальної організації влади, територіального врядування при використанні організаційно-правових форм парламентського забезпечення розвитку територіального врядування доцільно збалансувати сучасні рейки поєднання централізації і децентралізації, поступово повернутись і перейти на шлях широкої децентралізації публічної влади.

Доцільно звернути увагу на можливість встановлення додаткових законодавчих запобіжників ре-централізації щодо здійснення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування органами та посадовими особами військових, військово-цивільних адміністрацій. Зокрема, це стосується строків початку і закінчення повноважень відповідних військових та військово-цивільних адміністрацій. Вказані строки в проєкті зазначеного Закону прописані і встановлені щодо конкретних норм Законів «Про правовий режим воєнного стану» та «Про військово-цивільні адміністрації», а також щодо діяльності військових адміністрацій. Бажано кореспондувати ці норми у відповідні положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо його гарантій, в розділі четвертому Закону.

Як справедливо наголошують експерти: «тимчасові заходи ре-централізації повноважень (передача повноважень від місцевого самоврядування до військової державної адміністрації), які є зрозумілими під час війни, не повинні стати постійними

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

атрибутами системи місцевого самоврядування»[6]. На жаль, останнім часом практика публічного врядування, його законодавчого забезпечення свідчить про підсилення тенденцій не обгрунтованої ре-централізації, обмеження прав місцевого самоврядування. Зокрема це стосується фінансових повноважень органів місцевого самоврядування[7], спроб запровадження так званої містобудівної реформи[8], судових рішень щодо позбавлення права обіймати посаду міського голови[9].

Література:

1. Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року № № 1680-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text>. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 45, ст.2043.

2. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.87.

3. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

4. Указ Президента України «Про утворення військових адміністрацій» від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.

5. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.

6. Маркіян Дацишин. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни? URL: <https://rpr.org.ua/news/yak-vidnovyty-mistseve-samovriaduvannia-vid-naslidkiv-viyny/>

7. Кличко_Асоціація міст України звернулася до Уряду для розблокування можливості надання фінансової допомоги напряму між громадами. URL: <https://auc.org.ua/novyna/klychko-asociaciya-mist-ukrayiny-zvernulasya-do-uryadu-dlya-rozblokuvannya-mozhlyvosti>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

8. Звернення міських, селищних, сільських голів щодо так званої містобудівної реформи. URL: <https://auc.org.ua/novyna/zvernennya-miskyh-selyshchnyh-silskyh-goliv-shchodo-tak-zvanoyi-mistobudivnoyi-reformy>.

9. Заява Правління Асоціації міст України. URL: <https://auc.org.ua/novyna/zayava-pravlinnya-asociaciyi-mist-ukrayiny>.

Бобровник Д.О.

кандидат економічних наук,
докторант Національного авіаційного університету

ДО ПИТАННЯ ПРО РОЛЬ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ СВІДОМОСТІ ЛЮДИНИ – ЧЛЕНА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В ПРОЦЕСІ НАБУТТЯ НЕЮ ГЛОБАЛІСТСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ

Феноменологія місцевого самоврядування (далі – МСВ), безумовно, є надбанням людської цивілізації, в межах якої самоорганізація жителів на відповідних територіях держави з метою вирішення питань місцевого значення в контексті історичної ретроспективи, динаміки та технології цього процесу, його комунікаційної, конотаційної та наративної змістовності і, особливо, враховуючи виключно важливу роль локальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ) в набутті кожним з її членів: а) відповідних габітусів (соціальних практик), б) формуванні відповідних атитюдів (установок в поведінково-діяльній сфері), і у підсумку – в) соціалізації людини, як системно-комплексного дискурсу і праксеологічної сукупності методів і заходів її підготовки до існування і функціонування у локальному соціумі у межах ТГ, або в державно організованому соціумі – не має альтернативи.

Такий висновок зумовлюється й тим, що саме в межах ТГ, в умовах МСВ, переважно в філософському стані повсякденності, людина здійснює свій життєвий цикл, в процесі якого вона: а) продукує відповідні інтенції – життєві устремління, потреби, інтереси екзистенційного характеру; б) бере участь у формуванні та реалізації безлічі форм життєдіяльності, включаючи й найбільш усталені з них, без яких неможливою стає стабільне функціонування в межах ТГ; в) фактично використовує і

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

реалізує на основі таких форм відповідні права людини, насамперед природні, що нарівні з іншими правами визнані і легалізовані державою та мають статус конституційних прав людини; г) через використання і реалізацію таких прав формують відповідні габітуси і виробляють атитюди, в тому числі й правові; г') здійснюють у підсумку процес соціалізації, в тому числі й правової; д) віддзеркалюючи загальні для всього людства підходи до життєдіяльності в локальному колективному соціумі, і фактично підтверджуючи, що саме ТГ виступає первинним колективним осередком людської цивілізації.

Саме в наведених підходах, що володіють методологічними засадами, на наш погляд, і міститься глобалістський потенціал ТГ, що:

- по-перше, характеризується системним комплексом наскрізних горизонтально-вертикальних зв'язків гуманістичного і управлінського характеру, що пронизують вертикаль, починаючи від конкретної ТГ, і закінчуючи їх глобальною сукупністю у вигляді людської цивілізації;

- по-друге, володіють загальним суб'єктно-об'єктним складом стосовно як учасників, так і колом проблем існування людських спільнот поза залежно від рівня їх функціонування;

- по-третє, мають загальні предметно-ресурсні та технологічні проблеми щодо супроводження і забезпечення профільного існування і функціонування, що об'єднанні єдиною назвою – проблемами виживання людської цивілізації, включаючи й питання зберігання довілля;

- по-четверте, володіють їх загальними перспективами в контекстуалізації їх практичного, реального та ефективного вирішення;

- по-п'яте, мають загальні завдання щодо репродукції людського потенціалу в розумінні продовження існування людської цивілізації у вигляді її первинних осередків – ТГ;

- по-шосте, для розв'язання цього найважливішого завдання – мають загальні проблеми щодо формування належного і оптимального рівня забезпечення стабільних умов функціонування зазначених людських спільнот через відповідну телеологічно обґрунтовану діяльність органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

формується самими ТГ шляхом виборчого права або використання механізму демократичних призначень та інших суб'єктів і органів системи МСВ;

– по-сьоме, саме ТГ та їх члени-жителі володіють складним і суперечливим системним комплексом екзистенційних психічно-психологічних настанов, наративів, конотацій щодо феноменології самоорганізації та локальної демократії, в яку вона у підсумку трансформується, що, з одного боку, продукує формування муніципальної свідомості і муніципальної психології, а з іншого, – дає наведеним суб'єктам розуміння на основі саме муніципальної свідомості і муніципальної психології взаємного локально-глобального зв'язку та взаємозалежності між долями всіх людей, – незалежно від їх віку, статі, національної приналежності, стану громадянства, роду занять, місця проживання тощо – в контексті наявності загальних питань і проблем існування, функціонування, виживання, реалізації репродуктивної функції в межах людської цивілізації на планеті Земля з метою реалізації життєвого циклу кожної людини. Отже, саме так, на нашу думку, виникає зовнішньополітична свідомість людини, її груп і асоціацій, що лежить в основі формування профільної свідомості людини – члена ТГ в процесі набуття нею глобалістського потенціалу та виступає, по-перше, визначальною ідеологічною ознакою в процесі формування такого потенціалу і, по-друге, важливою ознакою політичної культури будь-якої держави та соціуму, що функціонує під її егідою;

– по-восьме, у результаті формування, існування, розвитку і вдосконалення муніципальної свідомості та муніципальної психології формується і виникає локальна муніципальна політика, яку враховує держава в процесі формування свого відношення до феноменології муніципалізму, локальної демократії, що діє на її теренах у вигляді МСВ у вигляді – державної муніципальної правової політики, що передбачає комплекс системних заходів ідеологічного, організаційного, нормативного і ресурсного характеру щодо або розвитку ТГ та здійснюваного ними МСВ (позитивна протекціоністська державна муніципальна правова політика), або інволюції системи МСВ в державі та підкорення ТГ загальним централістським тенденціям (негативна або індеферентна державна муніципальна правова політика) [1, с. 175-176].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Треба наголосити на тому, що останні десятиліття ХХ ст. та вже два десятиліття ХХІ ст. виявилися дуже бурхливими й динамічними в історії нашої держави, оскільки вони збіглися зі становленням її державної незалежності та міжнародної правосуб'єктності. Більш того, цей етап історичного розвитку був відзначений процесом формування демократичної громадської думки та інститутів громадянського суспільства. Становище України у Європі зумовлено географічними, політичними, історичними, економічними, культурологічними чинниками, які свідчать, що вона знаходиться в фокусі розвитку світової політики та є сферою інтересів основних світових центрів політичної сили. На жаль, яскравою аргументацією, що це підкреслює, є негативний приклад агресії РФ проти України.

Необхідно зазначити, що до особливостей третьої хвилі демократизації міжнародних відносин належить підвищення ролі світової громадської думки у процесах розвитку світової спільноти. Дійсно, чинник громадської думки у формуванні зовнішньої політики України відіграє особливо важливу роль – це детермінується насамперед тим, що процеси формування й розвитку державності, його реновації в умовах особливості політичної системи, становлення громадянського суспільства, інституційної бази якого в пострадянській державі практично не існувало, протікали не тільки одночасно, а й досить суперечливо. Крім того, треба констатувати, що на процес формування громадської думки в Україні наклали відбиток етнополітичні, релігійні, мовні, а також соціально-психологічні чинники, включаючи й розкол політичних еліт.

Наведене вище є показником процесу формування колективної свідомості. Наприклад, в історичних та антропологічних дослідженнях німецький психолог, фізіолог, філософ В. Вундт, розмірковуючи про національний характер і фактор традиціоналізму, в основному наголошував на визначальній ролі національних традицій при характеристиці політичних подій [2, с. 34]. Саме «національний характер» став попередником терміну «політична культура».

Систематичне і комплексне вивчення феномена колективної масової свідомості притаманно для західних суспільствознавчих досліджень, починаючи вже з другої половини ХІХ ст. У Західній Європі склалися дві наукові школи: німецька школа, що досліджувала психологію народів (М. Лацарус, Г. Штейнталь, В. Вундт) та франко-

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

італійська школа, яка спеціалізується на вивченні психології мас (Г. Лебон, Г. Тард, В. Парето, Ш. Сігеле). У царській Росії її кінця XIX – початку XX ст. ст. оригінальні дослідження проводили М.Г. Михайлівський (суб'єктивна соціологія), потім В.М. Бехтерєв (колективна рефлексологія). На початку 1930-х рр. А.Р. Лурія виявив національно-культурні особливості сприйняття і мислення, причому, на відміну від німецьких авторів, ні з етноцентричних, і з еволюційних позицій. Треба зазначити, що результати наукових досліджень Лурія вдалося опублікувати лише через 40 років, але й тоді вони ще багато в чому зберегли новизну. У 30-ті рр. XX ст. більшість досліджень у сфері соціальної та політичної психології вважалися для соціалістичного суспільства не тільки неактуальними, а й ідеологічно шкідливими. З кінця 20-х до початку 70-х рр. XX ст. лише кілька робіт з цікавої для нас тематики були опубліковані в СРСР, причому в основному грузинською мовою, оскільки психологи Грузії, широко використовуючи поняття «установки», які висунув Д.М. Узнадзе, – що означає неусвідомлювану готовність суб'єкта до сприйняття майбутніх подій та дій у певному напрямі; виникає за наявності потреби та ситуації її задоволення, при взаємодії суб'єкта із середовищем [3], – зарезервували собі право розмірковувати про несвідомі чинники людської поведінки.

У той же час у Західній Європі та США 20–60-ті рр. XX ст. ознаменовані не тільки сплеском інтересу вчених, політиків та військових до проблематики політичної психології, а й інтенсивними її розвідками, що базувались на практичних дослідженнях. За минулі десятиліття профільна наука пішла далеко вперед, і наприкінці 60-х рр. XX ст., коли радянські психологи змогли знову досягти права на дослідження цієї проблематики, вони вже відчували себе в ролі несміливих учнів, бо феноменологія масової свідомості та психології була вже створена и розглянута у роботах таких серйозних зарубіжних дослідників, як З. Фрейд, Е. Канетті, Г. Блумер, У. Ліппман, С. Московичі та ін.

Для всебічного осмислення специфіки психології мас, схильності мас до маніпуляцій безперечний інтерес мають і роботи радянських учених останніх десятиліть, присвячені розгляду таких проявів масової свідомості, як суспільна думка, масові настрої, дії мас. У цих працях насамперед заслуговують на увагу положення про

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

іраціональні моменти у прояві масової свідомості, схильність функціонувати на рівні підсвідомості, що створює можливість спрямованого зовнішнього впливу, маніпулювання масовою свідомістю, суспільним настроєм, що й знаходить підтвердження в політичній дійсності. До кола таких дослідників можна віднести радянських і російських учених Б.А. Грушина, М.К. Горшкова, В.А. Ачкасова, Д.В. Ольшанського, Б.Д. Паригіна, вітчизняного вченого Г.Г. Почепцова.

Треба сказати про наукові досягнення вітчизняних вчених, які пішли більш індивідуалістичним шляхом, торкаючись аспектів внутрішньої і зовнішньої свідомості особистості як члена політичного класу, акцентуючи при цьому увагу на важливості та відповідальності кожного громадянина за опанування громадянських компетенцій і демократичних політичних інститутів тощо (Ю.А. Левенець, М.І. Михальченко, В.М. Рудич, С.О. Телешун, Ю.І. Шаповал та ін.). Водночас у процесі індоктринації вони зазначили, що спостерігаються тенденції уніфікації свідомості людей, надмірного уподібнення систем їхніх переконань, унаслідок чого знижується творчий потенціал суспільства, зменшується ймовірність нестандартних, новаторських політичних рішень. Усе це актуалізує проблему розвитку мислення політичної людини (актора, але у контексті дослідження, що проводиться – людини-жителя і одночасно члена територіальної людської спільноти – ТГ, що заснована та функціонує на політико-демократичних цінностях та з використанням відповідних демократичних механізмів у межах локального соціуму).

Окремі психологічні аспекти політичного мислення, що у підсумку формує внутрішньополітичну і зовнішньополітичну свідомість, розглядаються, зокрема, у політико-психологічній науці, в контексті: а) теорій прийняття політичного рішення (Д. Істон, Г. Саймон, Д. Савікі, К. Паттон та ін.); б) політичного аналізу і прогнозування (Р. Дахль); елітології (К. Ашин, В. Парето, Г. Моска, Р. Міхельс); в) політичного лідерства/керівництва (Т. Карлайл, Р. Стогділ, О.О. Траверсе, М. Херманн), г) у когнітивному картографуванні та портретології політичної влади (Д. Герадсвейт, У. Нарвесен та ін.); г) вченнях про неусвідомлювані, іраціональні складові (А. Адлер, В. Лангер, З. Фройд, К. Юнг) та д) логічні основи (Д.В. Ольшанський, А.А. Хвостов)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

політичної діяльності; е) у психології впливу і різного роду політичних технологіях (О.П. Кудін, П.Г. Щедровицький та ін.) тощо.

Системний та предметно-об'єктний аналіз стану наукової розробки проблеми політичного мислення в контексті формування відповідної форми свідомості особистості засвідчує, що найбільшою мірою вона здійснювалася в суміжних із політичною психологією наукових традиціях, а саме: а) психоаналітичній (А. Адлер, В. Ланґер, З. Фройд, К. Юнг), б) структурно-функціональній (Р. Мертон, Т. Парсонс), в) персонологічній (К. Мангейм, М.М. Ракитянський), г) елітистській (Г. Аптекер, Г. Маркузе, Г. Моска, Х. Ортега-і-Гассет, А. Тойнбі), ґ) культурно-психологічній (М.О. Бердяєв, Х. Ортега-і-Гассет, К. Ясперс), д) постструктуралістській (П. Берґер, Т. Лукман), е) діяльнісній, у межах якої досліджувалися проблеми політичного виховання та пропаганди (М.М. Слюсаревський), політичної соціалізації (Д. Істон, О.Т. Баришполець, М.Й. Боришевський, В.В. Москаленко, В.О. Татенко, М. Херманн, О.Б. Шестопал), добору управлінсько-господарського складу керівників (Д.В. Ольшанський та ін.) тощо.

Незважаючи на істотний науковий доробок дослідників з питань політичної свідомості (О.Т. Баришполець, В.О. Васютинський, О.А. Донченко, О.В. Петрунько, Н.В. Хазратова та ін.), політичної діяльності, участі та поведінки (Л.О. Кияшко, О.І. Юр'єв та ін.), особливостей сприймання людьми політиків та їхньої діяльності (О.В. Митина, В.Ф. Петренко, О.Б. Шестопал), потреб і мотивів розв'язання політико-управлінських задач (А.А. Хвостов, Т.В. Корнілова та ін.), при дослідженні яких опосередковано розкривалися окремі аспекти політичного мислення, й до сьогодні проблема цього феномена політичної психології, а за великим рахунком і становлення внутрішньополітичної та зовнішньополітичної свідомості особистості, включаючи й людину – жителя – члена ТГ, залишається недостатньо вивченою, що зазначають М. Баймуратов, В. Дюнн, Н.Є. Завацька, Р. Коттем, О.О. Кравець, К.К. Мітчін, В.С. Могілевський, Д.В. Ольшанський, М.-Л. Рукетт, А.А. Хвостов, П. Чайлтон, О.І. Юр'єв та ін.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

При цьому привертає увагу вказівка, зроблена вітчизняною дослідницею Т.М. Траверсе [4], на низку суперечностей і труднощів, які актуалізують дану проблему й зумовлюють потребу окреслення шляхів її вирішення:

– традиційні погляди на політику здебільшого ігнорують важливі характеристики пізнавальних процесів людини, посилаючись на зумовленість її політичної психіки масоподібними явищами, що, своєю чергою, спричинюється до використання маніпулятивних методів управління суспільством (фактор узагальненості. – Авт.);

– реальний перебіг соціальних процесів відрізняється від їх політико-ідеологічних інтерпретацій (фактор різниці соціальних інтерпретацій. – Авт.);

– у кризові періоди розвитку соціуму на перший план часто виходить конкретна людина, яка завдяки своїм властивостям може виявитися здатною сфокусувати та спрямувати рух і динаміку суспільно-політичного розвитку (фактор позитивної індивідуалізації. – Авт.);

– професіоналізація політичної діяльності відбувається здебільшого стихійно, що зумовлює невизначеність принципів реалізації політичної діяльності, вимог до властивостей суб'єктів як прийняття, так і втілення політичного рішення (фактор стихійної професіоналізації. – Авт.);

– не враховується, що констатація соціальної проблеми та процесу її перетворення актором на політичну задачу є складно структурованим процесом, який зумовлюється специфікою ситуації та якістю мислення самого актора (фактор взаємодії між ситуацією та якістю мислення актора. – Авт.);

– стадії прийняття політичного рішення (в дискурсі політології) виписують на основі домінуючих функцій аналітичної діяльності, при цьому ототожнюючи аналітичну та пізнавальну діяльність з мисленням (фактор ототожнення аналітичної і пізнавальної діяльності з мисленням. – Авт.).

Системно-індивідуальний метод, що використаний нами для аналізу наведених суперечностей і труднощів, які актуалізують профільну проблему формування зовнішньополітичної свідомості, а також зумовлюють потребу окреслення шляхів її вирішення, дає змогу констатувати, що практично всі суперечності та труднощі торкаються процесів формування свідомості через мислення, що здійснюється

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

конкретною людиною (особистістю), а це, своєю чергою, актуалізує проблематику нашого дослідження.

Отже, у своїй структурній побудові зовнішньополітична свідомість людини (особистості), в тому числі й людини – члена ТГ виступає органічною частиною суспільної свідомості [5] та її важливої частини (форми) – політичної свідомості людини (особистості) (індивідуальна політична свідомість) та водночас елементом загальної (колективної) політичної свідомості соціуму (локального, регіонального, загальнодержавного).

Політична свідомість виникає на основі існування і сприйняття свідомістю суб'єктів політичного процесу феноменології політики. Під політикою (від грец. *πολιτική* – діяльність самоуправління у полісі (містідержаві), а надалі – «мистецтво управління» державою і суспільством) – у її дефінітивному вузькому визначенні розуміють діяльність з вирішення питань життя суспільства чи певної його частини [6]. Отже, така телеологічно обґрунтована (цілеспрямована) діяльність, пов'язана з ухваленням відповідальних рішень у галузі взаємовідносин між різними суспільними групами, державами й народами, пов'язана із боротьбою за здобуття або утримання державної влади, як знаряддя регулювання і формування цих стосунків. Політика є управлінською діяльністю стратегічного рівня щодо внутрішніх та зовнішніх правових стосунків і взаємодій. Це такі інструменти і методи, як дипломатія, торгівля, міграційна політика, співпраця в глобальних проєктах та міжнародна співпраця, наукові та освітні проєкти, силова (військова) конкуренція та політичні, економічні та військові союзи тощо [7, с. 258–259].

Своєю чергою, у широкому розумінні політика – це визначена частина, програма або напрям такої діяльності (орієнтовна складова. – Авт.), сукупність засобів (інструментів) та методів для реалізації певних стратегічних інтересів (інструментальна складова. – Авт.) задля досягнення визначених (суб'єктом політичного процесу) цілей в певному соціальному середовищі (телеологічна складова. – Авт.). Політикою позначають процес прийняття рішень (діяльнісна складова. – Авт.), а також поведінку в суспільно-державних установах (поведінкова складова. – Авт.). У демократичних суспільствах політику можна спостерігати у взаємодії між певними групами людей

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

(комунікаційно-суб'єктна складова. – Авт.) у корпоративних, академічних, релігійних інституціях (інституційна складова. – Авт.) з основою демократичної форми влади та певної політекономічної системи країни (конституююча складова. – Авт.).

Отже, системний аналіз наведених дефініцій феноменології політики та виокремлення її складових дають змогу зробити висновки в контексті нашого дослідження про те, що, по-перше, ТГ є ідеальним простором для формування, розробки, функціонування та реалізації політики; по-друге, основні суб'єкти політики та політичної діяльності – люди, одночасно виступають й жителями відповідних територій, членами відповідних громад, що на них функціонують, та переважно громадянами тої держави, на теренах якої існує та функціонує така громада, або мають інший правовий стан (іноземне громадянство, апатризм, біпатризм, біженство тощо), але все одно знаходяться під юрисдикцією держави перебування; по-третє, враховуючи суттєвий управлінський потенціал політики, саме ТГ виступає оптимальним колективним суб'єктом для формування, формулювання, артикуляції та реалізації політичних телеологічних домінант; по-четверте, саме ТГ та її жителі-члени громади є джерелом продукування політичних інтересів та постановки політичних цілей; по-п'яте, саме ТГ є тим умовним полігоном, де такі цілі апробуються на практиці і отримуються відповідні первинні результати; по-шосте, саме ТГ та її жителі – члени виступають носіями колективної, групової й індивідуальної політичної свідомості.

Визначаючи поняття політичної свідомості, представники політичної науки акцентують увагу на її відповідних характерологічних рисах. Наведемо їх доктринальні позиції з акцентуацією ролі профільної феноменології відносно наведених вище методологічних засад, в яких, на наш погляд, міститься глобалістський потенціал ТГ. Отже, до поняття політичної свідомості входять:

I. Основоположні ознаки політичної свідомості [8, с. 46.] (ідентифікаційний фактор. – Авт.), до яких представники політичної доктрини відносять наступні:

- вона виступає однією з найважливіших характеристик політичного життя суспільства (конституційно-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

- є складним, багатовимірним та неоднозначним поняттям (альтернативно-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

– є сукупністю раціональних і емоційно-чутливих, теоретичних і емпіричних, ціннісних та нормативних, свідомих і підсвідомих уявлень суб'єктів політики щодо подій, явищ і тенденцій, пов'язаних з питаннями політичної влади (психо-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

– у глобально-структурному вигляді можна виокремити такі сфери політичної свідомості: А) політичну науку (політичні теорії, концепції, гіпотези); Б) політичну ідеологію (політичні цінності, доктрини, ідеали, програми, гасла); В) політичну психологію (політичні відчуття, настрої, думки, воля, спрямованість тощо) (глобальний структурно-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

– у локально-структурній побудові розглядається в двох аспектах: ідеологічному та культурно-психологічному (локальний структурно-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

– у онтологічному розумінні вона є віддзеркаленням реалій буття: рівня розвитку продуктивних сил, особливостей суспільно-політичної структури та систем суспільних відносин, рівня освіти й культури (онтологічно-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

– її психічну основу становлять знання, емоції та оцінки, інтелектуальні структури, мислительні операції, орієнтовані на сферу політичних відносин та інститутів, соціальних норм, ролей, процесів, – тому в усіх психічних компонентах політичної свідомості відбивається духовно опанований, засвоєний світ політики (гносео-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

– вона виступає своєрідним і суб'єктивним образом політичного буття, бо «виробляється», створюється суб'єктами політики у процесі політичної діяльності, відносин між ними, через залученість до політичної сфери (суб'єктивно-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

– її практичним продовженням виступає предметна політична діяльність у вигляді відповідних відносин, інститутів, норм, цінностей, позицій, ролей, статусів, ідеологічних гасел й програм, в яких втілюється й функціонує публічна влада організованого в державу суспільства, тобто саме така діяльність є похідною від політичної свідомості (праксео-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

– за психічним механізмом вона ідентична процесу віддзеркалення в суспільній свідомості політичної сфери суспільства (свідомо-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

– в історичній ретроспективі вона виникає у процесі практично-діяльнісного засвоєння людьми особливої форми соціальної культури станового суспільства – політики, а спосіб організації діяльності у сфері політики (її суб'єкти, цілі, напрями, засоби й методи реалізації), своєю чергою, впливає на «анатомію» політичної свідомості (історико-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

– в інституційному розумінні вона виникає з розшарування суспільства на стани, із загострення боротьби між ними за владу, що робить її з цієї позиції важливою соціально-історичною категорією – отже, відповідно до цього виокремлюють політичну свідомість рабовласників і рабів, феодалів і селян, буржуазії та робітників (станово-ідентифікаційний фактор. – Авт.);

– однак її структура не обмежується таким поділом, бо, по-перше, сама феноменологія політичної свідомості станів не є рафінованою й монолітною, адже вона формується під впливом складних матеріальних, політичних, ідеологічних залежностей і чинників у межах відповідної суспільно-економічної формації; по-друге, суспільство поділяється не лише на стани, оскільки його структура набагато складніша і складається з великої кількості різноманітних суспільних груп, які можуть суттєво відрізнятися, а відтак мати цілком несхожу політичну свідомість. Отже, крім станів суспільства носіями політичної свідомості і т. ін. є також групи людей, які об'єднуються на професійній, політичній, етнічній, конфесійній, демографічній та іншій основі (суспільно-структурний ідентифікаційний фактор. – Авт.).

Враховуючи те, що в межах ТГ в умовах МСВ людина-член ТГ і одночасно житель відповідної території держави здійснює свій життєвий цикл, шляхом відповідної соціалізації, включаючи і політичну, і правову соціалізацію, саме в рамках ТГ вона набуває знання про політичний світ, результатом чого є формування і розвиток політичної свідомості. Важливими елементами таких процесів виступають: а) державно організований соціум, у межах якого існує та функціонує ТГ і який здійснює перманентний та вирішальний вплив на формування політичної свідомості як макросуб'єкт формування такої свідомості; б) локальний соціум як соціальна сфера формування такої свідомості; в) відповідна територія держави, на якій існує та функціонує ТГ, як територіальна сфера її формування й розвитку; в) інші люди та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

органи публічної влади, дії яких, що торкаються політичного світу, створюють політичні смисли як полісуб'єктний склад такої свідомості; г) комунікативна взаємодія людей та інших групових і колективних суб'єктів локального соціуму, як функціональна основа такої свідомості; г') політична система локального соціуму, що фактично дублює політичну систему макросоціуму та продукує ідеологічні настанови профільної свідомості; д) інтерсуб'єктивність як телеологічна основа і мета профільної свідомості, що веде до виникнення основоположної екзистенційно-політичної цілі (мети) існування, функціонування і розвитку ТГ; е) діяльність ОМСВ як органів публічної влади, що безпосередньо сприяють формуванню політичних смислів на рівні ТГ та її членів-жителів в умовах повсякденності; є) інституції локального громадянського суспільства, що у своїй переважній більшості хоча і функціонують поза межами державно-політичних настанов та інституцій (виключаючи політичні партії), але все ж продукують відповідні політичні смисли, що сприяють і ведуть до формування профільної свідомості тощо.

II. Враховуючи наведене вище можна виокремити в контексті видової характеристики політичної свідомості (видово-характерологічний фактор. – Авт.): масову; групову; індивідуальну політичну свідомість. Звідси співвідношення між політичною свідомістю суспільства, групи, індивіда можна схарактеризувати за допомогою схем «загальне – особливе – одиничне» та «ціле – частина» (філософсько-характерологічний фактор. – Авт.).

III. У суб'єктно-функціональному розумінні політична свідомість суспільства: а) інтегрує групові й індивідуальні свідомості, формує і регулює функціонування останніх (інтеграційно-нормативний фактор. – Авт.), – у цьому аспекті політична свідомість суспільства є нормативною, оскільки «примушує», регулює політичну поведінку, так би мовити, неформальним шляхом (на відміну від регулятивної сили законодавства); б) її формування в межах суспільства не є простим, арифметичним процесом складання індивідуальних політичних свідомостей громадян, – бо під час співвіднесення «одиниць» політичної свідомості такі елементи виокремлюються, у певний спосіб кристалізуються і складаються в систему, що є ядром політичної свідомості суспільства (системно-кількісний нормуючий фактор. – Авт.); в) взаємне перетворення множини

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

індивідуальних свідомостей на суспільну свідомість і навпаки здійснюється завдяки політичній комунікації (обміну соціальною інформацією). У такому вимірі політична свідомість відбивається у пізнавальній діяльності, результатом якої є отримання інформації про сутність політичної сфери, її законів, зв'язків з іншими царинами життя суспільства (комунікаційно-нормативний фактор. – Авт.).

Наведені настанови щодо процесів формування політичної свідомості на різних рівнях соціуму, по-перше, органічно відповідають основоположним настановам формування, існування, функціонування і розвитку локального соціуму у вигляді ТГ та в умовах МСВ; по-друге, розкривають особливу роль і місце жителів-членів ТГ і одночасно переважно громадян конкретної держави у процесі формування профільної свідомості як її суб'єктів-носіїв; по-третє, підкреслюють особливу функціонально-діяльнісну роль і значення фактору комунікативної взаємодії всередині ТГ між її членами-жителями у процесі формування такої свідомості; по-четверте, аргументують значення формування соціальних практик (габітусів) і атитюдів в процесі нормативізації політичної свідомості на різних рівнях її формування і прояву; по-п'яте, демонструють принципи (засади) побудови політичної свідомості у розумінні її суб'єктного складу на кшталт «мотрійки», але не механістично, а творчо (креативно) і на оптимально можливому технологічно-ресурсному рівні.

Резюмуючи, можна зазначити наступне:

– феноменологію зовнішньополітичної свідомості людини – члена ТГ, що детермінує набуття нею глобалістського потенціалу, треба розуміти, розглядати і досліджувати у єдності філософсько-процесуального ланцюжка «соціальна свідомість – політична свідомість – зовнішньополітична свідомість», де остання виступає закономірним підсумком та інтеграційним продуктом, що базується на засадах та досягненнях двох перших елементів;

– характерологічні риси та особливості політичної свідомості людини, її груп та асоціацій, її характерні ознаки, – є притаманні їх зовнішньополітичній свідомості, що формується на локальному рівні соціуму в межах ТГ в умовах МСВ та в стані повсякденності під невпинним впливом міжнародної інформації про стан своєї держави, її дій на міжнародній арені, стан справ на рівні міжнародного співтовариства

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

держав тощо. Причому, в умовах глобалізації, коли технологічно-революційним шляхом встановлюються і суттєво посилюються зв'язки між людьми та іншими суб'єктами політичного життя, завдяки діджиталізації та функціонуванню соціальних мереж, така інформація доходить до суб'єкта споживання перманентно, оперативно і ефективно;

– процес формування зовнішньополітичної свідомості у людини – члена ТГ складний і суперечливий, потребує відповідного розвитку її політичної свідомості, тому він є характерним для соціально-активної особистості, що є мотивованою для участі в місцевому самоврядуванні, розуміє та бажає його позитивного розвитку в умовах глобалізації за рахунок використання її досягнень, або критично ставиться до них, враховуючи негативний вплив її факторів на самоідентифікацію та ментальність ТГ та її жителів-членів.

Література:

1. Хван Р.М. Муніципальна політика держави: онтологічні та нормативні підходи до визначення елементного складу. Часопис Київського університету права. 2020. № 2. С. 173–179.
2. Вундт В. Проблемы психологии народов. Санкт-Петербург. – М.: Питер, 2001. 160 с.
3. Теорія установки Д.М. Узнадзе. URL: <http://weblib.pp.ua/teoriya-ustanovki-uznadze-25152.html> (дата звернення: 11.12.2022).
4. Траверсе Т.М. Психологія політичного мислення: системно-стратегіальний підхід: автореф. дис. д-ра психолог. наук: 19.00.11. Київ, 2015. URL: <https://ispp.org.ua/2020/05/02/osobistosti-perfekcionizmu-yak-osobististno%d1%97-risiderzhavnix-sluzhbovciv/> (дата звернення: 11.12.2022).
5. Зуєв К.О. Еволюція свідомості та культура. URL: <http://journals.uran.ua/visdonnuetgum/article/view/16899> (дата звернення: 11.12.2022).
6. Політика. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Політика> (дата звернення: 11.12.2022).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

7. Політика. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна. Київ: Генеза, 1997. 400 с.

8. Бебик В.М. Політологія для політика і громадянина: монографія. Київ: МАУП, 2003. 424 с.

Кофман Б.Я.

доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри права
Університету імені А. Нобеля,
заслужений юрист України

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ І МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ: ВИНИКНЕННЯ, ПОХОДЖЕННЯ, СПІВВІДНОШЕННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

В умовах становлення, розвитку й удосконалення демократичної правової державності одним із могутніх факторів якої є визнання, легалізація, реалізація, охорона і захист прав і свобод людини (особистості), а також гарантування їх реалізації, архіважливого значення набуває належне прогнозування, моделювання, формування, розвиток і вдосконалення *конституційно-правового статусу людини і громадянина* (динамічно-стратегічний фактор. – авт.), що:

А) є універсальною багатофакторною і багаторівневою нормативною системою, яка демонструє та оцінює відношення держави до людини (особистості) (визначально-стратегічний фактор. – авт.);

Б) феноменологічною категорією, що містить набір соціально-правових параметрів, які характеризують положення людини в системному комплексі державно організованого соціуму у його відносинах з державою (статусно-стратегічний фактор. – авт.);

В) важливим системоутворюючим комплексом, що виникає, існує та функціонує у межах координат сучасної правової реальності, де наведені відносини між людиною (особистістю), соціумом і державою відіграють інституціональну роль та мають визначальне, конституююче значення (державотворчо-стратегічний фактор. – авт.);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Г) могутнім визначальним комунікаційним явищем, що забезпечують взаємні відносини людини (особистості), соціуму і держави (комунікаційно-стратегічний фактор. – авт.);

Г') могутнім джерелознавчим фактором для виникнення всіх інших видів та рівнів правового статусу людини і громадянина, включаючи й його муніципально-правовий статус (джерельно-стратегічний фактор. – авт.).

Отже, недарма правовий статус особистості є однією з центральних категорій загальної теорії права, а правовий статус людини і громадянина, на слушну думку О.А. Лукашової, це одна з найважливіших політико-юридичних категорій, яка нерозривно пов'язана з соціальною структурою суспільства, рівнем демократії і станом законності [1, с. 19]. Разом із тим необхідно наголосити, що в процесах визнання, легалізації, реалізації, охорони і захисту прав і свобод людини (особистості), а також гарантування їх реалізації первинну і стратегічну роль відіграє феноменологія муніципально-правового статусу людини, що є первинною відносно:

А) часу свого виникнення – він виникає з моменту народження людини в межах відповідної територіальної громади (далі – ТГ) (темпорально-статусний фактор. – авт.);

Б) часу своєї зміни або завершення – він може бути змінений в тому випадку, коли людина покидає терени ТГ та переходить до іншої територіальної людської спільноти, або нейтралізований – у зв'язку зі смертю людини=жителя і одночасно члена ТГ (темпорально-динамічний фактор. – авт.);

В) моменту свого прояву – з моменту народження дитини в родині відповідних членів ТГ (суб'єктний фактор. – авт.);

Г) простору свого виникнення – він виникає на території існування і функціонування відповідної ТГ (просторовий фактор. – авт.);

Г') стану свого виникнення – зазвичай, він виникає у філософському стані повсякденності – тобто, в умовах миру і безпеки, але треба враховувати, що людина може народитися й в екстраординарних умовах функціонування державності – в умовах війни, воєнного стану, стану техногенної або природної катастрофи тощо;

Д) початку виникнення системного комплексу відповідних прав, свобод і обов'язків людини (об'єктний фактор. – авт.);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Е) об'єктивізації та актуалізації комплексного дослідження феномена правотворення і державотворення у складних і суперечливих процесах існування, функціонування й розвитку людини (особистості), суспільства і держави в сучасних умовах національного державотворення (функціонально-державотворчий фактор. – авт.);

Є) об'єктивізації та інтенсифікації правотворчого процесу в Україні, скерованого на відстоювання її державного суверенітету і територіальної цілісності, системного комплексу конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина (нормативно-правотворчий фактор. – авт.);

Ж) складних тенденцій розвитку глобалізації, і особливо її нової форми інтеграційно-синтетичного та колективно-конвергенційного спрямування – правової глобалізації, скерованої на уніфікацію нормотворчих (законотворчих, конституційно-творчих) процесів розвитку національної державності через актуалізацію і акцентуацію, а також контекстуалізацію і вдосконалення нормативного супроводження і забезпечення правового статусу людини на всіх його рівнях та у всіх його формах – в рамках міжнародної спільноти держав та становлення феноменології глобального конституціоналізму (глобалізаційно-гуманістичний фактор. – авт.);

З) актуалізації перспективної ролі і значення становлення і розвитку саме національного інституту нормопроекування в сфері правового статусу людини на всіх рівнях її офіційного та реального існування і функціонування, профільної нормопроектної діяльності – особливо з позицій стану самого нормопроектного процесу, його модернізації відповідно до: 1) об'єктивних тенденцій розвитку, а також 2) його значення процесу формування системи параметральних ознак, що у підсумку 3) скеровані на формування і нормативну формалізацію муніципально-правового статусу людини як:

- фактично історично первинного елемента,
- результативної складової, а також
- основоположної форми та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- функціональної умови реалізації конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина і, отже, – загального правового статусу людини в державі (проектно-гуманістичний фактор. – авт.);

И) особливої ролі нормопроекування, нормопроектної діяльності в національній та міжнародній нормотворчості, важливим сегментом якої є управлінська парадигма «нормування – нормативізація – нормопроекування», а у підсумку й прийняття нормативно-правових актів, що складають, формують, стабілізують, роблять реальним, тобто, таким, що може бути практично реалізованим муніципально-правовий статус, його підкріплюють та вдосконалюють, а у підсумку, – посилюють та активізують й конституційно-правовий статус людини (особистості) і громадянина, причому, як на внутрішньодержавному, так і на міжнародно-правовому рівні (перспективно-гуманістичний фактор. – авт.).

А це скеровує нас до визначення архітекtonіки самого правового статусу людини і громадянина у його первинному прояві – муніципально-правовому. У процесі визначення такої архітекtonіки (структури) муніципально-правового статусу людини і громадянина, що є серцевиною нормативного вираження основних принципів взаємовідносин між людиною і державою, людиною, що знаходиться в територіальній спільноті, та між органами публічної самоврядної (муніципальної) влади; людиною та іншими членами ТГ тощо, – ми зразу ж стикаємось з низкою труднощів дефінітивної, методологічної, онтологічної, змістовної та праксеологічної властивості, що напряду має відношення до сфери нормопроекування, нормотворення і нормореалізації в профільних відносинах. Так, у контекстуалізації дефінітивного підходу необхідно відмітити, що в сучасній юридичній науці одні представники науки теорії права ототожнюють поняття правового становища і правового статусу особистості [2; 3], а інші їх розмежовують [4, с. 25], що також впливає на формування муніципально-правового статусу людини. Більш того, саму феноменологію правового статусу визначають як у вузькому, утилітарному його розумінні – як сукупність прав, свобод і обов'язків людини [5, с. 136], так і в широкому, більш системно-комплексному сенсі – як юридично закріплене положення особистості в суспільстві [6, с. 190], у тому числі сукупність прав і свобод, обов'язків і відповідальності особистості [7]. Наведене, на

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

нашу думку, на пряму і телеологічно впливає на формування і визначення муніципально-правового статусу людини.

Визначення методологічного підходу до пізнання правового статусу людини і громадянина, включаючи й його муніципально-правовий рівень, дає можливість зазначити, що в цьому процесі використовується уся сукупність методів пізнання юридичної реальності, бо людина виступає її центром управлінсько-правового впливу та доміантним суб'єктом здійснення юридично значимих діянь. З-поміж них треба відмітити загальнонаукові методи, методи науки управління, соціології, правознавства, а також спеціальні методологічні засади вивчення прав, свобод і обов'язків людини (особистості) у теоретико-правовому вимірі [8, с. 3].

Отже, до методів пізнання муніципально-правового статусу людини і громадянина можна віднести діалектичний, логічний, дедуктивний та індуктивний методи, системний, структурний, комплексний, логічний, історичний, компаративний методи, метод абстрагування та моделювання, а також інші методи, що використовуються сучасною юридичною, соціологічною та політичною науками для дослідження відносин людини з державою та державно організованим соціумом [9], а в нашому розумінні – відносин між людиною і публічною владою, включаючи публічну самоврядну (муніципальну) владу. Розуміння методології веде до прогностичного розуміння онтологічних та змістовних настанов муніципально-правового статусу людини і громадянина.

Незважаючи на те, що правовому статусу особистості в юридичній літературі приділяється велика увага, єдності думок з питання про його архітектоніку та структурні елементи, що її становлять, до цього часу не досягнуто. Тому виникають труднощі не тільки онтологічної, а й змістовно-дефінітивної властивості. Разом із тим у доктрині права є розуміння щодо видового підходу до досліджуваного статусу. Отже, така видова класифікація правових статусів особистості проводиться за різними підставами. Залежно від обсягу прав, свобод і обов'язків розрізняють міжнародний, загальний (конституційний), родовий (спеціальний) і індивідуальний правові статуси особистості [10]. Ми, виходячи з предмету нашого дослідження, пропонуємо виокремлювати також й муніципально-правовий статус людини (особистості).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Міжнародний правовий статус особистості включає в себе права, свободи, обов'язки і гарантії, що вироблені міжнародним співтовариством і закріплені в міжнародно-правових документах [11, с. 549]. Його захист передбачений як внутрішнім законодавством через використання конституційно-правових норм та норм інших галузей права, включаючи й норми міжнародного права, що імплементовано в національне законодавство у вигляді норм звичайних законів, так і міжнародним правом, виходячи з міжнародно-правових зобов'язань держави, що узяті нею в рамках підписаних міжнародних багатосторонніх договорів та міжнародними судовими органами, у випадку вичерпання фізичними особами всіх доступних внутрішньодержавних засобів правового захисту [12, с. 112].

Загальний (конституційний) правовий статус особистості – сукупність прав, свобод, обов'язків і їх гарантій, закріплених в Основному Законі держави. Його характерологічна риса – це те, що він є загальним, узагальненим і однаковим для всіх незалежно від національності, релігійних переконань, соціального стану; характеризується стабільністю і визначеністю; передбачає рівність прав і обов'язків громадян, рівність їх перед законом; є базовим для всіх інших; служить основою для придбання конкретних суб'єктивних прав, покладання обов'язків й несення відповідальності. Його характерними ознаками є єдність і стабільність, що зумовлені особливостями самого людського життя [13, с. 43-44]. Звідси, загальний статус передбачає встановлення у суспільстві нормального правопорядку, передбачуваних і розумних змін, які забезпечують збереження генофонду країни, темпи виробництва матеріальних і духовних цінностей, вільний розвиток особистості. Причому, як будь-яка основа, на якій утворюються нові якості, конституційний статус повинен володіти стійкістю, його статичне існування має тривати доти, поки основні суспільні відносини не зміняться докорінно і здебільшого, – тоді в ньому спостерігаються динамічні зміни трансформаційного характеру.

Родовий (спеціальний) статус особистості, своєю чергою, відображає специфіку правового положення окремих категорій людей, які можуть мати якісь додаткові суб'єктивні права і обов'язки [11, с. 550]. Він зумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності (студент, пенсіонер,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

військовослужбовець, посадова особа та ін.); отже, він є загальним для певного кола осіб.

Спеціальний статус доповнює (статус судді або військовослужбовця) або обмежує (статус особи, що перебуває в місцях позбавлення волі) загальний правовий статус, тобто коригує його. На відміну від загального статусу, який є постійним, спеціальний статус характеризується нестабільністю, він має мінливий характер, тобто може змінюватися в результаті переходу особи з однієї групи в іншу.

Індивідуальний статус характеризує особливості становища конкретної людини і являє собою персоніфіковані права і обов'язки у їх конкретних, природних і набутих здібностях і особливостях (стать, вік, сімейний стан, стан здоров'я, релігійні переконання і т. ін.). Він відрізняється рухливістю: змінюється відповідно до тих змін, які відбуваються в житті людини [14, с. 26].

Слід зазначити, що правове становище конкретної фізичної особи може розглядатися у вигляді своєрідної «мотрійки» як сума загального, спеціального та індивідуального статусів, співвідношення яких варіюється залежно від конкретних ситуацій. Загальний правовий статус для всіх громадян єдиний, спеціальних статусів (родових, групових) багато, індивідуальних існує стільки, скільки осіб перебуває на території держави. Залежно від того, нормами якої галузі права регулюється правове становище особистості, розрізняють галузеві правові статуси: конституційно-правовий, цивільно-правовий, адміністративно-правовий, кримінально-правовий, сімейно-правовий, муніципально-правовий і т. д. При цьому основою правового статусу особистості є її конституційний статус, де права, свободи і обов'язки в сукупності утворюють єдиний, внутрішньо узгоджений комплекс.

Отже, виникає питання – де в цьому нормативно-правовому комплексі знаходиться муніципально-правовий статус людини (особистості).

Справа в тому, що муніципально-правовий статус, по-перше, виступає основоположним передвісником формування конституційно-правового статусу людини, по-друге, він є своєрідним «запускаючим механізмом» для реалізації конституційно-правового статусу людини, а, по-третє, муніципально-правовий статус виступає сферою такої реалізації конституційно-правового статусу людини. Тобто,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

обидва наведених статусу знаходяться у складних вертикально-горизонтальних, субординаційно-ординаційних управлінських зв'язках, взаємно детермінуючих один одного, – що при невірному тлумаченні і розумінні можуть привести до виникнення дихотомічних відносин між ними. У такому разі формування конституційно-правового статусу людини стане неможливим, бо він не буде мати сферу своєї практичної реалізації на локальному рівні функціонування соціуму – у муніципально-правовій царині, тобто там де людина існує та функціонує, здійснюючи свій життєвий цикл.

Разом з тим, необхідно зазначити, що муніципально-правовий статус впливає й на інші види правового статусу людини. Без нього не може існувати індивідуальний правовий статус, бо свої персоніфіковані права і обов'язки кожна людина реалізує в межах свого муніципально-правового статусу, як жителя-члена ТГ, з врахуванням її конкретних, природних і набутих здібностей і особливостей, враховуючи конкретні життєві обставини.

Муніципально-правовий статус суттєво впливає на формування і реалізацію спеціального правового статусу, бо останній формується в умовах муніципально-правової реальності, в умовах місцевого самоврядування, в межах ТГ, зазвичай, в стані повсякденності, – причому, не дивлячись на свій мінливий характер.

Загальний правовий статус, своєю чергою, хоча й виступає єдиним для всіх громадян, але в умовах наявності муніципально-правового статусу він суттєво розширюється на суб'єктній основі, бо фактично охоплює всіх фізичних осіб, що: а) законно знаходяться на території держави в межах відповідної ТГ, та б) постійно проживають в її межах, в) виступаючи в ролі її жителів-членів.

Крім того, треба наголосити на тому, що й галузеві правові статуси, а саме: конституційно-правовий, цивільно-правовий, адміністративно-правовий, кримінально-правовий, сімейно-правовий тощо, – також виникають у фізичних осіб на локальному рівні соціуму, при їх функціонуванні в умовах МСВ, в межах ТГ, в стані повсякденності, бо кожна людина при набутті будь-якого галузевого правового статусу вже володіє відповідним муніципально-правовим статусом.

Тому можна стверджувати, що муніципально-правовий статус є таким, що виникає апіорі до формування будь-якого правового статусу людини, і фактично є

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

органічною частиною такого статусу, який повинен бути врахованим в процесі його реалізації. Більш того, саме муніципально-правовий статус людини фактично виступає в якості основного, опорного, іманентно-функціонального правового статусу людини, який «приростає» її іншими правовими статусами.

Тому саме такий факт на методологічному рівні повинен враховуватись в процесі моделювання, нормування, нормативізації, нормопроєктування, а також наступного прийняття, легалізації, реалізації та гарантування такого будь-якого правового статусу людини, бо її муніципально-правовий статус містить системний комплекс прав, свобод і обов'язків людини, що мають: а) екзистенційний характер; б) є вже історично «обкатаними» на локальному рівні соціуму в процесі повсякденного життя людини; в) підкріплені результатами соціалізації, в тому числі й правової соціалізації людини в межах ТГ, у вигляді системного комплексу атитюдів; г) наділений великою кількістю форм життєдіяльності забезпечувальної властивості у вигляді відповідник габітусів (соціальних практик), – що у підсумку підкреслює визначальний, стимулюючий, коригуючий, праксеологічно, конотаційно і наративно детермінований, а також комунікативно обґрунтований характер і переваги муніципально-правового статусу людини.

Разом із тим необхідно наголосити, що в кожній галузі права існують свої особливі, притаманні саме їй права і обов'язки. Сукупність закріплених в окремій галузі права особливих прав, свобод і обов'язків людини (особистості) утворює категорію «галузевого правового статусу особистості». Галузевий статус особистості складається з правомочностей і інших компонентів, опосередкованих окремої або комплексною галуззю права.

Залежно від характеру зв'язку людини (особистості) з державою (наявності або відсутності громадянства) можна виділити: а) правовий статус громадянина; б) правовий статус іноземця; в) правовий статус апатриду (особи без громадянства); г) правовий статус біженця.

Отже, виходячи саме з цього, на території своєї патримоніальної держави громадяни мають усю повноту прав, свобод, і несуть усі обов'язки, встановлені Конституцією та іншими нормативно-правовими актами.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Правовий статус громадянина є всеосяжним. Це означає, що громадянин має всю повноту встановлених в законодавстві прав і свобод, на нього поширюються і всі обов'язки. Правовий статус інших суб'єктів містить низку вилучень (див. ст. 26 Конституції України [15]). Наприклад, іноземці не можуть брати участь у виборах і референдумах, нести державну службу, служити в армії, створювати політичні партії, володіти власністю тощо. У деяких державах іноземцям надається правовий статус, максимально наближений до правового статусу громадянина – це називається наданням «національного режиму». Водночас необхідно розуміти й те, що різниця понять «людина», «особистість», «громадянин» тягне і відмінність у їх правових статусах. Відповідно виділяють правовий статус людини, правовий статус особистості і правовий статус громадянина, хоча правовий статус людини практично завжди збігається з правовим статусом особистості, якщо людина є повністю праводієздатною, тобто володіє правосуб'єктністю; а правовий статус людини (особистості) збігається з правовим статусом громадянина у разі наявності відповідного правового стану фізичної особи.

Але характерною особливістю муніципально-правового статусу людини виступає те, що незалежно від правового стану людини (громадянин, іноземний громадянин, апатрид, біпатрид, біженець тощо) він всіх урівнює в своїх можливостях та правах на основі загального визначення як жителя-члена ТГ, що є визначальним для повсякденного існування і функціонування людини на локальному рівні соціуму, але все ж не урівнює в її політичних правах (зокрема, виборчих) і виконанні конституційних обов'язків (зокрема, відносно обов'язку захисту Батьківщини). Разом з тим, сучасні тенденції розвитку державності України свідчать про можливість суттєвої трансформації наведених положень: зокрема, про можливість несення іноземцями військової служби в лавах Збройних Сил України, полегшеного порядку набуття ними громадянства тощо.

Розуміння змістовної наповненості елементів правового статусу людини (особистості), включаючи й її муніципально-правовий статус, також суттєво впливає на актуалізацію розуміння можливостей нормопроекування в профільній сфері. Так, дефінітивне визначення термінів та терміносистем «права», «свободи», «обов'язки»,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

«гарантії», «відповідальність» тощо мають, по-перше, не тільки суттєве значення для їх однозначного тлумачення (інтерпретаційний аспект. – авт.); по-друге, для розуміння належних лінгвістично-змістовних підходів їх використання в тексті проєктів нормативно-правових актів (лінгвістично-змістовний аспект. – авт.); по-третє, воно повинно відповідати змістовному навантаженню та інтерпретаційному розумінню аналогічних термінів, що закріплено в тексті Основного Закону держави (імперативно-змістовний аспект. – авт.). Важливе значення, по-четверте, має використання зазначених термінів та терміносистем у контекстуалізації еволюції самого феномена правового статусу людини (особистості), особливо, враховуючи те, що правовий статус виступає як складна соціально-правова комплексна, системна, інтеграційна категорія, що відображає основоположні взаємини особистості і суспільства, людини (громадянина) і держави, індивіда і колективу (ТГ) на різних рівнях державно організованого соціуму, інші соціальні зв'язки, – які зі зміною соціальних, державотворчих та нормотворчих процесів можуть змінюватись, наражаючись на зміни і трансформацію. Тому важливо, щоб людина не тільки правильно представляла своє положення в локальному соціумі та державі, свої права і обов'язки, місце в тій чи іншій соціальній структурі, включаючи й в такій екзистенційній спільноті як ТГ, а й відповідно до нормативних настанов, що становлять її правовий статус, будувала свою поведінку та сполучала її з вимогами і потребами інших членів локального соціуму й держави.

Література:

1. Права человека: учебник для вузов / отв. ред. чл.-корр. РАН, д.ю.н. Е.А. Лукашева. Москва: Изд-во НОРМА, 2002. 573 с.
2. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. Москва: Юристъ, 2004. 512 с.
3. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособ. М.: Изд-во МГУ, Издат. группа ИНФРА-М –Норма, 1997. 304 с.
4. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. 448 с.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

5. Орзіх М.П. Правовий статус людини і громадянина. Основи правознавства: навч. посіб. / С.В. Ківалов, М.О. Баймуратов, Л.Р. Біла, Ю.Є. Полянський, Є.В. Додін, В.В. Дудченко, І.І. Каракаш, О.О. Погрібний, Н.А. Мірошніченко; ред.: С.В. Ківалов, М.П. Орзіх. Київ: Знання, 2001. 368 с.

6. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратов. унта, 1972. С. 190.

7. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. Москва: Из-во «Омега-Л», 2011. 585 с.

8. Юрчак І.Р. Обов'язки особи: теоретико-правовий вимір: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2017. 20 с.

9. Француз-Яковець Т.А. Забезпечення конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2007. 20 с.

10. Баранов А.В. Теория государства и права. Томск: Изд-во Томского университета систем управления и радиоэлектроники, 2015. 235 с. С. 3. URL: <https://lawbook.online/gosudarstva-prava-teoriya/vidyi-pravovogo-statusa-41613.html>

11. Перевалов В.Д. Правовой статус личности. Теория государства и права / под ред. В.М. Карельского, В.Д. Перевалова. М.: ИНФРА-М – НОРМА, 2002. 576 с.

12. Баймуратов М.О. Міжнародне публічне право: підручник. Київ; Одеса: Фенікс, 2018. 760 с.

13. Стефанюк Ю.В. Правовий статус особи: поняття і класифікація. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 4. С. 43–44.

14. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави. Київ: Атіка, 2001. С. 26.

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

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Калиновський Б.В.
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

ОБОВ'ЯЗКОВІСТЬ ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ ЯК ГАРАНТІЯ УТВЕРДЖЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Конституційно закріплений курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію України поставив на порядок денний питання нових підходів до взаємодії інститутів громадянського суспільства, місцевого самоврядування та держави. В час війни з московщиною відбуваються зміни цінностей українського суспільства, починаємо всі більше поважати себе і цінувати свою історію, звичаї, традиції та обряди. Після перемоги у війні з російським агресором нашої державі необхідно буде здійснити ряд реформ, головною метою яких є утвердження цінностей Українського народу. Вже сьогодні необхідно формувати дієвий механізм забезпечення конституційно-правових цінностей, гарантування та захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. Ці процеси можуть бути ефективними лише за умови ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства, місцевого самоврядування та держави. Держава влада є відображенням зрілості суспільства.

Війна, розв'язана московією проти України, сприяла консолідації громадянського суспільства, появі ініціативи допомоги і сприяння стримувати агресію. Сьогодні інститути громадянського суспільства доводять свою ефективність і зрілість. Всі очікують відповідь від держави та її органів щодо очищення, викорінення промосковських та інших антиукраїнських сил. Слід визнати, що цей процес є складним і тривалим в часі. Законодавець досить повільно реагує на виклики, судова влада знаходиться в стані очікування. Наприклад, у Конституційному Суді України зареєстровано більше десяти конституційних подань народних депутатів України, підписантами яких є переважно представники забороненої в Україні політичної партії «Опозиційна платформа за життя». Більшість цих депутатів залишають за собою мандати представників Українського народу, при цьому обґрунтовано підозрюються у

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

співпраці із державою агресором. Ця ситуація поставила ряд питань, зокрема: чи можуть народні депутати, обрані за списком партії, яка заборонена залишатись на своїх посадах? Чи повинен Конституційний Суд України розглядати і приймати рішення по справах, які направлені на зупинення проведених реформ (наприклад, декомунізація)? Розуміючи цінності українського громадянського суспільства, очікування Українського народу, влада зобов'язана здійснити державницькі дії. Для цього має бути політична воля, підтримка і консолідація парламентських фракцій, кристалізація інтересу та цінностей громадян України.

Для комплексної дієвості принципу верховенства права потрібно не лише, щоб суд був наділений гарантіями незалежності, судді відповідно – компетентними й добросовісними, а й також те, щоб судові рішення було гарантовано виконано. Судові рішення, що їх не виконано, нівелюють свою значимість для всіх суб'єктів, оскільки в такий спосіб утрачається баланс між різними гілками влади та довіра з боку громадянського суспільства. Законодавча та виконавча влада мають завдання забезпечити не лише сприятливі умови функціонування судової влади, а й виконуваність судових рішень. Законодавчий акт має визначати ряд критеріїв. Так, вимоги в законодавстві щодо ясності, чіткості й зрозумілості судового рішення мають бути належно викладеними. Будь-хто має бути спроможний зрозуміти зміст судового рішення через його однозначність у здійсненні власних дій. Окреме важливе місце займає критерій безперешкодності доступу до судових рішень. Це забезпечується шляхом опублікування судових рішень у друкованій формі, а також у формі електронної бази даних, де містилися б судові рішення. Прикладом такої бази в Україні є Єдиний державний реєстр судових рішень [1, С. 148-149].

Цікавим з цього питання є практика Європейського суду з прав людини, який для цілей гарантування права на справедливий суд, закріпленого в ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, розцінює як складову частину «судового розгляду». Про це ЄСПЛ зазначив, зокрема, у своєму рішенні «Горнсбі проти Греції» (п. 40) наголосивши на тому, що ефективний захист сторони у судовому процесі та відновлення законності передбачають, що адміністративні органи зобов'язані виконати рішення цього суду (п.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

41) [2]. Відповідно, ЄСПЛ акцентує увагу на тому, що для забезпечення захисту законних прав та інтересів особи судові рішення повинні бути виконаними.

Погоджуємося із висновком про те, що суди не мають повноважень, щодо примусового виконання судових рішень, для цього сформована окрема система органів. Як відомо, примусове виконання судових рішень здійснюють державні виконавці та приватні. Запровадження інституту приватних виконавців звичайно має свої позитивні результати, але проблеми невиконання судових рішень не вирішило. Інститут судового контролю за виконанням судових рішень передбачено, в тому числі у зв'язку із тим, що на стадії виконавчого провадження можуть бути допущені порушення, що мають бути встановлені та виправлені. Але аналізуючи практику застосування судового контролю за виконанням судових рішень напрошується висновок про необхідність його удосконалення.

Так, у Аналізі Національних механізмів судового контролю за виконанням судових рішень в Україні (в контексті виконання рішень ЄСПЛ у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» і «Бурмич та інші проти України») зазначено, що одним із важливих напрямів вдосконалення Конституції України при здійсненні конституційної судової реформи у 2016 році було доповнення Основного Закону статтею 129-1, та яка закріплює принцип обов'язковості судових рішень на конституційності рівні. Згідно з цією статтею суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд[3, с. 7].

При цьому маємо наголосити, що до реформи щодо правосуддя 2016 року ч. 5 ст. 124 Конституції України встановлювала, що судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України[4]. Такої норми прямої дії, що міститься в Основному Законі мало бути достатньо для того, щоб судові рішення виконувались. Але нажалі, навіть нинішня редакція Конституції, що встановила судовий контроль за виконанням судових рішень як конституційну засаду не вирішила проблеми, щодо виконання судових рішень в Україні.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Як вбачається із судової практики найбільшими повноваженнями щодо судового контролю за виконанням судових рішень наділені саме адміністративні суди, що вбачається логічним враховуючи їх юрисдикцію, та перш початкову мету виокремлення адміністративних судів для розгляду публічно-правових спорів.

Сеник С., аналізуючи виконання судових рішень в Україні, в тому числі торкаючись питання судового контролю за цим процесом, приходять до висновків, про те, що держави, які підписали Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод несуть особливу відповідальність за виконання своїх зобов'язань, передбачених ст. 6 Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод; Європейський суд, не вдаючись у деталі диференціації статусу того чи іншого органу (приміром, органу місцевого самоврядування або органу влади Автономної Республіки Крим при здійсненні ними своїх повноважень), покладає відповідальність за дії суб'єктів, які не належать до системи органів державної влади, на державу як суб'єкта зобов'язань згідно з Конвенцією. Якщо ж йдеться про приватні компанії, то відповідно до практики Європейського суду відповідальність держави у таких випадках зводиться лише до належної організації процедури примусового виконання судового рішення[5, с. 179].

Необхідним є також удосконалення механізму судового контролю за виконанням судових рішень в Україні, підтримуємо думку науковців про реформування системи органів, що здійснюють примусове виконання судових рішень в Україні, шляхом віднесення їх до судової гілки влади.

Література:

1. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри ; Передмова: Головатий С. ; упорядники та автори коментарів: В. Венгер, С. Головатий, А. Заєць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв ; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія». Київ, 2021 – 152 с.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

2. Рішення Європейського суду з прав людини від 19.03.1997 р. «Горнсбі проти Греції». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_079#Text

3. Аналіз Національних механізмів судового контролю за виконанням судових рішень в Україні (в контексті виконання рішень ЄСПЛ у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» і «Бурмич та інші проти України»), Київ, 2021. 24 с. URL: <https://rm.coe.int/analysis-jud-control-execution-of-judgments-ms-otradnova-ukr-final/1680a21d4b>.

4. Конституція України від 28 червня 1996 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20140302#Text>.

5. Сенік С.В. Виконавчість як ознака законної сили судових актів у цивільному процесі України у контексті застосування статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (на матеріалах практики Європейського суду з прав людини). Часопис Київського університету права, 2020, № 3. С. 175-181. URL: <file:///C:/Users/%D0%A2%D0%B0%D0%BD%D1%8F/Downloads/495-Article%20Text-949-1-10-20210518.pdf>(дата звернення 10.11.2022).

Бочарова Н.В.,
д.ю.н., доцент,
професор кафедри права університету імені А.Нобеля

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ РУХУ ЗА ПРАВА ЛЮДИНИ ЗАРУБІЖНИХ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ

Правозахисна діяльність органів місцевого самоврядування зарубіжних країн пригортає все більшу увагу вітчизняних і зарубіжних дослідників [1]. Зарубіжний досвід у цій царині вивчається з точки зору організаційних засад і конституційно–правового забезпечення [2], з'ясування функції і повноважень органів місцевої влади у сфері захисту прав людини [3], зокрема діяльності муніципальних омбудсменів [4]. Разом з цим ряд вчених відмічають брак досліджень доктринального характеру з питань охорони і захисту прав людини на муніципальному рівні з врахуванням зарубіжного

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

досвіду. Це стосується і проблеми систематизації муніципальних прав і свобод людини, визначення їх змісту і спрямованості, існування локальної системи захисту прав людини як члена територіальної громади [5].

Доктринальні підходи до розуміння муніципальних прав людини ґрунтуються здебільше на використанні документів Ради Європи і ООН [6]. Лише в останніх публікаціях по вказаній проблемі звертається увага на роль інших міжнародних організацій у розвитку сучасної муніципально–правової доктрини, що обґрунтовує спроможність місцевого самоврядування забезпечити ефективний захист прав людини у межах територіальних громад [7].

Вважаємо необхідним розширювати цей дослідницький напрямок, ширше вводити у науковий обіг положення двох тісно пов'язаних міжнародних документів, які визначають методологічні засади організації руху за права людини зарубіжних муніципалітетів. Мова йде про *Європейську Хартію з охорони прав людини у місті (European Charter for the Safeguarding of the Human Rights in the City)* і *Глобальну Хартію-порядку денного з прав людини у місті (Global Charter-Agenda on Human Rights in the City)*.

Показова вже сама генеза появи цих документальних джерел правозахисної діяльності на локальному рівні.

Розробка основоположних документів руху міст за права людини розпочалася після проведення у 1998 році у Барселоні представницької міжнародної конференції «Міста за права людини», присвяченої 50 річниці *Загальної декларації прав людини*. На конференції був сформульований концептуальний підхід до визнання міст як ключових гравців у захисті прав людини в урбанізованому світі. У підсумковому документі конференції *Барселонське зобов'язання (Barcelona Engagement)* містилася дорожня карта для розробки політичного документу, спрямованого на виховання поваги, захист і дотримання прав людини на місцевому рівні [8].

У наступні два роки в результаті багатостороннього діалогу між європейськими містами, представниками громадянського суспільства і експертів в галузі прав людини був створений документ *Європейська Хартія з охорони прав людини у місті*, обговорений і прийнятий на конференції європейських міст у Сен–Дені (Франція) у

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

2001 році. Відтоді протягом кількох років проводилися європейські конференції міст–підписантів *Хартії* з метою обміну досвідом правозахисної діяльності (наприклад, зустрічі 2002 р. у Венеції, 2004 р. у Нюрнберзі, 2006 р. у Ліоні, 2008 р. у Женеві).

Найбільш активні європейські міста–правозахисники прийняли рішення просувати принципи *Європейської хартії* на світовому рівні через *Міжнародну організацію об'єднаних міст і місцевих урядів (UCLG – United Cities and Local Governments)*. На базі Комітету із соціальної інтеграції, демократії участі та прав людини *UCLG* був напрацьований новий документ *Глобальна Хартія-порядку денного з прав людини у місті*, який у 2011 році був схвалений на Всесвітній Раді *UCLG* у Флоренції представниками більш 400 муніципалітетів з усього світу. [10].

Вказані документи практично тотожні у своїх загальних підходах до оцінки значимості правозахисного руху на місцевому рівні, змісту і спрямованості локальних прав людини. Різниця стосується географічних рамок кожного документу (європейські і глобальні), крім того у *Глобальній Хартії -порядку денного з прав людини у місті* характеристика кожного права людини у місті супроводжується планом дій для органів місцевого самоврядування у покроковій реалізації даного права.

Документи поєднують спільні принципи і цінності, такі як гідність кожної людини як найвища цінність, свобода, рівність, особливо між чоловіками та жінками, недискримінація, справедливість і соціальна інтеграція, демократія участі громадян як політика міст, загальність, неподільність і взаємозалежність прав людини, соціальна та екологічна стійкість, співпраця та солідарність між усіма членами кожного міста, а також між усіма містами по всьому світу, спільна та диференційована відповідальність міст та їх жителів. Передбачена підтримка таких універсальних прав людини, як свобода переконань, поглядів і інформації, право на мирні зібрання та об'єднання, культурні права, право на житло, безпечне природне середовище та інші. Серед специфічних муніципальних прав визначені право на місто, право на громадянський мир та безпеку у місті, право на доступ до публічних управлінських послуг, право на сталий міський розвиток тощо.

Метою даного повідомлення було привернути увагу дослідницького середовища до важливих засадничих документів, які формулюють методологічні засади організації

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

міжнародного руху за права людини на місцевому рівні та доктринальні підходи до розуміння муніципальних прав людини. Переконані, що їх подальший поглиблений теоретичний аналіз має суттєво розширити та збагатити сучасну муніципально-правову доктрину та теорію прав людини.

Література:

1. Бочарова Н.В. Міста прав людини як нове явище сучасного муніципального розвитку. Вісник університету імені Альфреда Нобеля. Прийняли рішення просувати принципи Серія «Право ». 2021. № 2 (3). С.53-59.

DOI: 10.32342/2709-6408-2021-2-3-5 .

2. Батанов О.В., Сметана В.В. Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування; досвід компаративного аналізу. Монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. 316 с.

3. Сметана В. В. Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: вітчизняний та світовий досвід. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Київ, 2020.

4. Батанов О. В. Муніципальний омбудсман як елемент локальної системи захисту прав людини: інституційні та функціональні аспекти. Часопис Київського університету права. 2016. N1. С.65=70.

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

6. Див., наприклад: Порядок денний Організації Об'єднаних Націй у галузі місцевого самоврядування та прав людини: від визнання до партнерства. URL: <https://uclg-cisd.org/en/news/united-nations-agenda-local-governments-and-human-rights-recognition-partnership>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

7. Сметана В. В. Муніципальні права і свободи людини як специфічна правова категорія та нормативно-правовий інститут локальної демократії. Конституційно-правові академічні студії. 2019. № 1. С. 49–56.

8. The European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City. URL: <https://uclg-cisdp.org/en/news/european-charter-safeguarding-human-rights-city>

9. The UCLG Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights (UCLG-CSIPDHR). URL: <https://www.uclg-cisdp.org/en/about-committee>

10. Local governments and human rights. URL: <https://www.uclg-cisdp.org/en/work-areas/human-rights/local-governments-and-human-rights>

11. GLOBAL CHARTER-AGENDA FOR HUMAN RIGHTS IN THE CITY. URL: https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/UCLG_Global_Charter_Agenda_HR_City_0.pdf

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

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

Кравченко В.В.,

професор кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права АПСВТ, к.ю.н., професор

ПИТАННЯ ПОНОВЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ

В демократичному суспільстві місцеве самоврядування безпосередньо вмонтоване в механізм публічної влади. Це положення чітко зафіксоване і в Конституції України, стаття 5 якої визначає, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а в статті 7 зафіксовано принцип визнання та гарантованості в Україні місцевого самоврядування [1]. Зазначені конституційні приписи зберігають своє значення за будь-яких обставин, у тому числі і у разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану. Однак, слід врахувати, що воєнний стан – це особливий правовий режим, пов'язаний з обмеженням певних конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб, що обумовлено необхідністю відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Введення воєнного стану має наслідком суттєве переформатування всього механізму публічної влади, що стосується як державних інституцій, так і інститутів місцевого самоврядування. В цілому зміст правового режиму воєнного стану визначаються Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [2], значна частина положень якого безпосередньо стосується особливостей здійснення місцевого самоврядування. Досвід функціонування місцевого самоврядування в контексті реалізації положень зазначеного Закону вже отримав значний дослідницький інтерес. Такі питання становили предмет праць А.В. Миколюка, Ю.Б. Ключковського, Т.М. Тарасенко, А.С. Чиркіна та інших. При цьому, основна увага дослідників

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

приділяється, в першу чергу, особливостям обсягу та організаційно-правових засад реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Основні з них зводяться до наступного:

1. Органи місцевого самоврядування отримали статус суб'єкта цивільної складової територіальної оборони [3]. При цьому:

- обласні та районні ради:

1) сприяють підготовці та виконанню завдань національного спротиву в мирний час та в особливий період;

2) забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів територіальної оборони місцевого значення;

3) сприяють створенню добровольчих формувань територіальних громад;

4) забезпечують життєдіяльність населення і функціонування об'єктів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

5) сприяють популяризації участі в заходах національного спротиву.

- сільські, селищні та міські ради:

1) беруть участь у підготовці та виконанні завдань національного спротиву в мирний час та в особливий період;

2) забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів національного спротиву місцевого значення та підготовки громадян України до національного спротиву;

3) сприяють створенню добровольчих формувань територіальних громад;

4) забезпечують життєдіяльність населення і функціонування об'єктів інфраструктури у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

5) сприяють популяризації участі в заходах національного спротиву.

- сільський, селищний, міський голова:

1) сприяє підготовці територіальної громади та відповідної території до національного спротиву;

2) взаємодіє з питань територіальної оборони з органами державної влади, органами управління, сили і засоби яких залучаються до виконання завдань територіальної оборони у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

3) сприяє створенню добровольчих формувань територіальних громад;

4) сприяє реалізації заходів національного спротиву.

2. Органи місцевого самоврядування залучаються до запровадження та здійснення в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, заходів правового режиму воєнного стану, а також мають сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території.

3. Певних обмежень отримало використання форм безпосередньої демократії, зокрема:

- заборона проведення місцевих виборів та місцевих референдумів;

- на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги у частині оприлюднення проєктів актів;

- відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 року N 263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану» [4], органам місцевого самоврядування рекомендувалося зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно – комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів, що призвело до обмеження в отриманні інформації громадян. Крім того, Міністерством юстиції може передбачатися обмежений (обумовлений) доступ користувачів до окремих реєстрів в межах певних адміністративно-територіальних одиниць;

- заборона проведення масових зібрань та ускладнений порядок проведення інших масових заходів, які можливі лише за виключних обставин і тільки за умови їх письмового погодження;

- ускладнено використання таких інструментів громадської участі як «публічні консультації», «петиції», «звернення», «слухання», «онлайн обговорення», «місцеві ініціативи», «збори жителів за місцем проживання», «громадські ради» тощо [5];

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- релокація жителів окупованих територій або ж з огляду на загрозу окупації як по Україні так і за її межами.

4. Не зрозуміла доля органів самоорганізації населення, зокрема, у випадках припинення діяльності місцевих рад, які надали дозвіл на їх створення.

5. Перерозподіляються повноваження в системі місцевого самоврядування, а повноваження сільських, селищних, міських голів суттєво розширюються, зокрема, яким надається право приймати рішення щодо:

- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку;

- обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій;

- демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей;

- передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;

- створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;

- боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

- поводження з небезпечними відходами.

6. У разі утворення військової адміністрації населеного пункту її начальник здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови.

7. Змінюється порядок формування виконавчих органів місцевих рад та порядок вирішення інших кадрових питань. Зокрема:

- призначати осіб на посади в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування може одноосібно сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- кандидат на посади в органах місцевого самоврядування, посади керівника комунального підприємства, установи, організації, *не подає*: 1) е-декларацію особи; 2) документ рівня володіння державною мовою; 3) не проводяться перевірки за законами України «Про запобігання корупції», «Про очищення влади»;

- у виключних випадках *звільнення* осіб з посад, що належить до повноважень сільського, селищного, міського голови може здійснюватися у разі: а) невиконання працівником законних вимог свого безпосереднього керівника; б) зміни організаційної структури юридичної особи, з якою працівник перебуває у трудових відносинах; в) іншої зміни істотних умов праці. Таке звільнення здійснюється *без дотримання вимог законодавства* про працю щодо: а) попередження про наступне вивільнення; б) переважного права на залишення на роботі; в) отримання згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника); г) неприпустимості звільнення окремих категорій осіб. Крім того, у разі утворення військової адміністрації населеного пункту її начальник може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду). При цьому, апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації.

8. У разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження, їх виконання покладається на відповідні районні та обласні військові адміністрації, а виконавчий апарат таких рад підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації.

Слід підкреслити, що зазначені особливості впливають не лише на діяльність органів місцевого самоврядування, а й на функціонування всієї системи місцевого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

самоврядування в цілому, її інших структурних елементів: територіальної громади та органів самоорганізації населення. Те що завдання, функції та повноваження місцевого самоврядування здійснюються всіма елементами системи місцевого самоврядування має виключно важливе значення з огляду на питання відновлення повноцінного функціонування муніципальної влади після припинення/скасування воєнного стану. І якщо для територій, що не перебували в окупації, цей процес може відбуватися досить швидко шляхом скасування обмежень щодо використання форм прямої демократії, залучення громадян до вирішення місцевих питань, повернення органам місцевого самоврядування їх власних та делегованих повноважень, то на територіях, що перебували в окупації подібні питання можуть вирішуватися набагато складніше. Це пов'язано з рядом обставин:

- по-перше, застосування форм прямої демократії буде ускладнена релокацією значної частини населення, багато яких висловлює намір залишатися на території тимчасового проживання і після припинення/скасування воєнного стану. На жаль, це стосується і муніципальних активістів – очільників громадських організацій, інших інституцій громадянського суспільства, які активно займаються волонтерською діяльністю. Частина жителів окупованих територій була примусово депортована на територію країни-агресора.

Крім того потребує удосконалення законодавча регламентація форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення і в цьому контексті важливого значення мало б прийняття законопроекту про народовладдя на рівні місцевого самоврядування (7283 від 13.04.2022 [6]), звичайно, після його суттєвого доопрацювання. Мова йде про форми, що мають важливе значення для розбудови повноцінної системи місцевого самоврядування (наприклад, загальні збори, збори жителів), або ж використання яких лише входить в практику муніципального управління що потребує чіткого врегулювання процедури використання (наприклад, участь громадян у формуванні місцевого бюджету та контролю за бюджетними видатками, громадська експертиза тощо);

- по-друге, на деокупованих територіях буде складніше відновити мережу органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств, установ та організацій

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

як з огляду на релокацію депутатів місцевих рад, муніципальних посадовців, притягнення окремих працівників до відповідальності за колабораціонізм, дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів (в тому числі ще і до окупації), що в сукупності призвело до припинення їх діяльності, так і в силу певних колізій і прогалин в чинному виборчому законодавстві, на що звертали увагу Ю. Ключковський та В. Венгер [7];

- по-третє, досить складно буде відновити матеріально-фінансову основу деокупованих територіальних громад що також буде стримувати розбудову системи місцевого самоврядування;

- по-четверте, в деокупованих громадах фактично повністю знищена мережа органів самоорганізації населення, а також механізмів та форм управління житловим фондом.

Висновки. За час дії воєнного стану місцеве самоврядування в Україні продемонструвало свою ефективність та спроможність здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, економічного розвитку території та відновлення зруйнованої агресором інфраструктури тощо. В значній мірі це стало можливим завдяки реформі децентралізації, яка дозволила сконцентрувати на місцях ресурси та наповнити місцеву владу реальними повноваженнями. В той же час умови та обставини воєнного часу потребували певної централізації управління та матеріально-фінансових ресурсів.

Перехід до мирного життя передбачає відновлення повноцінного місцевого самоврядування на всій території держави. При цьому важливо зберегти та примножити здобутки реформи децентралізації в усіх її аспектах. Найбільш складно цей процес відбуватиметься на територіях, що перебували в окупації, особливо в тривалій – з 2014 року, де реформа децентралізації навіть і не починалася. На наш погляд цей процес має отримати належне законодавче забезпечення, передбачає:

- визначення виборчих процедур на територіях звільнених від окупації;
- відновлення мережі органів місцевого самоврядування і регламентацію порядку наповнення їх компетенції визначеними законодавством самоврядними і

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

делегованими повноваженнями шляхом поступової передачі таких повноважень від державних органів (військових адміністрацій) до сфери місцевого самоврядування;

- регламентацію форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та визначення статусу членів територіальної громади з огляду на релокацію значної частини населення України;

- оновлення законодавства про органи самоорганізації населення в частині спрощення порядку їх утворення та наповнення таких органів реальними повноваженнями і необхідними матеріально-фінансовими ресурсами.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. URL: (дата звернення: 10.12.2022).
2. Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 10.12.2022).
3. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#n325> (дата звернення: 10.12.2022).
4. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно- комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану.. Кабінет Міністрів України. Постанова від 12.03.2022 року N 263. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-zabezpechennya-funkcionuvannya-informacijno-komunikacijnih-sistem-elektronnih-komunikacijnih-sistem-publichnih-elektronnih-reyestriv-v-umovah-voennogo-stanu-263> (дата звернення: 10.12.2022).
5. Дослідження «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні». . URL: <https://rm.coe.int/research-influence-of-martial-law-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85> (дата звернення: 10.12.2022).
6. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1253502> (дата звернення: 10.12.2022).

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

7. Ключковський Ю., Венгер В. Передумови та виклики для організації й проведення виборів в Україні у післявоєнний час. Дослідження з оцінки ситуації. Страсбург: Рада Європи, 2022. 38 с. URL: <https://rm.coe.int/ua-organisation-and-holding-of-elections-in-post-war-ukraine-net-2768-/1680a8e998> (дата звернення: 10.12.2022).

8. В Офісі Президента України повідомили актуальну кількість деокупованих населених пунктів. URL: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/v-ofisi-prezidenta-povidomili-aktualnu-kilkist-deokupovanikh-naselenikh-punktiv.html> (дата звернення: 10.12.2022).

Журавель Я.В.,
доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету Академії праці,
соціальних відносин і туризму

СУЧАСНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН

Обрання Україною європейського вектору розвитку спричинює необхідність системного перегляду законодавства України. Велика кількість нормативно-правових актів (в тому числі і законів України) досі містить чимало невідповідностей іншим актам законодавства, а подекуди залишаються чинними навіть радянські норми права.

В умовах війни з російською федерацією особливої актуальності набувають питання відходу від радянських законодавчо закріплених стереотипів до сучасного демократичного європейського світогляду.

Прикладом «загрузлості» в радянському законодавстві може слугувати діюче правове забезпечення організації та проведення загальних зборів громадян як однієї з форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

Питання вдосконалення законодавства України про загальні збори громадян отримали своє відображення в роботах багатьох науковців, серед яких варто відзначити Батанова О.В., Баймуратова М.О., Кравченка В.В., Мішиної Н.В., Петренка А.О., Орловського О.С.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Зокрема, в частині третій статті восьмої Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що «порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади» [1]. Аналіз діючого законодавства України про місцеве самоврядування в Україні дозволяє стверджувати про те, що окремого закону чи статті (окрім наведеної вище) не існує. Проте досі залишається чинною Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» в редакції від 17 грудня 1993 року [2].

По-перше, зі змісту даного Положення випливає, що воно ґрунтується ще на нормах Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», який втратив чинність відповідно до Закону України від 21 травня 1997 року.

По-друге, дане Положення затверджене Постановою Верховної Ради України, що не є законом України, а отже і не може бути нормативно-правовим актом, який регулює суспільні відносини щодо проведення загальних зборів громадян.

По-третє, аналіз статутів територіальних громад, якими має регулюватися питання організації та проведення загальних зборів громадян у відповідних громадах, дозволяє стверджувати, що вони досі ґрунтуються на нормах згаданого нами вище Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні.

Все це у своїй сукупності нашою думкою про необхідність скасування дії Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Натомість видається необхідним прийняття окремого Закону України «Про загальні збори громадян», в якому необхідно передбачити сучасні європейські принципи та основи безпосереднього вирішення громадою питань місцевого значення.

Зарубіжний досвід нам дає можливість посилити реально здатність територіальних громад самостійно і безпосередньо здійснювати місцеве самоврядування.

В одній зі своїх статей А.О. Петренко проводить паралелі між законодавством України про загальні збори громадян України та республіки Болгарія, окреслюючи

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

цікавий досвід цієї країни. Зокрема, він зазначає, що в Болгарії «за рішенням загальних зборів населення в меріях можуть бути обрані радники міського голови за умов та порядку, визначених регламентом. Вони надають підтримку міському голові у здійсненні його функцій» [3].

Прикладів досвіду успішної реалізації в різних формах права громадян на загальні збори громадян багато. Їх у своїх наукових працях дуже слушно описує Мішина Н.В. [4]. Але більшість прикладів зарубіжних норм чітко сформульовані і не мають неоднозначного трактування, що не можна сказати про українське законодавство.

В нас сьогодні в законодавстві про загальні збори громадян не можливо знайти чіткі відповіді на багато питань. Зокрема:

1. в чому полягає різниця між загальними зборами громадян та конференцією жителів?
2. яке коло суб'єктів вправі приймати участь у загальних зборах громадян (іноземці, особи без громадянства, біпатриди)?
3. в якому обсязі є допустимим врахування рішень загальних зборів громадян в діяльності органів місцевого самоврядування?
4. яка межа обсягу питань загальних зборів громадян, що можуть вирішуватися?

Надавши відповідь на ці та ряд інших важливих питань або в майбутньому окремому Законі України «Про загальні збори громадян», або значно розширеним змістом статті восьмої Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ми зможемо зробити інститут загальних зборів громадян більш дієвим.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р., № 280/97 ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24.
2. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993. № 3748-XII. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text) (дата звернення 04.11.2022 р.).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

3. А.О. Петренко ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ У РЕСПУБЛІЦІ БОЛГАРІЯ // file:///C:/Users/user/Downloads/7857-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-15785-1-10-20200320%20(1).pdf.

4. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: [дис. д-ра юр. наук.] / Н.В. Мішина. Одеса, 2009. 595 с.

Бедрій Р.Б.,

к.ю.н., доцент кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка

ФОРМУВАННЯ ЄДИНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Досвід конституційного регулювання економічних відносин сучасних держав свідчить, що свобода економічної діяльності забезпечується в рамках єдиного економічного простору. Незважаючи на відсутність прямої фіксації принципу єдиного економічного простору в Конституції України, на думку О.В. Батанова, даний принцип «генетично, концептуально та інституційно взаємопов'язаний і обумовлений телеологічною установкою на зміцнення громадянської злагоди на землі України (Преамбула Конституції України), забезпечення єдності і цілісності державної території, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів (ст. 132 Конституції України) тощо» [1, с. 152].

У вітчизняній спеціальній літературі економічний простір, як правило, розглядається як сукупність економічних відносин між учасниками – відповідними суб'єктами (бізнесом, домогосподарствами, державою) – з приводу створення, розподілу і перерозподілу власності між територіально відокремленими політико-адміністративними утвореннями в процесі використання закріплених за ними економічних ресурсів. При цьому, зазначені економічні відносини врегульовані (інституціоналізовані) формальними і неформальними нормами і правилами, звичаями

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

економічної поведінки, спрямованими на забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку відповідної території на основі оптимальної взаємодії [2].

О.В. Батанов вважає, що сутність принципу єдиного економічного простору виражається, перш за все, в прагненні народу бачити територію суверенної держави як своєрідний загальний ринок з єдиними правилами гри. В свою чергу, акти органів влади і управління, а також рішень посадових осіб, що обмежують рух товарів, робіт і послуг на внутрішньому ринку країни, визнаються на її території недійсними [1, с. 153].

При цьому слід мати на увазі, що основу функціонування єдиного економічного простору становить співпраця виробників і власників, спрямована на реалізацію їх господарсько-економічних інтересів. Зазначена інтеграція можлива тільки в умовах вільного руху товарів, грошових коштів, робочої сили та інформації, що, власне кажучи, і гарантується, крім зазначених вище, положеннями Конституції України про існування єдиної грошової одиниці України – гривні (ст. 99 Конституції України); встановлення правового режиму власності; правових засад і гарантій підприємництва; правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання; основ зовнішньоекономічної діяльності; загальних принципів бюджетної системи, системи оподаткування, податків і зборів; основ створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків виключно законом (ст. 92 Конституції України).

Як уже зазначалось, інституціоналізація єдиного економічного простору спрямована, головним чином, на забезпечення стабільного (сталого) соціально-економічного розвитку, як на регіональному, так і на місцевому рівні. При цьому, В.А. Негода звертає увагу на те, що в сучасних умовах регіональний та місцевий розвиток залежить не лише від суто економічних факторів (наявність ресурсів, кваліфікованої робочої сили, абсолютних і відносних переваг виробництва товарів та послуг, нових технологій тощо), але й від територіальних, історичних, соціальних, культурних, інституційних чинників, що можуть підсилювати дію один одного. А кожен із просторових рівнів не може розглядатися відокремлено від процесів, що відбуваються на інших рівнях та в інших масштабах [3, С.65-66].

У даному контексті варто зазначити, що із прийняттям Закону України «Про засади державної регіональної політики» [4], а також цілої низки підзаконних актів

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Кабінету Міністрів України, певною мірою, вдалося запровадити, на основі європейських стандартів, стратегічне планування, моніторинг соціального та економічного розвитку регіонів, систему інституційного забезпечення. Крім того, були визначені інструменти та механізми фінансування регіонального розвитку, які включали не лише кошти місцевих бюджетів, а й кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), цільові/операційні програми, капітальні інвестиції з державного бюджету та трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам, механізм державно-приватного партнерства тощо.

Важливо наголосити, що нова регіональна політика повинна стати, насамперед, інвестиційною політикою, яка націлена на підвищення конкуренто-спроможності регіонів та на їх соціально-економічну інтеграцію, а значить – на економічне зростання, інноваційний розвиток, створення нових робочих місць, поліпшення якості життя людей, покращення екологічної ситуації.

У зазначеному контексті слід звернути увагу на необхідність поєднання процесу планування регіонального розвитку із плануванням територіального (просторового) розвитку та стратегічним плануванням розвитку секторів економіки. Для цього варто посилити координацію дій між центральними та місцевими органами влади, що дасть змогу забезпечити рівномірний й збалансований розвиток територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, оптимізацію структури економіки, зменшення міжрегіональних диспропорцій.

Таким чином, єдиний (ринковий) економічний простір формується саме в результаті поглиблення взаємозв'язків між суспільством, державою, місцевим самоврядуванням, з одного боку, та ринком, бізнесом, підприємницькими структурами, з іншого боку, що можливо лише за умов вільного руху товарів, капіталів, робочої сили, тобто в умовах ринкової економіки.

Формування єдиного економічного простору в Україні суттєво ускладнене викликами сьогодення, обумовленими повномасштабною військовою агресією російської федерації та триваючою російсько-українською війною. Проте, у контексті перспектив післявоєнної відбудови зруйнованої промислової та житлової інфраструктури, відтворення соціальної, економічної та інших систем суспільства,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

важливе стратегічне значення має продовження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади та формування ефективного єдиного економічного простору в Україні.

Література:

1. Батанов О.В. Муніципальні економічні права і свободи. Правове регулювання та економічні свободи і права : монографія / за ред. проф. Михайла Савчина. Ужгород : Видавництво «РІК-У», 2020. 224 с.
2. Логвиненко О. О. Економічний простір в системі категорій інституційної архітектури. Сайт Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/Portal/natural/vkhnu/Ekon/802/08looeso.pdf>
3. Негода В.А. Механізми забезпечення місцевого розвитку в умовах впровадження реформи децентралізації в Україні. Дис. ...доктора філософії. К. 2021 р. 235 с.
4. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 No 156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 19.03.2019).

Діордіца І.В.,
 доктор юридичних наук, професор,
 завідувач кафедри кримінального права, процесу та криміналістики,
 Академія праці, соціальних відносин і туризму

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ КОНЦЕПТУ «SMART CITY»/«CYBER CITY»
 ЯК НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

Нині концепція «Smart City» є найпоширенішим підходом до створення розуміння можливих перспективних і життєздатних напрямів розвитку міст у всьому світі. Відповідно до цієї концепції, розвиток міського середовища переважно залежить від впровадження та збільшення використання сучасних цифрових технологій. Багатовекторне використання можливостей передачі даних через Інтернет, який

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

вважається невід'ємною частиною «Smart City», забезпечує постійний моніторинг та оптимізацію багатьох сфер, таких як транспорт, паркування, освітлення, водопостачання, безпека та навіть процеси утилізації відходів, а також моніторинг може використовуватися для ініціювання реакції на різні події. Використання цифрових технологій є поширеним підходом до створення нових рішень, які відповідають викликам глобалізації, щоб покращити якість життя та зробити міста конкурентоспроможними та стійкими.

Центральні органи виконавчої влади України здійснюють поступові кроки щодо впровадження даної концепції в реальну практику територіальних громад. Зокрема, одним із завдань Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки є «сприяння запровадженню інноваційних технологій у системи управління розвитком міст на засадах концепції розумного міста («Smart City»)». Водночас Міністерством розвитку громад та територій України розроблена Стратегія цифрової трансформації соціальної сфери з трьома основними напрямками: 1) розвиток електронної інфраструктури та цифровізація процесів міністерства; 2) запуск загальнонаціональних проєктів цифрової трансформації; 3) створення програми цифрового розвитку регіонів [1, с. 92; 2; 3].

Проаналізувавши низку стратегій розвитку як областей так і територіальних громад, констатую що в цілому відсутнє цілісне розуміння у структурно-логічній побудові таких правових актів, зокрема можуть бути відсутні мета та завдання чи взагалі напрями розвитку сформовано у формі декларацій.

На моє переконання основною передумовою невироблення чітких критеріїв концепції «Smart City» при формуванні стратегій розвитку регіонів чи територіальних громад є некоректне усвідомлення її сутності.

Так, в останні роки міста почали використовувати більше технологій і стають розумнішими. Нові технології разом із швидким і простим зв'язком дозволяють містам краще використовувати свої джерела, економити гроші та надавати своїм громадянам найсучасніші послуги. Конкуренція між містами за залучення капіталу, нових жителів і туристів призвела до збільшення уваги до забезпечення високої якості життя та динамічної економічної ситуації. Уряди дійшли висновку, що хоча обмежені бюджети,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

дефіцитні ресурси та застарілі системи часто ставлять під сумнів їхні цілі, інноваційні технології можуть перетворити ці виклики на можливості [4].

Отже, «Smart City» – це місто, яке надає переваги системі автоматизації та модифікації муніципальних обов'язків і покращує життя його мешканців. Розумне місто складається з різних типів датчиків Інтернету речей (IoT). Ці датчики включають розумні датчики паркування, структуровану інформацію про здоров'я, миттєве картографування міського шуму, контроль дорожнього руху, оптимізацію смуг руху та розумне освітлення і т. ін. [5]. IoT – це активна технологія, яка використовується для згаданих компонентів розумного міста. Однак хмара є активною платформою для зберігання та інтерпретації централізованих даних розумного міст.

Архітектоніка розумного міста може включати такі елементи:

1. Розумне/електронне урядування: «розумна рада громади» створює цінність для сталого суспільного продукту, використовуючи інтеграцію ІКТ для планування, управління та операцій на одному рівні або між ними. Іншими словами, в розумному урядуванні саме впровадження бізнес-процесів на основі інформаційно-комунікаційних технологій активізує безперервність інформації між радою громади і наданням високоякісних послуг. Розумне урядування є наступним кроком для електронного урядування. Розумне урядування використовує миттєву інформацію, щоб зменшити кількість злочинів, підвищивши рівень обізнаності про ситуацію, забезпечуючи ефективне та дієве реагування на аварії, розслідуючи надзвичайні ситуації та покращуючи муніципальні послуги.

2. Розумна охорона здоров'я: розумна охорона здоров'я – це служба охорони здоров'я, яка використовує такі технології, як Інтернет речей (переносні сучасні медичні засоби) і мобільний Інтернет, для динамічного доступу до інформації, з'єднуючи людей, медичні заклади та установи. Також вона активно керує потребами екосистеми та реагує на них розумно. Розумна охорона здоров'я складається з кількох основних компонентів: лікарів, пацієнтів, лікарень та медичних науково-дослідних установ. Інтелектуальна охорона здоров'я має різні виміри, включаючи профілактику захворювань, моніторинг пацієнтів, діагностику та лікування, управління лікарнями, прийняття рішень щодо охорони здоров'я та медичні дослідження. Віддаленого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

моніторингу можна досягти шляхом бездротового підключення інтелектуальних пристроїв до медичних центрів і систем аналізу даних [6].

3. Розумна енергетика: традиційна інфраструктура енергетичної мережі не відповідає зростаючим потребам громад. Попит на надійність, масштабованість, керованість, екологічно чисте виробництво енергії та економічну ефективність викликав необхідність у створенні розумної та сучасної енергетичної мережі. Розумна енергетична мережа, оснащена технологіями ІС, може підтримувати двосторонній зв'язок і електричні струми між різними об'єктами в мережі. Розумна мережа забезпечує миттєвий моніторинг, забезпечуючи оптимальні потоки електроенергії між енергосистемою та клієнтами. Це також дозволяє виробляти екологічно чисту енергію шляхом інтеграції відновлюваних джерел енергії в мережу (як для енергетичної компанії, так і для споживачів) [7].

4. Розумний транспорт: у сучасних системах управління дорожнім рухом оптимальне використання наявних об'єктів і сучасних технологій є метою планувальників. У зв'язку з цим однією з кінцевих цілей систем управління дорожнім рухом є підвищення ефективності мережі, а також підвищення безпеки транспортних засобів і людей і скорочення часу в дорозі. Для досягнення зазначеної вище мети транспортна мережа потребує ефективних систем для обслуговування транспортного сектору та, з іншого боку, належного управління цими системами. Найважливішими перевагами використання розумних транспортних систем є зменшення заторів, підвищення рівня безпеки, економія часу, зменшення споживання палива та покращення рівня обслуговування. Серед визначальних пристроїв цієї системи – системи моніторингу та фіксації порушень, система інформації про метеорологічний стан, система попередження водія та система інформації про транспортні засоби, а також полегшення швидкого та своєчасного виконання законних повноважень поліцією та підвищення безпеки громадян.

5. Розумна будівля: розумні будівлі використовують датчики та мережеві технології для обміну даними між обладнанням будівель, повідомляють інтелектуальний лічильник про зареєстроване споживання енергії в розумну мережу та дозволяють передавати дані від розумної мережі до будівлі. Очікується, що ці будівлі

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

динамічно регулюватимуть свої енергетичні профілі на основі можливостей інтелектуальної мережі, а також дозволять власникам будівель віддалено контролювати обладнання будівлі. Очевидно, що взаємодія розумної будівлі з розумною мережею призводить до досягнення деяких основних цілей розумної мережі. Деякі з найважливіших переваг цієї взаємодії: реагування на попит, ефективний зворотний зв'язок, зменшення пікових навантажень та обмін енергією.

6. Розумне водопостачання: за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, до 2025 року половина населення світу проживатиме в районах, що зазнають нестачі води, а до 2050 року глобальна урбанізація призведе до зростання споживання ресурсу на 55%. Тому в містах США, Канади, Німеччини, Японії вже сьогодні ухвалюють рішення щодо розумного використання водних ресурсів. Зокрема, у будинках встановлюють розумні лічильники, які збирають дані про використання води в режимі реального часу, що дозволяє запобігти витоків, а також раціонально використовувати водний ресурс.

«Smart City» по-українськи лише подекуди має зазначені вище ознаки. Так, у столиці України, місті Києві, натеper запроваджено цифровий квиток на транспорт, на низці вулиць та метро працює розумна система відеоспостереження, функціонують е-петиції, електронний документообіг, є можливість записатися на прийом до лікаря і т. ін. Однак, якщо порівнювати розумні можливості міст Києва та, наприклад, Сінгапуру, значну перевагу матиме останнє.

Висновуючи зазначене вище, вважаю за необхідне сконцентрувати увагу на блоках проблем, які ускладнюють впровадження концепції «Smart City» в українських містах, а саме:

1. У зв'язку з некоректним розумінням сутності концепту «Smart City» відсутнє стратегічне бачення щодо вибудування архітектури та практичного впровадження програм «Smart City» для конкретного міста чи територіальної громади.

2. Джерела фінансування конкретної програми «Smart City». Такі програми мають реалізовуватись переважно за бюджетування інвесторів, меценатів, грантових проєктів та територіальної громади, оскільки коштів, які інколи виділяються з державного бюджету, завжди буде недостатньо.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

3. Недостатні кваліметричні спроможності працівників територіальних громад, які б могли розробляти та супроводжувати реалізацію програми «Smart City» на належному рівні.

4. В Україні відсутній централізований орган, на який би покладалися повноваження щодо централізованого урядування питань, пов'язаних із концептом «Smart City». З поміж таких можемо назвати Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство цифрової трансформації України, громадські організації метою діяльності яких є забезпечення нормального функціонування територіальних громад і т. ін.

Література:

1. Ткач С.М. Управління розвитком міст на засадах концепції Smart City у Західному регіоні України. Регіональна економіка. 2021, № 2. С. 91-99.

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

3. Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2020 р. № 1353-р. Урядовий портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text>

4. Secinaro, S., et al., 2021. Towards a hybrid model for the management of smart city initiatives. Cities. Vol. 116, September 2021. URL: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103278>

5. Nakano, S., Washizu, A., 2021. Will smart cities enhance the social capital of residents? The importance of smart neighborhood management. Cities. Vol. 115, August 2021. URL: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103244>

6. Singh, A., Chatterjee, K., 2021. Securing smart healthcare system with edge computing. Computers & Security. Vol. 108, September 2021. URL: <https://doi.org/10.1016/j.cose.2021.102353>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

7. Behzad, r., Mehrpooya, M., Marefati, M., 2021. Parametric design and performance evaluation of a novel solar assisted thermionic generator and thermoelectric device hybrid system. Renewable Energy. Vol. 164, 194–210.

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

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З моменту проведення в Україні реформи місцевого самоврядування питання розвитку місцевого самоврядування не залишає своєї актуальності та є одним із пріоритетних напрямів державної політики.

Перед українською державністю стоїть одне з найбільш складних та суперечливих завдань – формування дієвого та реального місцевого самоврядування, оскільки добробут кожного громадянина та загальний розвиток держави в цілому неможливий без повноцінного розвитку її регіонів. Чим сильнішою є місцева влада, чим краще вона справляється із викликами сучасності та забезпечує і надає соціальні послуги населенню, тим сильнішою в усіх відносинах є держава. Особливо чітко це можна прослідкувати під час дії воєнного стану: одні територіальні громади об'єднують свої зусилля не лише для допомоги фронту та відновлення пошкодженої інфраструктури, але й всіляко намагаються створити нормальні умови для життя своїх громадян і внутрішньо переміщених осіб. Вони сприяють відкриттю бізнесу, приймають участь в грантових програмах та залучають кошти іноземних інвесторів для відбудови своїх регіонів, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян. Інші ж вважають, що під час воєнного стану саме держава має вирішувати покладені на них завдання і навіть маючи можливість не проводити сесій рад та не вирішують питань місцевого значення.

Основною умовою якісного управління є чіткій розподіл повноважень між усіма органами державної влади по принципу розподілу влади по горизонталі та по

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Але через нечіткість законодавчого визначення функцій органів місцевого самоврядування та їх сфери діяльності, на практиці виникає значна кількість проблем.

Як слідує із положень статті 7 Конституції України, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування[1].

У загальному розумінні під місцевим самоврядуванням в Україні розглядається форма публічної влади, яка реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами, які вирішують питання місцевого значення на основі використання комунальної власності.

Відповідно до ст. 140 Конституції 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. Більш детально питання місцевого самоврядування висвітлені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Як слідує із ст.5 Закону місцеве самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення[2].

Все це вказує на те, що система державних органів в особі державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування не має ніякого відношення і їх функції повинні бути розмежовані та не дублюватися.

Але аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування вказує на те, що частина повноважень, якими мають бути наділені органи місцевої влади, залишається в межах компетенції органів державної влади, що перешкоджає територіальним громадам самостійно вирішувати нагальні потреби в першу чергу на місцевому рівні та приймати рішення з окремих питань на своїй території. Повноваження, що належать до компетенції органів місцевої влади: органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, чітко між ними не

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

розмежовані. І хоч в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначені окремі шляхи їх вирішення[3], але, на жаль, за сім років дії даного Закону завдання щодо формування місцевого самоврядування та визначення його завдань і функцій з різних об'єктивних та суб'єктивних причин не були виконанні.

Після передачі об'єктів спільної власності територіальних громад районів у власність новостворених ОТГ відпадає необхідність діяльності районних рад у тому вигляді, які вони мали до цього. Залишилися неврегульованими питання розподілу повноважень між ними та часто, на практиці, виникають конфліктні ситуації щодо прийняття районними радами рішень, які напряду стосуються питань ОТГ та вимагають фінансування. Оскільки ОТГ перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і не завжди мають достатнє фінансування для вирішення своїх невідкладних потреб, рішення районних рад залишаються невиконаними або виконуються під тиском.

У багатьох новостворених ОТГ не вистачає кадрових і фінансових ресурсів, що унеможлиблює створення власних галузевих виконавчих органів – відділів та управлінь, які б мали забезпечити надання населенню визначених законодавством публічних послуг. У зв'язку з цим, їх функції, як і раніше, покладені на районні органи виконавчої влади. Це створює імітацію проведення реформи місцевого самоврядування та дає підстави зробити висновок про те, що ОТГ було створене тільки для того, щоб отримати додаткове державне фінансування.

Проблемними залишаються і питання здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Найбільше порушень стосуються земельних відносин, нецільового використання бюджетних коштів, проведення тендерних закупівель товарів і послуг за завищеними цінами або у наперед визначених осіб.

У рішеннях новостворених ОТГ, протоколах пленарних засідань та у трудових книжках сільських, селищних, міських голів часто відсутня інформація про складення ними присяги посадової особи місцевого самоврядування, що ставить під сумнів факт початку повноважень відповідного голови та легітимність усіх прийнятих ним рішень і підписаних документів. Аналіз судових рішень з таких питань вказує на необхідність

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [4], та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» які регулюють питання часу виникнення повноважень голови ОТГ. До трудових книжок працівників, які працювали в радах, що ввійшли в ОТГ, не вносять записів про реорганізацію сільських, селищних рад, які увійшли до ОТГ. На практиці непоодинокими є випадки коли на підставі реорганізації рад ініціюється реорганізація їх комунальних закладів, що суперечить чинному трудовому законодавству України.

Отже, проблема ефективності місцевого самоврядування є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України та не втратить своєї актуальності після закінчення військової агресії росії проти України, так як саме органи місцевого самоврядування мають вирішувати питання відбудови знищених територій та створення умов для забезпечення нормальної життєдіяльності своїх членів.

З цією метою, уже зараз, потрібно внести зміни у чинне законодавство України, що регулюють питання функціонування органів місцевого самоврядування із врахуванням викладених у даній статті зауважень, щоб у післявоєнний час якнайшвидше здійснити розбудову держави за європейськими стандартами.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.8.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1997, № 24, Ст.170.
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 липня 2015 року № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015, № 13, Ст.91.
4. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 33, Ст.175.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Посторонко І. Г.,

аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України

ОРГАНІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇЇ РОЛЬ В РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ФЕНОМЕНОЛОГІЇ МУНІЦИПАЛІЗМУ

В умовах глобалізаційних змін, особливо в рамках однієї з новітніх форм глобалізації – правової, суттєво зростає роль і значення локального фактору як її адекватного відображення та сфери впливу «зверху–вниз», включаючи перманентний вплив на повсякденне існування й функціонування конкретної людини в ординарних і екстраординарних умовах державності. Одним із актуальних видів такого фактору виступає муніципалізм:

– по-перше, як складна соціальна феноменологія, що сформована багатовіковим устроєм життя людства в межах місцевого самоврядування (далі – МСВ), яке здійснюється відповідними територіальними людськими спільнотами – територіальними громадами, колективами, спільнотами (далі – ТГ) тощо, що історично, географічно, ресурсно, організаційно та нормативно створюються, існують, функціонують і розвиваються на територіях відповідних держав, фактично як первинні колективні осередки людської цивілізації;

– по-друге, як ідеологія самоорганізації населення, що володіє могутніми демократичними традиціями, змістом та потенціалом;

– по-третє, як відповідна управлінська парадигма, що потребує визначення її відповідних параметральних і ідентифікаційних ознак – суб'єктно-об'єктного складу, інституційної структури, її задач, телеологічних домінант, парадигм, управлінських стереотипів, функцій, повноважень тощо.

Отже, розуміння того, що супроводження і забезпечення існування таких людських громад об'єктивно потребує управлінської діяльності, в якій беруть активну участь не тільки ТГ, що скоріше виступають суб'єктом-об'єктом такого управління, а насамперед, реальні суб'єкти такого управління – органи місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), точніше їх виконавчі органи, – є тут визначальним. Своєю чергою,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

управлінська діяльність всередині ТГ здійснюється ОМСВ (представницькими і виконавчими), що сформовано самою ТГ, від її імені та в її інтересах. У своїй структурній побудові управлінська діяльність складається з: а) організаційної діяльності, б) нормативного супроводження/забезпечення наведених процесів та в) правової реалізації зазначених правових норм (правореалізації), з метою досягнення відповідного соціального і правового ефекту.

Тому організаційна діяльність займає важливе місце в процесі управління ТГ, у своєму вузькому значенні, вона якби передує реальному управлінню нею, що здійснюється за допомогою нормативних настанов (правил поведінки), які приймаються законодавцем, виконавчою владою або представницькими органами ОМСВ з метою реалізації компетенційних повноважень ОМСВ, виступаючи при цьому його першим обов'язковим донормативним етапом, організовуючи, передбачаючи і забезпечуючи його. У широкому значенні організаційна діяльність виступає у вигляді системи стратегічних задач або телеологічних домінант, розв'язання або досягнення яких приведе до створення в державі ефективної системи МСВ, у межах якої людина може стабільно, оптимально, гарантовано здійснювати свій життєвий цикл, включаючи реалізацію нею своєї репродуктивної функції для продовження людського роду як біологічної основи людської цивілізації.

На думку дослідника В.Б. Зотова, найважливішою умовою ефективності муніципального управління є його організаційна основа, яка повинна відповідати завданням, функціям МСВ, слугувати оптимальному поєднанню місцевих, регіональних, загальнодержавних інтересів [1, с. 48].

Цей автор також вважає, що поняття «організаційні основи муніципального менеджменту» включає: структуру ОМСВ; порядок, форми та принципи їх діяльності; організацію муніципальної служби. Більш того, він зауважує, що організаційні основи муніципального управління залишаються постійними. Їх розвиток зумовлено еволюцією МСВ, зміною муніципального законодавства, пошуком оптимальних організаційних моделей МСВ, форм та методів роботи муніципальних органів управління (ОМСВ).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

На нашу думку, фактично організаційні основи МСВ включають в себе відповідну організаційну діяльність, яка й лежить в основі організаційних засад муніципалізму, що є більш широкими та багатоплановими, причому як в інституційному контексті формування таких засад, так і в праксеологічно-методологічному, парадигмальному, архетипному, типізованому, стереотипному та водночас – творчо-лапідарному, креативно-функціональному контекстах їх реалізації. Але такий підхід дає нам розуміння таких засад лише у вузькому аспекті. Їх визначення в широкому аспекті включає низку питань системної властивості на національному і міжнародному рівнях, а саме:

А) на національному – формування суб'єктності ТГ як первинних осередків людської цивілізації із виокремленням пріоритетних напрямів їх розвитку; створення системи МСВ і насамперед власної компетенційно-нормативної бази представницьких і виконавчих ОМСВ (питання їх оптимальності, достатності, повсюдності, адекватності, співвідношення тощо); забезпечення міцної ресурсної бази МСВ (фінансової, матеріальної, кадрової, технологічної тощо); забезпечення реалізації завдань діджиталізації в діяльності ОМСВ з метою суттєвого підвищення її якісних характеристик; питання забезпечення раціонального управління ландшафтами; формування кадрового складу муніципальної служби (якісні показники, що забезпечують її ефективне функціонування); проблеми боротьби з корупцією; питання організації локально-приватного партнерства тощо; вдосконалення системи міжнародного співробітництва ТГ та її органів;

Б) на міжнародному рівні: формування системи міжнародних правових стандартів МСВ у вигляді відповідних норм, що містяться в міжнародних договорах профільного характеру; розширення міжнародної договірної бази в контексті поширення інституту МСВ у світі та його вдосконалення (міжрегіональний, універсальний рівні); більш глибокі нормування і нормативізація можливостей ОМСВ у сфері економічної діяльності (міжнародне кредитування, міжнародний банківський, інвестиційний, технологічний сектори) тощо.

Причому треба зазначити, що будь-який рівень організаційної діяльності, в тому числі і в процесі розв'язання завдань (телеологічних домінант) стратегічного

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

характеру, якими й виступають організаційні засади муніципалізму, потребує виконання відповідних організаційних дій щодо процесу прийняття рішень, їх підготовки (у рамках локального нормопроектування і нормотворчості), формалізації, легалізації. На міжнародному рівні використовується відповідно поведінково-діяльнісній феноменології: а) призначення уповноважених осіб або делегації для ведення міжнародних переговорів (починається на національному рівні, продовжується на міжнародному діяльністю наведених суб'єктів); б) оформлення відповідних повноважень щодо ведення міжнародних переговорів; в) договірно-колективної та ініціативно-індивідуальної пропозиції і підготовки нормативних документів; г) міжнародних нормопроектування і нормотворчості; г) відповідної міжнародно-правової формалізації; д) легалізації; е) реєстрації; є) обміну ратифікаційними грамотами; ж) здійснення міжнародного контролю за виконанням міжнародно-правових зобов'язань, що узяті за підписаними міжнародними договорами їх державами-підписантами тощо.

Тобто, можна констатувати, що організаційна діяльність ОМСВ виступає як іманентний предикат реалізації організаційних основ муніципалізму, основний інструментально-діяльнісний засіб щодо досягнення їх телеологічних домінант у контексті розв'язання стратегічних завдань становлення, функціонування, розвитку й удосконалення МСВ в державі.

Визначаючи феноменологію муніципалізму як системно-комплексне явище, дослідниця О.С. Шматова [2] пропонує розглядати його як:

а) цивілізаційний потенціал ідеї та практики МСВ (*глобально-локальна феноменологізація*. – Авт.);

б) соціальне явище, що має кілька сутнісних сторін: по-перше, він постає як соціально-ідеологічна конструкція, що відбиває домінантну цивілізаційну традицію устрою системи МСВ (*ідеологічно-структурна феноменологізація*. – Авт.); по-друге, йдеться про сукупність науково-теоретичних поглядів на розвиток локальної спільноти в даному регіонально-державному контексті (*доктринально-локальна феноменологізація*. – Авт.); по-третє, він пояснюється як ретроспективний стан ситуаційно-динамічної моделі МСВ («муніципального світу») (*конотаційно-локальна феноменологізація*. – Авт.);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

в) до умов ефективності муніципалізму належать наявність чіткої державної політики в області МСВ, можливості для місцевого співтовариства акумулювати і висловлювати свої інтереси (*державна локально-релятивістська феноменологізація*. – Авт.);

г) цивілізаційний дискурс ідеї муніципалізму сприяє вдосконаленню соціальної практики (*муніципально-габітусна феноменологізація*. – Авт.).

На нашу думку, цей перелік треба доповнити ще одним пунктом: г) ідея муніципалізму на пряму є пов'язаною з ідеєю конституціоналізму: по-перше, якщо конституціоналізм ототожнюється із «правильною» організацією державної влади, то муніципалізм, що уособлює публічну самоврядну (муніципальну) владу [3], вельми вдало і органічно вписується в таку організацію публічної влади; по-друге, муніципалізм як і конституціоналізм репрезентують певний механізм (засіб, метод тощо) критерієм легальності та ефективності якого, і одночасно суттєвим обмежувачем, виступають права людини. Тут треба визнати продуктивною думку В.О. Четверніна про те, що конституціоналізм є теорія та практика обмеження публічної політичної влади правом, в основі яких лежать уявлення про природні права людини [4]; по-третє, в основі діяльності наведених механізмів – і муніципалізму, і конституціоналізму лежить організаційна діяльність, що виступає проявом реалізації їх організаційних засад.

На наш погляд, системний аналіз наведених положень об'єктивно потребує більш глибокого тлумачення п. в) про наявність чіткої державної політики у сфері МСВ, що належить до умов динамічного існування, функціонування, розвитку й удосконалення муніципалізму, а також питання щодо його ефективності. Його результатом є акцентування уваги на існуванні системи органів публічної влади на локальному рівні – публічної самоврядної (муніципальної) влади, що є провідниками такої державної муніципальної правової політики [5].

У контексті реалізації такої політики, як її актори-виконавці, особливу роль відіграють виконавчі органи місцевого самоврядування (далі – ОМСВ). Крім того, оцінка наведених нами рис муніципалізму через визначення відповідної феноменологізації [6] є свідченням поєднання в цьому феномені: а) природних засад існування

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

територіальних людських спільнот завдяки механізму МСВ + б) елементів трансцендентальності, що дають можливість конкретній особистості реалізувати свої індивідуально-внутрішні настанови щодо здійснення в рамках громади свого життєвого циклу у його конструкції «соціалізація – габітуси (соціальні практики) – атитюди (поведінкові настанови)», причому такі підходи існують на рівні і за межами чуттєвого досвіду.

Наведений підхід, на нашу думку, не тільки детермінує визначення декількох характерологічних рис феноменології муніципалізму, що формують важливі фактори з могутнім наративно-поведінковим і конотаційно-діяльнісним потенціалами, а й дає можливість їх інтерпретувати щодо ординарної муніципальної діяльності у вигляді діяльності основних суб'єктів МСВ. Серед наведених факторів можна назвати такі:

– розповсюдженість ідеї та практики МСВ у всесвітньому масштабі як стратегічної ознаки цивілізації, тобто повсюдність інституту локальної демократії у державно організованому соціумі в кількісному і якісному вимірах (*ідеологічний фактор*. – Авт.);

– соціальна основа і незмірний соціально-гуманістичний потенціал МСВ як традиційного устрою і укладу життя для кожної людини, її груп та асоціацій (*екзистенційно-реалізаційний фактор*. – Авт.);

– МСВ як соціальна парадигма існування людини, її груп і асоціацій у їх екзистенційному вимірі, що володіє суттєвим доктринально-науковим супроводженням і забезпеченням (соціально-парадигмальний фактор. – Авт.);

– МСВ як найважливіша екзистенційно-функціональна феноменологія локального соціуму, враховуючи історичну ретроспективу, сьогодення і перспективи динамічного існування територіальної людської спільноти (*феноменологічно-статусний фактор*. – Авт.);

– МСВ як феноменологія, існування, функціонування, розвиток і вдосконалення якої забезпечується державною муніципальною правовою політикою, що формує ідеологічні, організаційні та нормативні підходи до створення муніципальної модальності (*муніципально-модальний фактор*. – Авт.);

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

– МСВ як соціальний простір в якому члени територіальної людської спільноти (ТГ) об'єктивно продукують, формують, проявляють і реалізують екзистенційні наративи у вигляді життєвих устремлінь, потреб, інтересів, що реалізуються через їх конституційні права, свободи і обов'язки – аналогічний механізм продукування соціальних інтенцій є характерним для груп і асоціацій людей, які є жителями-членами ТГ, що реалізується через інституційну структуру громадянського суспільства у порядку, передбаченому національним конституційним і муніципальним законодавством (про громадські організації, про демократичні механізми врахування суспільної думки в межах самоорганізації тощо) або новими демократичними механізмами самоорганізації в рамках безпосередньої, представницької, партисипаторної, деліберативної, агрегативної, агоністичної форм (парадигм) демократичної участі людини [7] (*релятивістсько-нормативний фактор*. – Авт.);

– МСВ як соціальний простір в якому проходять найважливіші соціально-структурні зміни людини як особистості, а саме: а) її соціалізація, включаючи й правову соціалізацію; б) формування, апробація та реалізація різного роду габітусів (соціальних практик); в) формування атитюдів (життєвих настанов), включаючи й правові атитюди.

Отже, можна констатувати, що саме в межах ТГ в рамках МСВ не тільки просто і банально проходить життєвий цикл людини, він здійснюється відповідно до індивідуальних, групових і колективних інтересів, що знаходяться в гармонійній єдності, поступово, у відповідному соціально-процесуальному порядку їх потреб і відповідних вимог щодо поведінково-діяльнісних настанов або формалізації, через формування і використання відповідних форм життєдіяльності, усвідомлено і креативно (*особистісно-трансформуючий фактор*. – Авт.);

– МСВ як простір усвідомленої та законодавчо обґрунтованої діяльності ОМСВ, що здійснюючи свої компетентні повноваження у відповідних сферах соціального життя територіальної людської спільноти (ТГ) сприяють реалізації ідеологічно-нормативних та телеологічних настанов локальної демократії через підтримання, охорону, захист, гарантування, стимулювання, розвиток та вдосконалення засад самоорганізації населення в могутній контекстуалізації та рефлексії визнання, охорони,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

захисту й реалізації прав і свобод людини (*індивідуально-самоорганізаційний фактор*. – Авт.);

– МСВ виступає як екзистенційно-соціальний простір, в якому людині як члену ТГ, в умовах МСВ, у стані повсякденності, в ординарних та екстраординарних умовах функціонування державності, відповідним чином гарантується резистентність від негативного впливу соціальних факторів в умовах різного роду кризових ситуацій, бо саме в такому просторі створюється локальна система відносного гарантування життєдіяльності і життєзабезпечення людини (*резистентно-кризовий фактор*. – Авт.);

– МСВ як сфера виконання компетенційних повноважень ОМСВ через вирішення відповідних питань, що торкаються таких повноважень з використанням методів і засобів організаційної діяльності в контексті технологічної підготовки проєктів рішень, здійснення супроводжувальних і забезпечуючих процедур ресурсного призначення і застосування (фінансового, матеріального, кадрового, технічного тощо), скерованих на якісну, своєчасну і ефективну реалізацію таких рішень (*підготовчо-технологічний фактор*. – Авт.).

Системний аналіз наведених факторів дає можливість зробити декілька висновків методологічної властивості:

– по-перше, ці фактори, безумовно, потребують телеологічно обґрунтованої діяльності органів публічної влади – найбільш наближеними до населення з яких є ОМСВ (в нашому випадку такими ОМСВ переважно виступають їх виконавчі органи), що: а) формуються безпосередньо самою ТГ шляхом демократичних виборних механізмів (сільський, селищний, міський голова, голова об'єднаної ТГ, староста) або опосередковано через використання механізму демократичних призначень (формування системи виконавчих органів ТГ); б) діють від імені ТГ та в) в її інтересах; г) в межах компетентних повноважень, встановлених законодавством; але г) з відповідною інтерпретацією їх, враховуючи особливості функціонування ТГ, в межах розсуду (дискреційних повноважень) посадових і службових осіб ОМСВ [8];

– по-друге, така діяльність виконавчих органів ОМСВ може бути оціненою як організаційна діяльність;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

– по-третє, в основі організаційної діяльності виконавчих органів ОМСВ лежить їх управлінська діяльність, що повинна розумітися в широкому аспекті;

– по-четверте, в основі організаційної діяльності містяться поведінково-діяльнісні настанови виконавчих органів ОМСВ донормативного (організаційного) характеру, що базуються на здійсненні необхідного кола дій підготовчо-технологічного контексту, скерованих на забезпечення й реалізацію завдань органів публічної влади, – через виконання ними своїх компетенційних повноважень для забезпечення стабільного існування і функціонування ТГ та сталого локального розвитку, а також із застосуванням феномена особистого розсуду посадових і службових осіб МСВ, спрямованого на оптимальний вибір можливих варіантів управлінських рішень в процесі такого виконання;

– по-п'яте, актуалізація та об'єктивація організаційної діяльності саме ОМСВ обґрунтовується мереживоцентричністю, коли демократичні механізми існування і функціонування ТГ на засадах мажоритарності повинні бути поєднані з кваліфікованими інструментами більшості, що представляють органи публічної влади, бо тільки тоді вибудовується система складних вертикально-горизонтальних зв'язків між органами публічної влади, між ними і населенням, що базуються на ієрархічності.

Звідси можна стверджувати, що в основі феноменології муніципалізму як системно-комплексного явища лежать насамперед:

а) комплекс горизонтально-вертикальних зв'язків субординаційної, координаційної і реординаційної властивості, що

б) детермінують і формалізують саме організаційну діяльність як органічну частину їх управлінської діяльності, яка

в) дає змогу цим органам публічної влади фактично і практично реалізовувати настанови і, у підсумку, створювати відповідний нормативний режим локальної демократії в межах ТГ та території на якій вона функціонує,

г) в основі якого лежить початкова організаційна діяльність названих суб'єктів публічного управління щодо суб'єктів-об'єктів місцевого самоврядування (ТГ та її жителі – члени громади, інші суб'єкти й органи МСВ),

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

г) яка обов'язково передує, а потім за необхідності органічно пов'язується з нормативним впливом ОМСВ у контексті реалізації ними своїх компетенційних повноважень задля супроводження, забезпечення, реалізації і гарантування місцевого самоврядування в межах ТГ, охорони і захисту її права на самоорганізацію (див. ст. 140 Конституції України [9]).

Отже, можна зазначити, що організаційна діяльність становить одну із найважливіших сторін феноменології муніципалізму, що спрямована на його функціонально-динамічну реалізацію в рамках як демократичної правової державності, так і багатопланового існування, функціонування та реалізації повноважень публічної самоврядної (муніципальної) влади¹⁰.

Для розуміння реалізації організаційних засад феноменології муніципалізму саме через організаційну діяльність треба усвідомити, що під ними насамперед треба розуміти:

а) організаційну діяльність виконавчих органів ОМСВ, тобто органів публічної самоврядної (муніципальної) влади, що сформовано безпосередньо або опосередковано жителями-членами територіальних людських спільнот (ТГ), які існують на локальному рівні соціуму завдяки самоорганізації, і такі, що

б) створені безпосередньо або опосередковано з метою репрезентації таких ТГ у сфері переважно виконавчої влади на локальному рівні соціуму і діють від їх імені та в їх інтересах, шляхом

в) виконання відповідних компетенційних повноважень, при цьому

г) реалізація яких потребує здійснення відповідної організаційної діяльності.

Треба зазначити, що така організаційна діяльність має історичну ретроспективу, вона пройшла відповідні етапи свого виникнення, становлення, розвитку й удосконалення в процесі реалізації практичної муніципальної діяльності, починаючи ще з періоду існування міст-полісів Стародавньої Греції та муніципій Стародавнього Риму [11, с. 189–198], а також у період дії Магдебурзького права [12, с. 67–84], коли у діяльності бургомістрів і магістратів зароджувались відповідні правила і принципи розробки та прийняття рішень нормативного плану і колективного значення, що мали розповсюдження й обов'язкову силу для виконання на території всієї громади.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Згодом такі правила і принципи набули відповідного процесуального характеру, враховуючи їх оптимальність та легітимність серед членів громади та самоврядної еліти, але не набули відповідної легалізації внаслідок їх об'єктивної зрозумілості, повсякденності застосування та побутування соціальної практики. Зокрема, це торкалось підготовчих аспектів щодо розробки рішень виконавчих органів колективного значення, процесу прийняття рішень посадовими особами муніципалітетів, підготовки виборів виборних осіб та інших питань повсякденного функціонування муніципальної влади.

Окрім того, необхідно зазначити, що організаційна діяльність відіграє важливу роль в процесі створення відповідної моделі управління в державі, виступаючи одним із суттєвих факторів управлінської культури і культури взагалі.

Фахівці з управління визначають, що «...у різних суспільствах культурні умови сприяють формуванню своєрідних стійких моделей мислення та поведінки, що поділяються більшістю їх членів. Кожне нове покоління, у міру того, як воно приймає переконання та цінності попереднього, відтворює культурну спадщину з одними і тими ж культурними обставинами, що змушує їх приймати схожі структури та стилі керівництва, відповідні культурним силам, що існують у суспільстві... Отже, національна культура справді може виступати як причина виникнення різних способів організації підприємств та управління ними» [13, с. 12].

Наведена позиція підкреслює, по-перше, органічний зв'язок управлінської діяльності, моделей управління з культурою держави; по-друге, можливість наявності розмаїття управлінської діяльності завдяки їх детермінації та опосередкуванню національної культури; по-третє, управлінська діяльність характеризується наявністю загальних форм організації і реалізації на рівні конкретної держави, незалежно від її виду; по-четверте, наявністю загальних підходів до формування моделей управління у різних держав, враховуючи їх загальні культурні дискурси; по-п'яте, управлінська діяльність носить об'єктивний характер, бо базується на розумових та поведінкових стереотипах; по-шосте, організаційна діяльність має легітимний характер, оскільки визнається більшістю управлінської еліти і населенням.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Враховуючи, що в основі управлінської діяльності в рамках відповідної моделі управління, безумовно, лежить організаційна діяльність, то вона може бути визначеною на основі наведених вище ознак. Отже, організаційна діяльність органів публічної влади – це спеціальна діяльність посадових осіб та органів публічного управління різних рівнів – національного, регіонального, локального, скерована на впорядкування відносин усередині системи публічного управління, всередині конкретного органу публічної влади для найефективнішої реалізації функцій та завдань публічного управління, що відбито у створенні й реалізації законодавчих та підзаконних актів наведених органів, у тому числі у внутрішньовідомчих технологічних документах – положеннях, регламентах, інструкціях та ін. [14].

Наведена нами дефініція, що є творчою транспозицією доктринальної думки авторів довідника «Державне і муніципальне управління», має відповідні ознаки, виокремлення яких дає можливість більш глибоко зрозуміти профільну феноменологію. Отже, організаційна діяльність органів публічної влади, це: а) спеціальна діяльність посадових осіб та органів публічного управління; б) вона здійснюється на різних рівнях публічного управління – національному, регіональному, локальному, в) вона скерована на впорядкування відносин усередині системи публічного управління, всередині конкретного органу публічної влади, г) для найефективнішої реалізації функцій та завдань публічного управління, г') що відбито у створенні та реалізації законодавчих та підзаконних актів наведених органів, у тому числі у внутрішньовідомчих технологічних документах – положеннях, регламентах, інструкціях та ін.

Резюмуючи, необхідно звернути увагу на питання реалізації організаційної діяльності ОМСВ як органів публічної влади, що становлять великий науковий та практичний інтерес.

По-перше, треба зауважити, що профільна діяльність здійснюється у відповідних організаційних формах; по-друге, слід враховувати, що вся діяльність ОМСВ здійснюється у відповідних організаційних та організаційно-правових формах, і це має велике методологічне значення; по-третє, таке методологічне значення зумовлено тим, що: більш глибоке розуміння проблеми форми управління (публічної

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

влади) сприяє більш глибокому та оптимальному проникненню в її зміст. При цьому треба враховувати, що ще більшою є практична цінність такої форми, оскільки ефективність управління, на думку відомого радянського адміністративіста Д.М. Бахрака, чималою мірою залежить від правильного використання всього арсеналу форм діяльності [15]. Тобто, йдеться про зв'язок діяльності органу публічної влади з формою її вираження та втілення. Ба, більше, можна констатувати, що вміле поєднання різних елементів форми сприяє кращій організації публічної влади, вдосконаленню її зв'язків із зовнішнім середовищем, більш гарантованому і позитивно прогностичному досягненню соціального ефекту від її застосування.

Крім того, вже зазначалось, що змістовне наповнення діяльності публічної влади становлять управлінські функції, що нею виконуються. Але, враховуючи багатоаспектність наведених функцій, і саме поняття її форми є багатоаспектним, бо публічна влада має багато форм свого існування і реалізації. Насамперед треба враховувати, що основною організаційною формою публічної влади є апарат, тобто публічна адміністрація, яка: а) в основному юридично оформлена адміністративним правом, тому б) враховуючи те, що ОМСВ та створювані ними виконавчі органи є органами публічного управління, то в) їх правовий статус переважно регламентується конституційним та муніципальним правом, але г) діяльність саме виконавчих органів у вигляді управлінської діяльності регламентується адміністративним правом.

Література:

1. Зотов В.Б. Система муниципального управления: учебн. для вузов. Санкт-Петербург: Питер, 2006. 512 с.
2. Шматова Е.С. Муниципализм на Западе и в России: цивилизационные модальности и социальные организации: автореф. дисс. ... канд. философ. наук: 09.00.11. Ростов-на-Дону, 2005. 23 с.
3. Публічна самоврядна (муніципальна) влада та громадянське суспільство: проблеми взаємозв'язку і взаємозалежності. Актуальні проблеми держави і права. 2003. Вип. 21. С. 131–138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2003_21_26 (дата звернення: 20.06.2022).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

4. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М.: Из-во ИГиП РАН, 1993. 141 с.

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

6. Мирошниченко М.Д. Феноменологізація или натуралізація? Между философией и когнитивной наукой. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomenologizatsiya-ili-naturalizatsiya-mezhdu-filosofiey-i-kognitivnoy-naukoj> (дата звернення: 20.06.2022).

7. Гайко О. Парадигми демократії: агрегативна (Й. Шумпетер), деліберативна (Ю. Хабермас) та агоністична (Ш. Муфф). URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/885/2/Гайко%20Олег.pdf> (дата звернення: 20.06.2022).

8. Баймуратов М.О., Боярський О.О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини: методологічні підходи до розуміння та визначення. Публічне право. 2019. № 2 (34). С. 31–41. URL: <https://www.publichne-pravo.com.ua/files/34/pdf/pp-2019-34-04.pdf> (дата звернення: 20.06.2022).

9. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 31. Ст. 140.

10. Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса: Юридична література, 2003. 192 с.

11. Баймуратов М.О. Роль римських муніципій в становленні сучасного місцевого самоврядування: порівняльно-історичне дослідження. Порівняльно-правові дослідження. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2007. № 1/2. С. 189–198.

12. Баймуратов М.О. Від римських муніципій – до сучасного місцевого самоврядування. Михайло Баймуратов: право як буття вченого. Київ: Логос, 2009. С. 67–84.

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

13. Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления: учебно-метод. пособ. СПб, 2011. 280 с.

14. Организационная деятельность органов власти. Государственное и муниципальное управление: справочник. URL: https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie/organizacionnaya_deyatelnost_organov_vlasti/ (дата звернення: 19.06.2022).

15. Бахрах Д.Л., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2005. 800 с.

Потапчук Г.В.,
кандидат юридичних наук, докторантка
Інституту законодавства Верховної Ради України

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК КОЛЕКТИВНІ СУБ'ЄКТИ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Екологічний конституціоналізм виступає фактично новим видом загального конституціоналізму, і виходячи з його номенологічної ідентифікації, його телеологічною домінантою виступає забезпечення верховенства права в сфері охорони і захисту оточуючого природного середовища (довкілля). На думку більшості представників політичної і конституційно-правової наук, – приймаючи як даність те, що у найближчі десятиліття перехід до стійкості буде домінуючим викликом національній, регіональній і міжнародній безпеці, існує потреба у синтезі двох традицій політичної думки – «екологічної» («зеленої») політичної теорії та конституціоналізму. Їх об'єднання дасть потужний поштовх до формування нового політичного підходу – «екологічного («зеленого») конституціоналізму» (далі – ЕК), що стане нормативною основою «екологічної держави», функціонування якої може стати ефективною відповіддю на цей виклик [1, с. 46].

Отже, порівняно з загальновизнаною і вже усталеною конституційною моделлю демократичної, соціальної, правової держави мета і характер діяльності «екологічної держави» не тільки суттєво розширені, а й відповідним чином спеціалізовані,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

деталізовані і конкретизовані. Прихильники ідеї «екологічної держави» підтримують формування мультиплікативного управлінсько-нормативного ефекту, що скерований, по-перше, на прагматичне використання легітимності публічної державної влади і, по-друге, регулятивно-регламентаційних та функціонально-цільових можливостей, що є в її розпорядженні, для реалізації телеологічної домінанти – захисту навколишнього природного середовища (довкілля). Отже, можна стверджувати, що ці державні властивості потенційно дозволять «екологічній державі» вирішувати системний комплекс екзистенційного значення для держави і соціуму завдань, – не тільки пом'якшувати наслідки і адаптуватися до зміни клімату, а й раціонально управляти екологічними ресурсами, органічно і синергетично пов'язувати соціально-економічні та екологічні ризики, а також використовувати засоби перерозподілу фінансових ресурсів, що відповідають базовим уявленням про соціальну справедливість [2].

Але треба зазначити, що теоретичні аспекти як екологічної держави, так й ЕК знаходяться на етапі доктринальних розробки та супроводження. Так, наприклад, структурний склад та ідентифікаційні ознаки ЕК, як нової феноменології конституційного права (суб'єктно-об'єктний склад, змістовне наповнення, форми прояву і реалізації тощо), знаходяться лише в стані становлення і розвитку, – тому питання їх ідентифікації є досить суперечливими і складними, тобто такими, що тільки проходять в наш час етап свого доктринального розуміння, усвідомлення, осмислення та визнання. І це, не дивлячись на те, що екологічні правовідносини вже знайшли свою належну конституційну, законодавчу та нормативно-правову регламентацію і регулювання на внутрішньодержавному (національному) і міжнародно-правовому рівнях, причому вже у відповідній темпоральній ретроспективі.

Разом з тим, необхідно наголосити на тому, що входячи в нормативний масив конкретної держави, екологічні норми і принципи тільки набувають властивостей елементного складу і складової частини конституціоналізму як такого (тобто, політико-правової системи, що заснована на верховенстві Конституції держави; теорії, історії і практиці конституційного будівництва; системи публічної влади, що обмежена конституцією [3]). Це обумовлюється, на наш погляд, достатньо невеликим проміжком часу, що пройшов з моменту визнання і легалізації, в тому числі й конституційної, саме

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

норм і принципів екологічного права. Разом з тим, міжнародна спільнота держав, що опікується регламентацією і регулюванням найбільш важливих сфер і питань міждержавного співробітництва між державами, – саме в цьому контексті працює «на випередження» національного конституцієводавця і в процесі повсякденної діяльності органів, що функціонують під егідою ООН, обирає найбільш актуальні і перспективні питання можливої міжнародної взаємодії держав, запозичуючи їх на національному рівні, як нові об'єкти міжнародно-правового регулювання, – отже, на основі системного аналізу діяльності держав в сфері охорони і захисту довкілля, а також діяльності міжнародних інституцій в профільній сфері, – робить прогностично-предметний висновок: а) про виникнення, формування і подальший розвиток феноменології екологічного конституціоналізму; б) про формування його суб'єктно-об'єктного складу; в) про формування його інституційної структури; г) про основні напрями становлення цього феноменологічного явища; г') про перспективи його розвитку і вдосконалення.

Отже, системно-суб'єктне тлумачення висновків, що прийнято міжнародними інституціями, дає змогу визначити й суб'єктний склад екологічного конституціоналізму.

Для вирішення питання визначення суб'єктного складу екологічного конституціоналізму вважаємо за потрібно зробити декілька зауважень методологічного характеру. Вони, насамперед, торкаються засобу визначення профільного складу. На нашу думку, таким засобом виступає метод системного аналізу та метод суб'єктної ідентифікації. Саме вони дають змогу визначити суб'єктний склад ЕК, який може здійснюватися наступним чином, враховуючи універсальність ЕК – при системному аналізі суб'єктного складу:

А) *глобального конституціоналізму*, з наступною індивідуальною, груповою та колективною (асоціативною) ідентифікацією;

Б) *загального конституціоналізму*, з наступною індивідуальною, груповою та колективною (асоціативною) ідентифікацією;

В) *національного конституціоналізму* з наступною індивідуальною, груповою та колективною (асоціативною) ідентифікацією;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Г) *ЕК*, з наступною індивідуальною, груповою та колективною (асоціативною) ідентифікацією – через використання нормативних актів та актів рекомендаційного характеру (*soft law*) міжнародних організацій;

Г') *національного конституційного права*, з наступною індивідуальною, груповою та колективною (асоціативною) ідентифікацією;

Д) *міжнародного екологічного права*, з наступною індивідуальною, груповою та колективною (асоціативною) ідентифікацією;

Е) *національного екологічного права*, з наступною індивідуальною, груповою та колективною (асоціативною) ідентифікацією.

Такий підхід детермінується тим, що:

- по-перше, суб'єктний склад екологічних правовідносин, що складають нормативну основу ЕК, на будь-якому управлінському рівні – глобальному, універсальному, регіональному, субрегіональному, державному, внутрішньо регіональному, локальному, – характеризується відносною сталістю і відносною стійкістю;

- по-друге, такий суб'єктний склад ЕК представляє собою відповідний набір суб'єктів конституційно-правових та міжнародно-правових відносин, який змінюється в залежності від управлінського рівня регламентації та регулювання правовідносин в сфері охорони і захисту довкілля, використання природних ресурсів, забезпечення заходів екологічної безпеки, а також рівня реалізації зазначених заходів;

- по-третє, такий суб'єктний склад ЕК може бути розподілений згідно принципу розподілу влад – або у його буквальному розумінні – на суб'єктів законодавчої, виконавчої, судової і контрольної влади, або в його наближеному розумінні – ООН; міжнародні міжурядові організації, що функціонують під її егідою; інші міжнародні міжурядові організації; міжнародні неурядові організації; держави; органи конкретної держави, що володіють компетенційними повноваженнями в сфері регламентації, регулювання екологічних правовідносин; правоохоронні органи держави (суд, прокуратура, поліція тощо), що здійснюють функції в сфері охорони і захисту довкілля тощо;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- по-четверте, такий склад може бути класифікований в залежності від залучення в управлінську діяльність: а) на суб'єктів, що вирішують питання регламентації, регулювання, захисту і охорони екологічних відносин на рівні конкретної держави (законодавчі, виконавчі, судові і контрольні органи, органи місцевого самоврядування /далі – ОМСВ/) та на суб'єктів, що повинні виконувати відповідні нормативні настанови щодо цього (виконавчі, судові та контрольні органи держави, ОМСВ);

- по-п'яте, враховуючи особливо важливий та складний характер екологічних правовідносин, що реалізуються в межах феноменології ЕК, їх суб'єктний склад може визначатись й по наявності фактору – «суб'єкт – об'єкт», коли суб'єкт екологічних правовідносин одночасно виступає як об'єкт їх управлінського впливу (міжнародні неурядові організації, органи публічної влади більш нижчого рівня, територіальні людські спільноти (територіальні громади), фізичні особи, без врахування їх правового стану, тощо);

- по-шосте, такий суб'єктний склад ЕК може бути визначений шляхом системного аналізу міжнародно-правових договірних актів: а) екологічної та аналогічної або наближеної спрямованості, б) підписантами і сторонами яких виступають держави, в) згідно чого вони беруть на себе відповідні міжнародно-правові зобов'язання, г) які повинні бути реалізовані ними на внутрішньодержавному рівні (через реалізацію відповідних положень національного механізму імплементації /див. ст. 9 Конституції України [4]/), г') через відповідну цільову діяльність належних суб'єктів внутрішньодержавного (насамперед, національного конституційного) права, включаючи органи місцевого самоврядування, що діють від імені та в інтересах ТГ та їх членів-жителів;

- по-сьоме, враховуючи на високий ступень новелізації феноменології ЕК, тільки початковий етап його міжнародно-правової легалізації і наявність лише формування перших тенденцій його легітимації серед держав, міжнародно-правової і національної конституційно-правової доктрини, міжнародної громадськості та інституцій громадянського суспільства всередині держав, найбільш оптимальним уявляється визначення суб'єктного складу ЕК шляхом системного аналізу міжнародно-правових документів рекомендаційного характеру, що приймають міжнародні організації, які

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

функціонують під егідою ООН на рівні м'якого права «soft law», що можуть виступати частиною комплексного механізму правового регулювання міжнародних правовідносин [5], не дивлячись на його нетиповість, високу декларативність, суперечливість, складну технологічність, нестійкість, необов'язковість, рекомендаційність тощо [6, с. 10–11].

Отже, якщо йти по цьому шляху, то насамперед, треба:

І) проаналізувати документи 23 наради Робочої групи Сторін Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. Отже, висновок про формування ЕК був зроблений саме в процесі обговорення питань застосування і дії Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля – знаменитої Орхуської конвенції від 25 червня 1998 року [7], що відкрила доступ громадськості до широкого комплексу прав щодо участі в процесі прийняття рішень при вирішенні екологічних питань (інформація, участь в процесі прийняття рішень на всіх його стадіях, підзвітність та прозорість цього процесу, а також сам процес їх виконання, врахування інтересів, належний облік таких інтересів, посилення громадської підтримки рішень тощо) , що завжди було «каменем спотикання» у відносинах між структурами громадянського суспільства, що репрезентують територіальні людські спільноти та їх членів-жителів, і державою і бізнесом, а також їх прямиий доступ до правосуддя з профільних питань. Отже, системний аналіз дозволяє визначити наступні суб'єкти, що мають безпосереднє значення до формування, визначення, функціонування, охорони і захисту ЕК – а) держави-підписанти (тобто, такі, що ще не ратифікували наведену конвенцію), б) держави-сторони цієї міжнародної угоди (тобто, такі, що вже ратифікували профільну угоду та прийняли її до виконання на внутрішньодержавному рівні), в) законодавчі органи держав, що ратифікували профільну конвенцію; г) суб'єкти міжнародно-правової регламентації і регулювання профільної конвенції, що знаходяться під державною юрисдикцією – окремі громадяни, неурядові організації та приватний сектор, ЗМІ, організації електронних та інших засобів зв'язку, що з'являться в майбутньому, інші державні органи (органи виконавчої влади), судові органи та інші правоохоронні органи (органи прокуратури); г') суб'єкти міжнародного права – ООН,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Європейська економічна комісія. Окремо, треба наголосити на належності до цього складу територіальних спільнот, що виступають не тільки основним суб'єктом профільних правовідносин навколо ЕК, а й його основоположним бенефіціаром (вигодонабувачем).

Треба зазначити, що ст. 2 «Визначення» профільної конвенції містить в собі відповідний тезаурус її суб'єктного складу. Так, терміносистема «Державний орган» означає: а) урядовий орган на національному, регіональному та іншому рівні; б) фізичні, чи юридичні особи, які виконують державні адміністративні функції згідно з національним законодавством, включаючи конкретні обов'язки, види діяльності та послуги, що мають відношення до навколишнього середовища; в) будь-які інші фізичні або юридичні особи, на які покладено виконання державних обов'язків чи функцій, або які надають населенню послуги, що мають відношення до навколишнього середовища, під наглядом органу або особи, зазначених вище у підпунктах а) чи б); г) заклади будь-якої регіональної організації економічної інтеграції, зазначені в статті 17, які є Стороною цієї Конвенції. При цьому, це визначення не включає органи або заклади, які діють у сфері судочинства або законодавства (п. 2, ст. 2 Конвенції).

Крім того, особливістю цієї Конвенції є те, що її тезаурус визначає і розрізняє терміносистеми «громадськість» і «зацікавлена громадськість», що суттєво доповнюють состав суб'єктного складу ЕК. Так, «громадськість» означає одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їхнє об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою (п. 4 ст. 2 Конвенції), а «зацікавлена громадськість», своєю чергою, означає громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість в цьому процесі (екологічні активісти. – авт.) (п. 5 ст. 2 Конвенції). Причому, для цілей даного визначення недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам національного законодавства (інституційні структури громадянського суспільства. – авт.), вважаються такими, що мають зацікавленість.

Б) вказати, що наведені вище настанови щодо визначення суб'єктного складу саме ЕК підкреслює й суб'єктний склад низки міжнародних угод договірною

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

профільного характеру, що також впливають на формування ЕК – однак, тут йдеться здебільше про держави (не дивлячись, по-перше, на їх різні рольові позиції в міжнародній угоді; по-друге, на різні позиції або в технологічному циклі, або в складі делікту), їх органи, фізичні та юридичні особи, а також про громадськість. До таких угод відносяться:

- Конвенція щодо оцінки впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті, що прийнята 25 лютого 1991 року в Еспо, Фінляндія [8], стаття 1 «Визначення» якої містить визначення:

А) «Сторони» – якщо у тексті не зазначено іншого, означає Договірні Сторони цієї Конвенції;

Б) «Сторона походження» – означає Договірну(і) Сторону(и) цієї Конвенції, під юрисдикцією якої(их) передбачається виконувати заплановану діяльність;

В) «зачеплена Сторона» – означає Договірну(і) Сторону(и) цієї Конвенції, яка(і) може (можуть) бути зачеплена(і) транскордонним впливом запланованої діяльності;

Г) «заінтересовані Сторони» – розуміються як Сторона походження та зачеплена Сторона, які беруть участь у застосуванні методів оцінки впливу на навколишнє середовище відповідно до цієї Конвенції;

Г') «компетентний орган» – означає національний орган чи органи, що призначаються Стороною як відповідальні за виконання функцій, які охоплюються цією Конвенцією, та/або орган чи органи, на які Сторона покладає повноваження по прийняттю рішень, що мають відношення до запланованої діяльності;

Д) «громадськість» – означає одну або декілька фізичних або юридичних осіб.

- Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій, що прийнята 17 березня 1992 року в Гельсінкі, Фінляндія [9], стаття 1 «Визначення» якої містить дефініції:

А) «Оператор» – означає будь-яку фізичну або юридичну особу, включаючи державні органи, що відповідають за проведення будь-якої діяльності, наприклад, під наглядом якої здійснюється та чи інша діяльність, яка планує здійснювати або здійснює будь-яку діяльність;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Б) «Сторона», якщо в тексті не міститься інше визначення, означає Сторону цієї Конвенції;

В) «Сторона походження» – означає будь-яку Сторону або Сторони, в межах дії юрисдикції якої або яких сталася або може статися промислова аварія;

Г) «Зачеплена Сторона» – означає будь-яку Сторону або Сторони, яку або які зачіпає або може зачепити транскордонний вплив промислової аварії;

Г') «Заінтересовані Сторони» – означає будь-яку Сторону походження і будь-яку зачеплену Сторону;

Д) «Громадськість» – означає одну або декілька фізичних або юридичних осіб і - Конвенція про охорону і використання транскордонних річок і міжнародних озер [10], що прийнята 17 березня 1992 року в Гельсінкі, Фінляндія, стаття 1 «Визначення» якої містить наступні дефініції:

А) «Сторона», якщо текст не вміщує інших вказівок, означає Договірну Сторону цієї Конвенції;

Б) «Прибережні Сторони» – означають Сторони, які межують з одними й тими ж транскордонними водами;

В) «Спільний орган» – означає будь-яку двосторонню чи багатосторонню комісію або інші відповідні організаційні структури, призначені для виконання співробітництва між прибережними Сторонами.

- а також інші регіональні конвенції з екологічних питань, що містять аналогічні або подібні дефінітивні визначення.

В) зазначити, що вказана вище 23 нарада Робочої групи проходила під егідою Європейської економічної комісії ЕКОСОС (Економічної і Соціальної Ради) ООН, що є одним з структурних органів цієї єдиної міжнародної міждержавної організації світової спільноти [11, с. с. 290–322; 12], 26-28 червня 2019 року у Женеві (Швейцарія).

II) акцентувати увагу на тому, що висновки щодо зародження і формування ЕК були сформовані при розгляді Пункту 3 с) попереднього порядку денного щодо доступу до правосуддя в процесі Суддівського колоквиуму по Цілі 16 в області сталого розвитку: роль судової системи в сприянні забезпеченню верховенства права в питаннях навколишнього середовища [13, с. 3]. Отже, можна стверджувати, що під егідою

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Європейської економічної комісії ЕКОСОС ООН (однієї з основних інституцій міжнародного співтовариства) 26-28 червня 2019 року у Женеві (Швейцарія) на спеціально організованому заході представниками судових систем держав-членів міжнародної спільноти обговорювалась Ціль 16 в області сталого розвитку в контексті ролі судової системи щодо сприяння забезпеченню верховенства права в питаннях довкілля.

Треба наголосити на тому, що Цілі сталого розвитку (далі – ЦСР), які ще називають «Глобальними цілями», у своєму змістовному розумінні, можна визначити як загальний заклик міжнародної спільноти держав до дій своїх членів, спрямованих на те, щоб покінчити з бідністю, захистити планету і забезпечити мир і процвітання для всіх людей у світі.

У своєму праксеологічному розумінні ЦСР є ключовими напрямками розвитку держав світу, що були ухвалені на Саміті ООН зі сталого розвитку, що відбувся у вересні 2015 року в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку (США) [14; 15]. Вони фактично замінили Цілі розвитку тисячоліття (це вісім міжнародних цілей розвитку, яких 193 держави-учасниці ООН і, щонайменше, 23 міжнародних організації домовилися досягти до 2015 року), термін яких закінчився наприкінці 2015 року [16]. ЦСР ухвалені на період від 2015 до 2030 року і нараховують 17 Глобальних цілей, яким відповідають 169 завдань.

Отже, офіційний документ (резолуція) Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року» (англ. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development), від 25 вересня 2015 року, оголошує новий план дій, метою якого є виведення світу на траєкторію сталого та життєстійкого розвитку.

Вказані 17 Цілей є розвитком успіху Цілей розвитку тисячоліття; крім того, серед інших пріоритетів, вони також охоплюють нові сфери, такі як кліматичні зміни, економічна нерівність, інновації, стале споживання, мир і справедливість. Цілі є взаємопов'язаними – ключем до успіху в одній із них є розв'язання питань, загалом пов'язаних з іншими.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Звідси цей Порядок денний є планом дій для людей, планети та процвітання. Його стратегічна телеологічна домінанта полягає також у зміцненні всезагального миру в умовах більшої свободи. Ми визнаємо, що викорінення бідності в усіх її формах та вимірах, включно з крайньою бідністю, є найважливішим глобальним завданням та однією із неодмінних потреб сталого розвитку.

Сімнадцять Цілей сталого розвитку і 169 завдань демонструють масштабність і амбітність цього нового всезагального Порядку денного. Вони орієнтовані на розвиток здобутків, досягнутих у рамках Цілей розвитку тисячоліття, і на завершення реалізації завдань, які не вдалося виконати. Вони спрямовані на реалізацію прав людини для всіх, досягнення гендерної рівності та розширення прав і можливостей всіх жінок і дівчат. Вони мають комплексний та неподільний характер і забезпечують зрівноваження трьох вимірів сталого розвитку: *економічного, соціального та екологічного*.

Усі 17 цілей взаємопов'язані, тобто успіх в одній впливає на успіх інших. Боротьба із загрозою зміни клімату впливає на те, як людство управляє своїми крихкими природними ресурсами, досягнення гендерної рівності чи покращення здоров'я допомагає викоринити бідність, а сприяння миру та інклюзивному суспільству зменшить нерівність та сприятиме процвітанню економіки. Отже, це найбільший шанс, який у нас є для покращення життя майбутніх поколінь.

Кожна ціль та рівень однаково важливі, але для досягнення усіх цілей необхідне партнерство територіальних людських спільнот.

В Порядку денному вказується, що міжнародна спільнота та її держави-члени сповнені рішучості мобілізувати кошти, потрібні для його здійснення, шляхом активізації роботи Глобального партнерства в інтересах сталого розвитку, що ґрунтується на засадах зміцнення глобальної солідарності, спрямовується, зокрема, на задоволення потреб найбідніших і найуразливіших груп населення і передбачає участь усіх країн, усіх зацікавлених сторін і всіх людей.

Отже, повне найменування Цілі 16 є таким – Сприяння побудові миролюбного та відкритого суспільства на користь сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх та створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

участі установ на всіх рівнях. При системно-предметному тлумаченні основних напрямків реалізації цієї цілі до профільних питань щодо становлення ЕК можна віднести наступні:

- 16.3 Сприяти верховенству права на національному та міжнародному рівнях і забезпечити всім рівний доступ до правосуддя (принагідно до охорони і захисту довкілля. – Авт.);

- 16.6 Створити ефективні, підзвітні та прозорі установи на всіх рівнях (принагідно при вирішенні питань охорони і захисту довкілля. – Авт.);

- 16.7 Забезпечити відповідальне прийняття рішень репрезентативними органами на всіх рівнях за участі всіх верств суспільства (принагідно при вирішенні питань охорони і захисту довкілля. – Авт.).

Використовуючи цільовий підхід, можна визначити суб'єктний склад правовідносин, що виникають в профільній сфері, а саме:

- по-перше, це держави та міжнародні організації (універсальна – ООН та інші організації, що функціонують під її егідою – ЕКОСОР тощо; міжнародні міжурядові та міжнародні неурядові організації екологічної спрямованості);

- по-друге, органи публічної влади-держав членів міжнародної спільноти (законодавчі, виконавчі, судові, контрольні);

- по-третє, фізичні особи – що є жителями і членами відповідних територіальних громад та юридичні особи конкретної держави;

- по-четверте, інституції громадянського суспільства, що функціонують в межах територіальних громад.

III. піддати системному аналізу положення, що були вперше висунуті і формалізовані в підсумковому документі 23 наради Робочої групи Сторін Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. До таких положень відносяться наступні положення, що фактично виступають як ідентифікаційні аргументи і, одночасно, кваліфікуючи ознаки феноменології ЕК – що, враховуючи предмет нашого дослідження, повинні бути визначені на суб'єктний склад правовідносин, що виникають навколо кожної з таких ознак.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Отже, в наведеному вище документі вперше було зроблено таке обґрунтування щодо формування екологічного конституціоналізму:

А) останнім часом все ширше усвідомлюється принцип верховенства права в питаннях, що стосуються довкілля, і права на здорове довкілля, – отже, йдеться про діяльність: а) міжнародного співтовариства держав (ООН та міжнародні організації, що функціонують під її егідою), б) держав-членів міжнародної спільноти та їх органів публічної влади (законодавчої, виконавчої, судової, контрольної); в) міжнародних неурядових організацій; г) інституцій громадянського суспільства, що діють на території конкретної держави (неурядові некомерційні організації); г') фізичних осіб, незалежно від їх правового стану; юридичних осіб публічного права.

Б) в цілому не менше 155 держав взяли на себе правові зобов'язання згідно з договорами, відповідно до конституцій і законодавства поважати, захищати і здійснювати це право, – отже, йдеться про національні держави та їх органи публічної влади (законодавчої і виконавчої), що взяли на себе міжнародно-правові зобов'язання по міжнародних договорах з питань охорони і захисту довкілля, використання його об'єктів, дотримання правил екологічної безпеки;

В) серед наведених 155 держав налічується не менше 20 країн, суди яких постановили, що право на здорове навколишнє середовище є найважливішим елементом конституційного права на життя і тому являє собою право, що охороняється конституцією, яке можна відстоювати в судах, – отже, йдеться про судову владу конкретної держави, що виступає суб'єктом ЕК, вважаючи на її участь у захисті права людини на здорове довкілля;

Г) багато національних судів загальноєвропейського регіону прийняли рішення щодо права на здорове навколишнє середовище, – отже, знову йдеться про судову владу – національні суди держав європейського регіону, що приймають рішення про захист права людини на здорове довкілля – отже, у підсумку, вони виступають суб'єктом ЕК, втім, як й фізичні і юридичні особи, що є учасниками (сторонами) профільного судового процесу;

Г') визнано, що ЕК є відносно новим явищем, яке знаходиться на стику конституційного права, міжнародного права, права прав людини і права навколишнього

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

середовища, – отже, такий складний «нормативний» симбіоз не тільки окремих галузей національного права, а й двох самостійних правових систем – національної правової системи окремої держави та міжнародної системи, дає можливість стверджувати про запозичення саме їх суб'єктного складу в широкому його розумінні до суб'єктного складу ЕК;

Д) положення про те, що ЕК – це явище, яке відображає визнання того факту, що довілля є належним предметом захисту в конституційних текстах і в судах в усьому світі, на наш погляд, має комплексний характер та підводить підсумок у об'єднанні суб'єктного складу ЕК з пунктів А), Б), В, Г);

Е) положення про те, що у ЕК також знайшли відображення інноваційні конституційні механізми забезпечення екологічних прав і прав людини або досягнення стійкого розвитку, – яке, по великому ґатунку, є свідоцтвом функціонально-динамічного та інноваційно-захисного потенціалу ЕК, який містить в собі саме нові технологічні, організаційні, управлінські, нормативні рішення, що скеровані: а) на забезпечення екологічних прав людини (визнання, легалізацію, охорону, захист, реалізацію, гарантування, організаційне і організаційно-правове супроводження тощо); б) на досягнення стійкого розвитку (17 Глобальних цілей, яким відповідають 169 завдань, що містить Резолюція 70/1 Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року» від 25 вересня 2015 року).

Отже: а) через призму забезпечення екологічних прав людини (їх визнання, легалізації, охорони, захисту, реалізації, гарантування, організаційного і організаційно-правового супроводження тощо), б) в контексті становлення суб'єктного складу ЕК та в) з урахуванням наведених вище аргументів, можна виділити: державу та її органи публічної влади (законодавчі, виконавчі, контрольні); судову владу держави; міжнародну спільноту держав (ООН та міжнародні організації, що функціонують під її егідою); міжнародні неурядові організації екологічної спрямованості; інституції громадянського суспільства відповідної держави екологічної спрямованості; фізичні і юридичні особи.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Отже, територіальні спільноти фактично виступають колективними суб'єктами ЕК та відіграють одну з найважливіших ролей у його формуванні, становленні та затвердженні.

Література:

1. Яковюк І.В., Купрійова О.О. «Екологічний» конституціоналізм як правова основа політики національної безпеки в XXI сторіччі. Актуальні питання становлення та розвитку сучасного конституціоналізму в Україні (до 26-ї річниці Конституції України): Матер. Всеукр. наук.-практ. конф., м. Одеса, 23 червня 2022 р. / Ред. кол. М. В. Корнієнко, Є. О. Львова., М. М. Юрченко. Одеса: ОДУВС, 2022. С. 46-49.

2. Борисов Н.А., Волков В.А. Понятие экологического государства в контексте формирования политической экологии. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-ekologicheskogo-gosudarstva-v-kontekste-formirovaniya-politicheskoy-ekologii>. (дата звернення 01.12.2022).

3. Конституціоналізм. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%BC>. (дата звернення: 02.12.2022).

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

5. Зайцева Е.А. Мягкое право: объективная реальность или юридическая метафора? URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/>. (дата звернення: 02.12. 2022).

6. Велижанина М.Ю. «Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных отношений: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2007. 29 с.

7. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25 червня 1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text. (дата звернення: 02.12.2022).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

8. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті 25 лютого 1991 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272#Text. (дата звернення: 02.12.2022).

9. Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій: Вчинено в Хельсінкі, 17 березня 1992 року, з поправками від 19 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_262#Text. (дата звернення: 02.12.2022).

10. Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер: Вчинено в Хельсінкі, 17 березня 1992 року. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=00AXP931ED>. (дата звернення: 02.12.2022).

11. Баймуратов М.О. Міжнародне публічне право: підручник. Київ; Одеса: Фенікс, 2018. 762 с.

12. Баймуратов М.О., Мелинишин В.Б., Волошин Ю.А. Организация Объединенных Наций в условиях глобализации: вопросы модернизации и повышения эффективности деятельности. М.: Транслит, 2008. 272 с.

13. The Judicial Colloquium on Objective 16 in the Field of Sustainable Development: The Role of the Judiciary in Promoting the Rule of Law in Environmental Matters. ECE / MP.PP / WG.1 / 2019/8 // UN ECOSOC. 2019. 5 p.

14. Саммит ООН по устойчивому развитию, 25–27 сентября 2015 года, Нью-Йорк. URL: <https://www.un.org/ru/conferences/environment/newyork2015>. (дата звернення: 02.12.2022).

15. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года: Резолюция 70/1, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 года [без передачи в главные комитеты (A/70/L.1)]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement>. (дата звернення: 02.12.2022).

16. Цілі розвитку тисячоліття. УКРАЇНА: 2000–2015 Національна доповідь. Київ, 2015. 37 с. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:e2fcly2KhT0J:https://idss.org.ua/monografii/2015%2520MDG%2520Ukr%2520Report%2520DRAFT.pdf&cd=8&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>. (дата звернення: 02.12.2022).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

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

АДМІНІСТРАТИВНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ В ПЕРІОД КНЯЗЮВАННЯ СВЯТОСЛАВА ІГОРОВИЧА ТА ЙОГО ДІТЕЙ

Питання зміни адміністративної системи в Київській Русі піднімалося в період правління Святослава Ігоровича. Модель адміністративної системи управління була вибудована при Олегу. Вона включала в себе об'єднання Північної (Славія) та Південної (Куявія) Русі. Олег, використовуючи Ігоря, зміг вбити Київського князя Аскольда [1, с. 9-10].

Не дивлячись на те, що саме північний союз зміг перемогти в конфлікті, столицею об'єднання стає не Новгород, а Київ [2, с. 239]. Причиною стало вигідне стратегічне розміщення Києва. В чому полягала дана перевага?

Головною із важливіших проблем того періоду була логістика. Вона вирішувала як військові, так і економічні завдання. Річковий транспорт давав змогу їх вирішити. Особливо питання логістики піднімалося при збиранні полюддя. Аналізуючи Константина Багрянородного, ми прийшли до думки, що саме річки були основними артеріями перевозу великих об'ємів товарів. Весь транзит товару проходив через Київ. В Київську землю завозилась вся данина із Русі, а пізніше вона відправлялась до ринків збуту [3, с. 45-51]. Договори 907 та 911 років вказують на те, що головним економічним партнером по збуту данини була Візантійська імперія, а саме – Константинополь [4, с. 65-66, 10-14]. Склалася наступна конфігурація: неможливо було відправити товар по Дніпру, Десні, не минаючи Київ. Князь міг легко перекрити цей торгівельний маршрут із Києва. Той, хто контролював Київ, той контролював майже всю торгівлю Русі по Чорному морі та Каспію. Київ став центром збору данини та контролю за торгівлею.

Суттєві зміни у відносинах столиці і регіонів розпочав Святослав Ігорович. Причиною цьому послужило перенесення столиці. Питання зміни столиці було підняте по смерті княгині Ольги, Святославом Ігоровичем. До цього в Київській Русі діяв

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

дуумвірат. У Києві правила княгиня Ольга, а в Новгороді – Святослав Ігорович [5, с.35-38], [3, с. 45].

Так як система збирання полюддя була замкнена на Києві, то основний дохід йшов саме Києву, де перебувала княгиня Ольга. Молодий Святослав мав розуміти, що Новгород не можна було замкнути на діючій системі збору данини, так як розташування ринків збуту сировини не давало змогу Новгороду контролювати збут полюддя, оскільки вихідний маршрут проходив через Київ, а не Новгород. Київ міг легко перекрити торгівельний шлях із «варягів в греки». Київ контролював всю торгівлю з Візантією. Скільки б Новгород не захоплював Київ, останній все одно залишався столицею Київської Русі [6, с.18, 45, 88, 90]. Це питання не ідеології, а економічної раціональності.

Святославу Ігоровичу для протистояння з Ольгою потрібне було своє власне джерело надходжень прибутків. Такими джерелами спочатку ставали торгівельні маршрути, які проходили через Хазарію. Фортеця Сакел контролювала шлях з Дону в Азовське море, а місто Ітіль контролювало шлях по річці Волзі щодо входу у Каспійське море. Також здійснювався контроль за волоками з Дону на Волгу. Війна з Хазарією дала можливість контролю за торгівельними потоками. Також був взяте місто Самандр, яке теж відіграло важливе торгівельне значення в торгівлі на Каспії [7, с. 220-221].

Але амбіції Святослава були набагато більші. Він вирішив прибрати до рук і Дунай. Саме війна з болгарами і дала йому контроль за Переяславцем [8, с. 33]. Після захоплення Болгарії Святославом, Русь контролювала наступні торгівельні шляхи: з Дунаю у Чорне море, із «варягів в греки», з Дону в Азовське море, з Волги в Каспій. Фактично Святослав із Ольгою оволоділи усіма основними річковими торгівельними шляхами із Східної Європи в Азію. Русь настільки зміцнила свої позиції, що стала загрожувати Візантійській Імперії.

Смерть матері ослабила позиції Києва і Святослав вирішив перенести столицю Русі в Переяславець на Дунаї. Князь аргументував це тим, що місто знаходиться в більш вигідному стратегічному місці [9, с. 25].

Але як Київ мав відреагувати на думку, що із ключового міста він перетворюється на другорядне, як це фактично сталось із Новгородом? Святослав садить в Києві свого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

старшого сина Ярополка, в древлянській землі Олега, а в Новгороді – Володимира [10, с. 21].

Чому саме Переяславець на Дунаї мав стати новою столицею Русі? Ми пов'язуємо це з маршрутом збору данини. Стара модель полюддя, вказана Константином Багрянородним, не враховує приєднання нових територій. Тепер кінцевий маршрут проходить через Болгарію, яка і стає кінцевою точкою збору данини, після того як направити данину на продаж до Константинополя. Договір Русі та Візантії заключений князем Ігорем 944 року саме обговорив умови даної торгівлі [4, с. 36-41].

Для ефективного збору данини Святослав направив своїх дітей князувати в ключових землях. Всі вони мали збирати данину та відправляти її до батька. Так як пізніше Олег Святославович вбив Люта, сина воєводи Свенельда, батько якого в той час служив Київському князю Ярополку Святославовичу, це спричинило в майбутньому конфлікт між братами [11, с. 110]. Сама причина конфлікту вказує на те, що юрисдикція Ярополка не розповсюджувалась на землі Олега. Те що люди Київського князя дозволили собі полювати на землях древлян, сприйнялося Олегом як порушення його прав. Ми вважаємо, що в рамках адміністративної реформи Святослава, кожен з братів збирав данину на підконтрольній йому території самостійно. Після збору, данина мала відправлятися до Переяславця на Дунаї. Таким чином Київ втрачав безпосередній контроль за збиранням данини в Древлянській землі та Новгороді. Ймовірно це було зроблено Святославом спеціально з метою економічного та політичного ослаблення Києва, щоб він не створював конкуренцію новій столиці.

Поразка у війні з Візантією та відмова русів від Болгарії за договором 971 року змінили систему збору данини та підпорядкування міст [4, с. 59-60]. Київ знову стає ключовою точкою в торговельних маршрутах. Смерть Святослава при поверненні додому із Болгарії створила кризу в системі управління, так як молодші брати не визнавали волю старшого брата, як батьківську.

Фактично Ярополк розпочав контр-реформу, щоб Київ повернув статус столиці та контролював збір данини всієї Русі. Спочатку Ярополк підкорив древлянську землю, а потім вигнав Володимира із Новгорода і поставив там свого посадника [1, с.32]. Київ повернув собі статус адміністративного центру Київської Русі. Вбивство Ярополка і

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

прихід до влади Володимира Святославовича не вплинули на даний процес. Володимир продовжив політику вбитого ним брата по укріпленню централізації столиці.

Володимир Святославович також продовжив політику батька по розподілу дітей на княжі столи. Діти, яких поставив Володимир, мали збирати данину. Одна третина данини залишалась в сина, а дві третини він відправляв до батька в Київ [5, с.55,64]. Для нас важливо дізнатися чи закріплювалися землі за його синами і чи вони виконували роль посадників? І тут постає питання: влада закріплюється за дітьми пожиттєво з правом передачі її своїм нащадкам, чи вона тимчасова і діти лише мають статус посадника?

За період правління Володимира Святославовича відбулось декілька ротацій. Після смерті Новгородського князя Вишеслава, Ярослав Володимирович з Ростова був переведений до Новгорода. В Ростов відправився князювати його брат Борис, в Муром – Гліб. [12, с. 39]. За Василем Татищевим Борис був переведений до Ростова із Мурому. В Муром відправився князювати князь Гліб [5, с. 64]. Даний приклад наводить на думку, що земля не закріплювалась за князем і він може бути переведений і до іншого князівства. Але є одна цікава тенденція: Новгородський князь не мав дітей.

Доволі цікава передача влади відбулась в Полоцькій землі, в якій правив Ізяслав Володимирович, який помер в 1001 році. По його смерті княжий стіл передався сину Брячиславу Ізяславовичу, а не одному із дітей Володимира Святославовича. Після того як помер Брячислав у 1044 році при Великому князі Ярославі Мудрому правити полоцьким князівством став Всеслав Брячеславович [5, с.63,77]. В даному випадку при правлінні Володимира та його сина Ярослава, трансфер влади в полоцькому князівстві здійснювався від батька до сина.

Що відмінного між випадком Ізяслава та Вишеслава? У Ізяслава на момент смерті були сини. Володимир не забрав княжі столи у своїх внуків. Можливо Полоцьк мав спеціальний статус.

За правління Володимира відбувалась зміна княжих столів, коли один із його синів помирає. Але полоцький випадок дає нам підстави припустити, що по смерті

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

сина, його дитина займає княжий стіл. І тільки коли немає спадкоємця, княжий стіл може зайняти його брат.

У досліджений нами період відбулась адміністративна реформа Святослава Ігоровича, контр-реформа Ярополка Святославовича. Володимир Ярославович на початку свого князювання продовжив політику Ярополка по централізації влади навколо Києва та знищення конкурентів. В пізніші терміни свого князювання він, як і його батько, став розставляти дітей на княжі столи. Володимир вів політику ротації своїх дітей, коли хтось із них помирає. Разом з тим він закріпив право своїх внуків успадковувати княжий стіл за батьком на прикладі Полоцька. Хоча ми не можемо стовідсотково стверджувати, що практика садити внуків на княжий стіл своїх померлих батьків була загальною, а не виключенням в даний історичний проміжок часу. Наприклад, у зв'язку із спеціальним статусом Полоцька. Тому є доцільність подальшого більш глибокого вивчення даного питання. Якщо це була цілеспрямована політика Володимира, то ми маємо факт спроби закріпити княжий стіл за нащадками померлого сина без ротацій.

Література:

1. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Лаврентьевская и Троицкая летописи. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1846. Т. 1. 267 с.
2. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Ипатіевская летопись. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1843. Т.2. 379 с.
3. Константин Багрянородный. Об управлении империей. Москва: Наука, 1991. 496 с.
4. Юшков С. В. Памятники Русского права. Москва: Госюриздат. 1952. 287с.
5. Татищев. В.Н. История Российская. Москва: Ёрмак, 2005. Т.2. 732 с.
6. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Софійская первая летопись. Ленинград: Издательство РАН, 1925. Т. 5. 240 с.
7. Войтович Л..В. Княжа доба на Русі: портрети еліт. Біла Церква: Видавець О.В. Пшонківський. 2006 рік. 782 с.

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

8. .Полное Собрание Русскихъ Летописей. Радзивилловская летопись. Ленинград: Наука, 1989. Т. 38. 177 с.

9. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Типографская летопись. Петроградъ: 2-я Государственная типографія 1921. Т.24. 271 с.

10. Полное Собрание Русскихъ Летописей.Новгородская летопись по синодальному харатерному списку . Санкт-Петербург: Типография Императорской Академіи Наукъ, 1888. Т.3. 490 с.

11. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Псковские Софиевские летописи. Санкт-Петербург: Типография Эдуарда Праца, 1851. Т. 5. 275 с.

12. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Летописный сборникъ именуемый летописью Авраамки. Санкт-Петербург: Типография О. Елеонскаго и Ко, 1889. Т. 16. 320 с.

Потапенко С. А.,
доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри цивільного, господарського і трудового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму,
Адвокат

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ МЕЖ ТЕРИТОРІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У контексті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 12.06.2020 року урядом по всій країні визначені адміністративні центри та затверджені території 1 469 територіальних громад (далі – ТГ) площею 553 818,0 км², у складі 27 833 населених пунктів, із населенням 3 812,2555 тис. жителів [1]. На цій основі 19.07.2020 року постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» були ліквідовані 490 районів, що склалися з сільських, селищних, міських рад і населених пунктів та утворені 136 нових укрупнених районів у складі сільських, селищних, міських ТГ [2], як територій, які ще не є ланкою чинного адміністративно-територіального устрою України.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Нормативно територія ТГ визначається як нерозривна територія у межах однієї області, як визначена по зовнішніх межах юрисдикції сільських, селищних, міських рад територіальних громад, що об'єдналися («об'єднали»), у просторових межах якої територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення [3, ст. 1; 4, ст. 4].

В юридичній літературі відстоюється думка про те, що територія ТГ є затвердженою урядом на основі встановлених територій сільських (селищних) рад як адміністративно-територіальних одиниць, нерозривна територія, яка не є ланкою адміністративно-територіального устрою України, але водночас частково виконує функцію низової адміністративно-територіальної одиниці, в частині окреслення меж здійснення територіальною громадою та її органами місцевого самоврядування повноважень у сфері місцевого самоврядування [5, с. 238]. Територія ТГ включає всі землі в межах та за межами населених пунктів, які розташовані в ТГ.

З 24.07.2020 року територія ТГ включена до переліку об'єктів містобудування [6], а з 27.05.2021 року територія ТГ стає об'єктом Державного земельного кадастру (далі – ДЗК) [7]. На початку 2021 року Міністерство розвитку громад та територій затвердило Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій ТГ, де останні займають третій рівень [8], а в літку цього ж року Держгеокадастр України доповнив Публічну кадастрову карту новим інформаційно-довідковим шаром «Межі територіальних громад» [9]. З липня 2021 року територія ТГ стає просторовою основою для передачі із державної власності до комунальної власності земель (земельних ділянок), розташованих за межами населених пунктів [7], а з 09.06.2022 р. територія ТГ, яка постраждала внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, отримує статус об'єкту комплексного відновлення на підставі спеціально розробленої програми, яка затверджується відповідною сільською, селищною, міською радою та вноситься до Реєстру будівельної діяльності [10, ст. 15²].

Територія ТГ вже актуалізована до більшості державних реєстрів та наразі несе на собі досить велике функціональне навантаження. Наведене обумовлює практичну необхідність встановлення меж території ТГ, які наразі лише окреслені межами

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

територій сільських (селищних) рад та умовно відображені в Публічній кадастровій карті України. Ми погоджуємося з В. Яценко, що межі ОТГ мають встановлюватися на основі принципів відкритості, інформативності, врахування чинної містобудівної документації та необхідних погоджень і затверджень спільних меж органами місцевого самоврядування ОТГ [11].

Відповідно до ст. 46¹ Закону України «Про землеустрій» межі території ТГ встановлюються на підставі затвердженого проекту землеустрою щодо встановлення її меж, який може розроблятися для з'ясування дійсної межі території ТГ, вирішення спору щодо меж території ТГ між декількома органами місцевого самоврядування [12] та з метою внесення відомостей про територію ТГ до ДЗК. Варто звернути увагу на те, що поряд із встановленням меж території ТГ ч. 5 ст. 46¹ цього закону також передбачає можливість встановлення меж території об'єднаної ТГ (далі – ОТГ), в якому мають визначитися як зовнішні межі території всієї ОТГ, так і межі територій усіх територіальних громад, що увійшли до її складу [12]. Для визначення меж території ТГ, а також земель, які з 01.07.2021 року за законом [7] перейшли до комунальної власності ТГ місцеві ради на практиці вже приймають рішення про розроблення зазначеного виду документації із землеустрою [13; 14]. Хоча інформація про встановлені межі території ТГ має відображатися у витягу з ДЗК, але наразі це технічно неможливо, оскільки така опція при формуванні витягу ще не передбачена. Можливо це пов'язано з відсутністю відомостей про встановлені межі територій ТГ у геоінформаційній системі ДЗК.

Просторове планування всієї території ТГ наразі здійснюється шляхом розроблення комплексного плану просторового розвитку території ТГ (далі – комплексний план), який визначає планувальну організацію, функціональне призначення території ТГ, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища тощо [10, ст. 1].

Чинне законодавство не містить прямих приписів про черговість розроблення проекту землеустрою щодо встановлення меж території ТГ та комплексного плану. Приміром, при встановленні (зміні) меж населеного пункту спочатку розробляється та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

затверджується його генеральний план, який містить проектну межу розвитку населеного пункту, а вже потім на його основі проект землеустрою щодо встановлення (зміни) його меж. З одного боку, така практика є слушною і для удосконалення процедури встановлення меж території ТГ. Але, з іншого боку, враховуючи запроваджений в Україні воєнний стан, значні фінансові затрати, які необхідні для розроблення зазначених видів містобудівної документації та документації із землеустрою, зниження дохідної частини місцевих бюджетів, потрібно виходити із існуючих реалій.

Вищевикладене дає нам підстави для висновку про те, що доцільно розширити перелік проектних рішень у змісті комплексного плану, передбачивши можливість, поряд із плануванням функціонального призначення території ТГ, формуванням земельних ділянок та їх резервуванням для суспільних потреб тощо, також визначати та встановлювати межі всієї території ТГ та відмовитися від проекту землеустрою щодо встановлення меж ТГ.

Література:

1. Децентралізація дає можливості <<https://decentralization.gov.ua/newgromada>> (дата звернення 12.12.2022).
2. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>> (дата звернення: 29.12.2021).
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr/print> (дата звернення 12.12.2022).
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 12.12.2022).
5. Потапенко С. Правовий статус територій територіальних громад у системі адміністративно-територіального устрою України. Київ: Право України. 2021. Вип. 12. С. 226-241.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17.06.2020 № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#n203> (дата звернення 12.12.2022).

7. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text> (дата звернення 12.12.2022).

8. Про затвердження Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад: наказ Міністерства розвитку громад та територій від 26 листопада 2011 р. № 290 <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0290914-20#Text>> (дата звернення 12.12.2022).

9. Цифровізація: Межі громад з'явилися на Публічній кадастровій карті. Міністерство розвитку громад та територій України. 11.08.2021 р. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/cyifrovizacziya-mezhi-gromad-zyavylysy-na-publichniy-kadastrovij-karti/> (дата звернення 12.12.2022).

10. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. №3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#top> (дата звернення 12.12.2022).

11. Яценко В.О. Містобудівні основи розвитку локальних систем розселення об'єднаних територіальних громад : дис. ... докт. юрид наук : 18.00.04. КНУ Будівництва і архітектури. Київ. 2021. С. 219.

12. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення 12.12.2022).

13. Рішення дев'ятнадцятої сесії Яремчанської міської ради Івано-Франківської області VIII скликання від 30.11.2021р. № 28319/2021. URL: https://rada.info/upload/users_files/33309833/docs/f764a3bb6394cb40a4dad92b9e4aac2b.pdf (дата звернення: 12.12.2022).

14. Рішення дванадцятої сесії Ірпінської міської ради Бучаснського району Київської області VIII скликання від 29.07.2021 року № 1183-12/ VIII. URL: <https://www.imr.gov.ua/attachments/article/25998/1183.pdf> (дата звернення: 12.12.2022).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Лахижа М.І.,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та публічної служби
Академії праці, соціальних відносин і туризму

РЕФОРМА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Осмислюючи стан та перспективи реформ в Україні не можна абстрагуватися від врахування зовнішнього впливу, пов'язаного з глобалізацією, інтеграцією, досвідом інших країн та допомогою, на яку можна розраховувати.

На актуальне питання: «Чи варто проводити реформи в умовах воєнного стану?» однозначної відповіді, на наш погляд, бути не може: одні реформи зупиняються чи сповільнюються, проведення інших необхідно прискорювати. З'являється також необхідність у нових реформах, оскільки воєнна ситуація стимулювала євроінтеграційні процеси і значною мірою змінила позицію громадськості та багатьох лідерів Європейського Союзу від байдужості чи нейтральності до підтримки України у війні та у її прагненнях інтеграції до Європейського Союзу та НАТО. Чіткішими і конкретнішими стали й пов'язані з євроінтеграцією вимоги до України.

Особливе місце у цих процесах підтримки займає Польща, що пояснюється, на нашу думку, в першу чергу її геополітичним становищем, бажанням мати сусідом на Сході демократичну і дружню державу. Варто відзначити, що протягом тривалого часу Польща займає дружню позицію відносно України, а її сприяння євроінтеграційним прагненням нашої країни та наполегливість у цьому має велике значення для забезпечення безперервності пов'язаного з цим процесу. Важливим є й польський досвід реформ, який вивчається в Україні вже з перших років незалежності і відображений у багатьох публікаціях українських вчених.

Вивчення та використання зарубіжного досвіду важливе через відставання України від Польщі та багатьох інших посткомуністичних країн у багатьох напрямках реформ, яких вимагає процес інтеграції. Наприклад, лише 5 грудня 2022 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект "Про дерадьянізацію порядку вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України" №8263.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Водночас зазначалася необхідність ухвалення комплексного законопроекту № 4664 "Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою" [1].

Позицію Польщі відносно підтримки реформ в Україні неодноразово висловлювали Президенти Республіки Польща. Наприклад, у важкий період квітня 2014 року Президент РП Б. Комаровський заявив, що Польща може діяти на користь України в трьох основних напрямках: боротьба з корупцією, реформа місцевого самоврядування та підтримка малих і середніх підприємств. На його думку, в Польщі реформа місцевого самоврядування вирішила багато проблем [2].

У той час у Києві почала роботу група польських експертів (на чолі з экс-мером Варшави, депутатом від ПП М. Свенціцьким), яка мала допомогти провести реформу місцевого самоврядування в Україні.

Автору доводилося неодноразово брати участь у навчальних поїздках, семінарах та наукових конференціях в Республіці Польща, в тому числі й присвячених досвіду європейської інтеграції Польщі, реформам територіального самоврядування, організації публічної служби тощо, результати яких знайшли відображення у монографії та низці статей у фахових виданнях [3].

Реформу територіального самоврядування (місцевого та регіонального) поляки вважають однією з головних та найбільш успішних реформ трансформаційного періоду. Так, Я. Крас вважає її частиною та одним з ключових елементів реформи публічної адміністрації [4]. Необхідно відзначити, що цю реформу в Польщі розуміють широко, включаючи всі аспекти функціонування територіального самоврядування (сегмент місцевий – гміна, повіт; сегмент регіональний – воєводство). Реформа територіального самоврядування в Польщі пройшла в кілька етапів. Першим кроком стало прийняття 8 березня 1989 року закону про територіальне самоврядування, яким було радикально змінено характер устрою, функціонування та правового забезпечення гмін. У Конституції РП 1997 року наголошено на значній ролі територіального самоврядування у здійсненні публічної влади. Наступними кроками стали закон від 24 липня 1998 року про впровадження триступеневого поділу країни разом із додатковими законами про самоврядування повіту та воєводства від 5 червня 1998 р. Новелізація цього законодавства на початку XXI століття посилила позиції територіального

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

самоврядування. Проте й досі періодично виникають дебати щодо удосконалення територіального самоврядування, наприклад, шляхом посилення ролі гмін за рахунок повітів.

Хід процесу реформи територіального самоврядування, особливо з точки зору правового забезпечення, широко висвітлений у публікаціях польських вчених. Прикладом може бути монографія Г. Іздебського [5] чи публікації М. Августина, К. Паяка [6], Я. Гірнле [7] та інших польських авторів.

Компаративний аналіз досліджень польських та українських авторів засвідчує їх значну увагу до проблематики реформи місцевого самоврядування. Говорячи про використання польського досвіду варто особливу увагу звернути увагу на питання термінології, оскільки від розуміння суті проблеми залежить бачення шляхів її вирішення. Наприклад, не можна погодитися з досить поширеною в Україні традицією ставити знак рівності між реформою місцевого самоврядування та муніципальною реформою, як це, наприклад, роблять Н. Мішина [8], Д. Гета, Н. Шаповал, Р. Хван та багато інших дослідників. Професор О. Батанов розглядає муніципальну реформу в Україні «з позицій сучасного муніципалізму», вважаючи її складовою реформи інститутів політичної системи в Україні [9]. Про муніципальну реформу в Україні пишуть Ю. Камардіна, О. Чепель та інші, сприймаючи її в першу чергу як децентралізацію.

Проте завдання децентралізації ширше. «Формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад» проголошено метою реформи децентралізації в Україні [10]. Відтак, можна прийти до висновку, що муніципальна реформа є складовою реформи місцевого самоврядування, охоплюючи сферу діяльності муніципалітетів – комун, гмін, громад (проблеми управління та власності, ресурсів, майна, фінансів тощо). Питання дискусійне, яке варте обговорення із використанням польського досвіду осмислення реформ.

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Література:

1. Сушко Д. У Раді зареєстрували законопроект щодо дерадянзації адміністративно-територіального устрою. Новини LIVE. 6.12.2022 URL: <https://politics.novyny.live/v-rade-zaregistrirovali-zakonoproekt-o-desovetizatsii-administrativno-territorialnogo-ustroistva-66962.html>
2. Pomoc dla Ukrainy. Polska może pomóc przy reformie samorządowej. MONEY.PL. 1.04.2014. URL: <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/pomoc;dla;ukrainy;polska;moze;pomoc;przy;reformie;samorzadowej,172,0,1507756.html>
3. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща.-Полтава: ПолтНТУ, 2012. 243 с.
4. Kraś J. Reforma samorządu terytorialnego jako jeden z kluczowych elementów reformy administracji publicznej w III RP Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej. Resovia Sacra R. 13 (2006), s. 291-310. URL: https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Resovia_Sacra_Studia_2006-t13-pdf
5. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze. LexisNexis. 2006.-314 S.
6. Hirnle J. Reforma samorządowa kraju – jej skutki w sferze prawa cywilnego. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty URL: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42883/10_Jakub_Hirnle.pdf
7. Augustyn M., Pajak K. Samowrjadowa polityka społeczna po 1989 roku. Zestyty Naukowe. Uniwersytet Ekonomiczny w poznaniu. 2011 (173). S. 9-38.
8. Мішина Н. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. Юридичний журнал Право України. №4. 2018. С. 126-138. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2018_4/pravo_2018_4_s8/
9. Батанов О. Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму. Часопис Київського університету права 2013/2 с. 89-93
10. Реформа децентралізації. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciji>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Третяк С.М.,
старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та
фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

ІСТОРИЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У НІМЕЧЧИНІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Наріжним каменем будівництва сучасної, правової та демократичної держави є ефективна система місцевого самоврядування. Процес становлення ефективної моделі місцевого самоврядування з часу незалежності і до сьогоднішнього часу не має чітких концептуальних критеріїв. Поміж багатьох проблем, які постають на даний час, особливо гострою є проблема реформування місцевого самоврядування. І хоча Кабінетом Міністрів України ще в 2014 році була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5], процес реформування триває й досі.

Світовий досвід спонукає до пошуку ефективної моделі територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам. Досвід функціонування системи місцевого самоврядування України свідчить про необхідність реформування самоврядування у напрямку розширення його компетенції з одночасним створенням належної матеріальної і фінансової основи для здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій та завдань відповідно до законодавства. Проаналізувавши сучасний загальний стан організації місцевого самоврядування в Україні та визначивши найактуальніші проблеми, ми вирішили проаналізувати розвиток та досвід місцевого самоврядування Федеративної Республіки Німеччини (ФРН – далі) [1]. Однією із сильних сторін успішної діяльності місцевого самоврядування в Німеччині, за погодженням більшості науковців, є саме можливість брати на себе відповідальність у вирішенні проблем громади, не виходячи на державний рівень.

Шлях розвитку України до демократичного суспільства, це один із головних пріоритетів побудови правової держави і він тісно пов'язаний з необхідністю реформування системи муніципального управління. Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливі без проведення децентралізації влади, зміцнення якої є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на тощо.

Враховуючи, що більшість розвинутих країн світу мають давні традиції розвитку та функціонування муніципальної влади, досвід Федеративної Республіки Німеччини є вкрай важливим та актуальним для України.

Дослідженням процесів розвитку місцевого самоврядування у Німеччині займається ціла плеяда науковців, серед них варто відмітити роботи: М.О. Баймуратова, В.Д. Бакуменка, М.В. Гірняк, П.М. Гураль, В.С. Куйбіди В.В., В.М. Кампа, Кравченка, М.О. Пухтинського, О.М. Рудіка С.М. Серьогіна, В.П. Удовиченка, Ю.П. Шарова та інших.

У тезах ставиться завдання дослідити історію та розвиток місцевого самоврядування у Німеччині в контексті проведення муніципальної реформи в Україні, визначити переваги та сформулювати практичні рішення для наступної їх реалізації у площині правозастосувальної, науково-дослідної та просвітницької роботи.

Основа сучасної моделі місцевого самоврядування Німеччини бере свій початок за часів наполеонівських війн. Так, у Німеччині майже 200 років ефективно працює особлива організаційна структура управління регіонального рівня, яка називається «крейси», що відповідає українським районам. Рівень областей в Україні відповідає федеральним землям у ФРН. Оскільки Німеччина є федеративною, побудова організаційної структури регіонального рівня – це завдання окремих федеральних земель [6].

Правовий статус органів місцевого самоврядування у Німеччині, порядок їх утворення і функціонування визначаються конституціями та законодавством окремих земель. Основний закон ФРН від 1949 року закріплює, що територіальними одиницями є землі та громади. Землі Німеччини поділяються на більш ніж 50 округів. Округи – на райони та міста, які мають статус районів (їх близько 630). Райони поділяються на громади, при чому багато міст мають статус громад. У цілому в країні налічується 90 % сільських громад і 10 % – міських (разом 8 590 громад) [8].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

В основі місцевого самоврядування лежить самовизначення громадян в рамках адміністративно-територіальних одиниць, організованих за принципом децентралізації[3]. З одного боку, йдеться про протидію державному централізму: рішення повинні прийматися децентралізовано, на місцях, тобто надання можливості громадянам територіальної громади самостійно вирішувати свої проблеми. З іншого боку, громадяни є основою демократичного державного порядку. На чолі їх стоять демократично обрані народні представництва і обраний, як правило народом бургомістр.

У Німеччині є два суб'єкти місцевого управління: громади і райони. У той час як громади займаються вирішенням питань, що стосуються їх території і мешканців, що на ній проживають, райони є органами громадського управління вищого ступеня. Вони об'єднують кілька громад і визначаються Конституцією країни як громадські об'єднання. При цьому вони грають роль своєрідного компенсатора різних фінансових можливостей громад. Як і громади, вони мають законні демократичні народні представництва. Керуючі органи громад та районів не заперечують, а доповнюють одне одного. Зазвичай кожен хто проживає в Німеччині є одночасно мешканцем громади і району. Слід зазначити, що громади та їх об'єднання не лише мають право, але в ряді випадків зобов'язані співпрацювати між собою.

Громади і райони можуть також створювати самостійні суб'єкти права, наприклад, різні публічно-правові установи та господарські підприємства. Право громад і районів на самоврядування забезпечується не лише звичайним законом, а також Конституцією країни [7]. Комунальне право належить до відання земель, то внутрішня будова громад і районів може відрізнятися в [9].

Громади отримують повну компетенцію і питаннях, що стосуються спільного проживання й існування членів громади і тих, які для громади мають значення як члени даного комунального утворення. І хоча, законодавець в силу своїх повноважень може встановити для них деякі інші повноваження, проте повинен обмежуватися конституційно-правовими гарантіями самоврядування.

Що ж стосується районів, то їх правове становище відмінне від громади. У них немає конкретної сфери діяльності, безпосередньо гарантованої Конституцією.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Місцеве самоврядування в Німеччині полягає в можливості вирішувати власні проблеми під власну відповідальність. І саме це – власна відповідальність, на нашу думку, вкрай важливо для України сьогодні.

Суть самоврядування в Німеччині – це можливість вирішувати нагальні питання у межах повноважень, які делеговані державою, і обмежують її вплив держави на громаду. Громадам та районам надана своя власна сфера самостійної діяльності. Ними повинна вестися регулярна робота з прийняття самостійних рішень у сфері їх компетенції.

Схожі гарантії місцевого самоврядування в Україні законодавчо знайшли своє відображення у 4-му розділі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[4]. Дані норми є прогресивними та врахували, в тому числі, досвід ФРН. Даним Законом визначається самостійність в реалізації наданих повноважень, право судового захисту та оскарження незаконних актів виконавчої влади та інше. Однак, практичне втілення цих гарантій залишається в повній мірі не реалізованим.

В той же час, хочемо звернути увагу, на іншу сторону функціонування місцевого самоврядування. Незалежно від прийнятої в державі моделі встановлюється відповідна нормативно-правова база, яка забезпечується механізм контролю держави за функціонування муніципалітетів, розподілу місцевих функцій. У більшості демократичних країн створені багаторівневі системи державного управління, побудовані на принципі субсидіарності, який вимагає, щоб рішення у державі приймалися на нижньому рівні, а верхні ланки управління втручалися у будь-які дії тільки в тому разі, якщо ці дії будуть ефективнішими за відповідні дії нижніх ланок.

Як вважає німецький вчений Вюртенберг, доля місцевих органів влади як складових частин держави багато в чому залежить від підтримки з боку останньої. Нерозривно пов'язані з податковою і фінансовою державною системою, вони є частиною єдиного цілого, ніж незалежними територіальними одиницями, і можливість розпочати щось на місцевому рівні більше залежить від загальної ситуації в державі, ніж від специфічних місцевих обставин [2].

На даний час основною проблемою в Україні є низький рівень розвитку економіки та життя населення, що тягне за собою проблеми розбудови ефективної системи

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

місцевого самоврядування. Використання зарубіжного досвіду організації місцевого самоврядування є доцільним за умови відсутності сліпого копіювання, врахування економічного стану в країні та національних особливостей. Треба враховувати той чинник, що гроші в Україні у теперішній складній політичній і безпековій ситуації витрачаються великим обсягом в першу чергу на військові потреби. Тоді ж як схема розподілу грошей виглядає інакше, ніж в Німеччині, яка перебуває у мирних умовах.

Інший підхід до вирішення проблем фінансування полягає в тому аби збирати податки і використовувати їх там, де збирають (щоб не було перерозподілу податків з одного регіону в інший, як це реалізовано у ФРН). Проте цей підхід, на нашу думку, не прийнятний для України в сучасних реаліях. Після перемоги у війні Україна має обрати свій шлях подальшого розвитку. Для початку узгодивши новий суспільний договір, чесний, побудований на довірі. Він має збалансувати інтереси і держави, і бізнесу, і громадян, чітко визначивши права, межі відповідальності та обов'язки.

Висновки і пропозиції.

1. Громада має брати відповідальність у вирішенні власних проблем не виходячи на державний рівень. – Держава має стимулювати (на законодавчому рівні) громади до самостійності (наприклад, пільгове оподаткування створених ними суб'єктів господарювання, ввіз необхідних громаді товарів без розмитнення тощо).

2. Має бути співпраця між різними громадами та районами (компенсатори різних фінансових та фізичних можливостей громад). – Проведення виховної, інформаційної компанії, благодійних заходів керівниками громади та громадськими активістами.

3. Відповідальність місцевої влади за прийняті самостійні рішення. – можливість громади притягати до відповідальності керівників громад за їх дії.

4. Громади не можуть залишатися поза увагою держави. – «М'яка» політика контролю з боку держави щодо життя громади, яка, проте, не має виключати відсторонення держави від проблем громади.

Література:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

1. Астапова Т.О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Харків, 2010.
2. Вюртенберг Т. Організаційна структура регіонального рівня в Німеччині/ Вюртенберг Т. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://municipal.gov.ua/data/loads/2005_problem_decentraliz_statta_vurtenberger.doc.
3. Гураль П.М. Еволюція систем (моделей) місцевого самоврядування та їх особливості. Вісник Львівського ун-ту. 2012. Вип. 56.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>].
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
6. Михайлішин Л.Р. Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз: монографія /за ред. О. Д. Лазор. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009.
7. Основи конституційного права Федеративної Республіки Німеччина // Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / За заг. ред. В.О. Ріяки. – Київ: Юрінком Інтер, 2006.
8. Фелікс Розель, економіст із Інституту ІФО в Дрездені, Німеччина Як розмір громади пов'язаний з належним місцевим самоврядуванням – експертна стаття <https://decentralization.gov.ua/news/13902?page=34>.
9. Шарий В.І. Характеристика світових тенденцій розвитку місцевого самоврядування. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2012. №1.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Качан Я.В.,
кандидат наук з державного управління
завідувач кафедри публічного управління та публічної служби
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ У РОБОТІ З ПЕРСОНАЛОМ

Модернізацію систем управління державної служби за найкращими світовими практиками та стандартами диктує час, ставлячи перед Україною як ключове завдання реформування державного управління. Сьогодні трансформаційні процеси стосуються багатьох сфер держави, але основною є муніципальна реформа та роль реалізації кадрової політики у службах управління персоналом.

Якість державного управління на центральному та місцевому рівнях кадрового менеджменту залежить від професіоналізму державних службовців. Сьогодні Україною накреслений вектор на вступ до Європейського Союзу (ЄС), що загострює питання необхідності проведення реформ. Реформування та адаптація нового апарату необхідні для виведення країни на новий рівень та побудови якісно нових відносин з країнами – членами ЄС [4, ст.9]. Тому постає проблема політосоціального характеру, а саме управління персоналом на державній службі та посадових осіб місцевого самоврядування. Відомо, що це досить складний і багатогранний процес. Від того, наскільки ефективно упроваджуються та працюють різноманітні технології управління персоналом, залежить і ефективність та результативність працівників державних органів на всіх рівнях. Головною проблемою наявного стану кадрового менеджменту посадових осіб місцевого самоврядування є суттєві відмінності між глобальними викликами сучасних змін суспільства, які необхідно вирішувати терміново і миттєво персоналу, та застарілими методами та методиками роботи таких кадрів, які є нібито заручниками між сучасною ситуацією та системою. Для формування професійного корпусу посадових осіб місцевого самоврядування необхідно знайти відповідь на питання регламентації системи управління кадрами.

Сучасний стан системи управління кадровою службою України переживає глибоку кризу, а саме: метод та механізм не враховують змін сучасного життя

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

суспільства; немає системного характеру; відсутнє забезпечення формування єдиної державної політики, відсутні моніторинг та оцінювання результатів реалізації державної політики у сфері управління персоналом в органах місцевого самоврядування [2, ст.57]. Для досягнення поставленої мети необхідне додаткове вивчення саме зарубіжного досвіду у плані вдосконалення кадрового менеджменту в муніципальній службі країн – членів ЄС як основи сучасного концепту для України. Аналіз досліджень із проблем формування системи управління персоналом місцевого самоврядування дає можливість констатувати той факт, що на світовій арені не існує єдиної універсальної системи організації закладів. У кожній країні по-різному, тому і структура муніципальної служби різна. Далі детально проаналізуємо роботу системи органів місцевого самоврядування Польщі, Латвії, Німеччини, Франції та Іспанії. Організація управління персоналом муніципальної служби в Польщі має свої особливості. [4, ст.8]

А саме, до її обов'язків належать:

- установлення стандартів управління людськими ресурсами і побудова основних принципів щодо дотримання законодавства про муніципальну службу;
- створення й реалізація єдиної стратегії управління людськими ресурсами державної служби;
- забезпечення співробітництва з питань місцевого самоврядування на міжнародному рівні;
- забезпечення умов для поширення інформації про вакантні посади;
- поширення інформації про діяльність місцевого самоврядування;
- планування, організація та контроль щодо процесу навчання та проходження підвищення кваліфікації кадрів;
- керування процесом управління персоналом;
- забезпечення дотримання законодавства про місцеве самоврядування тощо [3, ст.306].

Розглядаючи побудову системи управління персоналом муніципальної служби Латвії, вкажемо на те, що функціонування системи спрямовано тільки на управління

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

людськими ресурсами, зайнятими в місцевому секторі. Адаптації цієї системи до сучасних умов не приділено багато уваги. [3, ст.255]

Абсолютно очевидно, що місцеве самоврядування функціонує в загальній системі публічної влади і виконує функції, схожі з функціями державних органів, тільки на місцевому рівні. Звідси робимо висновок, що служба в органах місцевого управління не може бути нічим іншим, як публічною владною діяльністю, а відповідно, різновидом публічної служби.

Справа не тільки в тому, що фактично органи місцевого самоврядування діють на підставі «делегування» їм функцій державних органів, справа в тому, що характер відносин у державі завжди є владним, так як всі, в тому числі і місцеві відносини управління вписані в загальні суспільні відносини в державі та жоден елемент не може випасти з цих відносин владарювання держави.

У Франції служба в органах місцевого самоврядування є державною службою. У Великобританії державна служба має кілька різновидів: цивільна, військова, місцева, поліцейська, дипломатична, але все це державна служба. Сучасні світові тенденції у сфері управління персоналом на публічній службі в органах місцевого самоврядування виглядаються наступним чином:

- фінансові обмеження та демографічні тенденції становлять серйозні проблеми, вирішення яких муніципалітетам потрібно знайти найближчими роками й десятиліттями. Видається, що запорукою успіху є управління витратами на персонал;

- зусилля і вимоги, спрямовані на значне скорочення кількості персоналу та урізання пільг і надбавок в осіб, статус яких порівняний із тими, хто працює в приватних фірмах;

- зусилля з метою досягти більшої гнучкості в безстроковому та строковому працевлаштуванні, із можливістю звільняти неефективних працівників, проводити реорганізацію тощо.

У будь-якому разі кількість працівників державного сектора, зайнятих повний робочий день, останніми роками значно скорочувалася. І навпаки, чисельність працівників, зайнятих неповний робочий день, постійно зростає, особливо осіб передпенсійного віку:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

– спостерігається тенденція до злиття муніципалітетів із метою створення більших і дешевших структур, особливо в тому, що стосується інфраструктури;

– дедалі більше цінують професійний досвід і показники роботи проти стажу та додаткових виплат, пов'язаних із сімейним станом працівника, що частково зумовлено положеннями колективних договорів;

– узгодження планів службового росту між муніципалітетами, а також зміцнення професійної мобільності та її підтримка;

– наявні відмінності між регіонами скорочуються, зокрема у питаннях зарплати й тривалості робочого дня;

– на перший план у муніципалітетах виходять державне врядування, управління та етична поведінка, засновані на формуванні цінностей, спрямованих на благо всього населення. [2, ст. 54]

Також відзначається тенденція до закріплення на практиці право на переміщення на публічній службі, із тим щоб надати посадовцям кращі й різноманітніші можливості для службового росту, водночас забезпечуючи безперервність, пристосовність та модернізацію публічних послуг. [1, ст.203] Зокрема, спрощується й систематизується можливість для відрядження та інтеграції посадовців в органи і призначення на посади тієї ж самої категорії; можливість прямого переведення до інших органів, де створені потрібні умови для заміни посадовців таким чином, щоб пільги, надбані на посадах, зберігалися на місці, куди був відряджений посадовець, можливість заміни відсутнього посадовця на іншого, який працює за тимчасовим трудовим договором або лише на заміну, забезпечуються ширші можливості для праці неповний робочий день, надається допомога у професійній перепідготовці службовців, в установах де проходить реорганізація. Також застосовуються різні фінансові інструменти, спрямовані на заохочення до використання права на переміщення або полегшення вимушеного переміщення: підтримання максимуму заробітної платні для посадовців, змушених переміщатися внаслідок реорганізації установи, де вони обіймали вищі посади; запровадження премій для посадовців.

Управління персоналом є не самоціллю, а засобом підвищення рівня організації та функціонування органів місцевого самоврядування. Результатом ефективного

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

управління персоналом повинні бути висока організованість, чітке визначення функцій, встановлення ієрархій посад, подолання паралелізму в роботі, посилення виконавської дисципліни, врегулювання службових відносин.

Основною метою роботи з персоналом державної служби в сучасних умовах є формування особи фахівця, який володіє високою кваліфікацією, відповідальністю і колективістською психологією.

Література:

1. Качан Я.В. Удосконалення правового забезпечення професійного розвитку публічної служби // Українські реалії ринку праці в умовах глобалізації: колективна монографія / За наук. редакції докторів держ. упр. Р.В.Войтович, П.В.Ворони, М. -І. Лахижі. Київ, 2021. 238 с., С – 202-210
2. Семчик, О., Приходько, Х., Сидоренко, П., & Петрухін, Ф. (2019). Стимулювання Е-розвитку громад в Україні: концептуально-правові засади (до питання про муніципальне управління на основі даних)¹. Аспекти публічного управління, 7(9-10), 53-61. <https://doi.org/10.15421/151948>.
3. Львова Є.О. Глобальний конституціоналізм: теоретичні підходи та правові виклики до формування // Дис... докт. юрид. наук. – К.: НАУ, 2020. 407 с.
4. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України // Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Випуск 4 (39).С, 7-15

Іванов Д.С.,

аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Питання муніципальної реформи в контексті євроінтеграційних прагнень України та забезпечення правових засад щодо здійснення відповідних заходів знаходять своє відображення у багатьох роботах українських дослідників.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Так, на думку Н. Мішиної, реформа місцевого самоврядування в Україні триває вже доволі давно, але не втрачає актуальності. Можливо, тому, що поки що жоден з її етапів не закінчився, продемонструвавши такі значні успіхи, які б надали підстави для її завершення [1, ст. 127].

Спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Місцеве самоврядування може самостійно вирішувати внутрішні питання місцевого значення в межах та відповідно до Конституції і законів України. Місцеве самоврядування є найефективнішим механізмом стримування центральної державної влади, способом відстоювання інтересів певного територіального об'єднання громадян. У даному випадку члени певної общини, створеної за територіальним принципом, усвідомлюють себе не лише як громадяни України, а й мешканці певного населеного пункту, району. Надання широких державно-владних повноважень органам місцевого самоврядування є однією з ключових ознак демократичної, правової держави з розвинутим громадянським суспільством – зазначає О. Данильян [2, с.74].

Оскільки наша держава задекларувала прагнення до євроінтеграції, то вона поділяє демократичні цінності та розвиває систему муніципального управління, досвід країн ЄС повинен стати основним джерелом для концептуального осмислення завдань, які стоять сьогодні перед вітчизняною політичною елітою, громадськістю, органами державного управління щодо розвитку місцевого самоврядування.

У країнах ЄС спостерігаються суттєві відмінності в організації муніципального управління, що не дозволяє сьогодні виділити єдину європейську модель організації місцевого самоврядування, яку б можна було безпосередньо впровадити у вітчизняну практику. Кожна європейська держава розвиває систему муніципального управління виходячи з власних традицій, історичного минулого та функціональної доцільності. Проте, європейський досвід засвідчує, що формування державної політики щодо

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

розвитку місцевого самоврядування в Україні повинно ґрунтуватися на взаємозв'язку реформи місцевого самоврядування з адміністративно-територіальною, адміністративною, бюджетною реформами, з реформуванням службових правовідносин. З огляду на це, організація системи місцевого самоврядування в сучасній Україні вимагає нового рівня та якості правової регламентації.

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

Як висновок можна зазначити, що алгоритм державної політики удосконалення процесу реалізації муніципальної реформи в Україні повинен включати наступні кроки.

По-перше, слід сформувати прозорий та дієвий механізм правової відповідальності за порушення прав громадян на самоорганізацію і самоврядування.

По-друге, впровадити механізми забезпечення реальної участі представників територіальних громад у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні.

По-третє, впорядкувати на законодавчому рівні функції та повноваження усіх суб'єктів управлінського процесу на місцевому рівні тощо.

Література:

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

2. Данильян О. Г. Роль місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод громадян. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого.» № 3 (26). 2015. С. 66

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Василишин С.В.,
студент денної форми навчання
Академії праці, соціальних відносин і туризму

СПІВПРАЦЯ АГРАРНОГО БІЗНЕСУ З КРАЇНАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА МІСЦЕВУ ПОЛІТИКУ

Сучасний світ змінюється надзвичайно швидкими темпами, а тому в його розвитку мають місце значні деформації як у структурі, так і у способі мислення людей. Інформаційна революція, що розпочалася у 1990-х роках, уже на початку XXI ст. суттєво вплинула на характер бізнесових відносин, матеріальне виробництво, а також на побут і ментальність населення. Знамените гасло XX ст. «Мислити глобально, діяти – локально!» перестало бути закликком і повністю ввійшло у свідомість більшої частини людства, стало основою сприйняття нових відносин у суспільстві. Модерні форми організації бізнесу (кластери, технопарки, технополіси, іннотехи) доволі швидко змінили діловий ландшафт регіону і перетворили його з депресивної зони тієї чи іншої держави на гіперактивний регіон світу.

Здавалося б, увесь світ рухається в бік глобалізації, а тому, саме глобальне мислення мало б домінувати у світогляді людей.

Глобалізація економіки та ріст інтернаціоналізації буття змінили ролі основних учасників ринку, перерозподілили відповідальності держави, регіонів та громад за економічний розвиток на місцях. Забезпечення позитивного тренду місцевого розвитку стає дедалі більш технологічним і складним. Роль держави як головного гравця в місцевій економіці зменшилась. [4,ст. 68]

Тепер суб'єктами міжнародних економічних відносин найчастіше виступають окремі підприємства, регіони та територіальні громади. Ті органи місцевої влади, які прагнуть поліпшити добробут своїх громад, сьогодні чітко розуміють, що задля досягнення успіху їх зусилля повинні бути більш продуманими, стратегічними, планованими, амбітними та інноваційними.

Подальша децентралізація, економічні наслідки добровільного об'єднання територіальних громад та, зрештою, очікувана адміністративно-територіальна реформа однозначно призведуть до зростання економічної могутності міст та їх ролі у

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

розвитку регіонів та країни. Тому містам уже сьогодні варто готуватися до своєї «нової ролі» – локомотивів розвитку регіонів та країни.

Жодна територія сьогодні не є економічним островом. Країни, регіони, міста, села розташовані в єдиному просторі і належать до глобальної економічної системи. Ефективне управління місцевим розвитком пов'язане з розумінням світових тенденцій та використанням закономірностей глобальної економіки на користь розвитку громади. [3,ст. 55]

Укладення Угоди про асоціацію Україна-ЄС передбачало, що імплементація європейських норм до національного законодавства та зменшення тарифних і нетарифних бар'єрів у торгівлі сприятимуть виходу українських компаній на ринок ЄС та, водночас, зміцнять їх конкурентоспроможність у середньо- та довгостроковій перспективі. Разом з негайним взаємним скасуванням більшості ввізних мит, що могло відразу стати стимулом для експорту, Україною було взято широке коло зобов'язань із реформування низки сфер регулювання бізнес-середовища, зокрема аграрного середовища. Ці, часом кардинальні, зміни державного регулювання суттєво вплинули на умови ведення бізнесу і ще матимуть істотний довгостроковий вплив, але також вимагатимуть додаткових інвестицій. [1,ст. 6]

З часу укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і створення зони вільної торгівлі, Федерація роботодавців України неодноразово порушувала питання щодо необхідності перегляду окремих «асиметричних» положень, які стосуються аграрної частини Угоди, що спрямовані переважно на захист інтересів європейських виробників. Роботодавці наполягають на формуванні переговорної позиції з перегляду умов зони вільної торгівлі з максимальним урахуванням інтересів національного бізнесу.

Наступний 2023р., за умов тісної співпраці держави та бізнесу України, може дати шанс Україні максимально врахувати інтереси українських виробників та сприятиме відновленню національної економіки після кризи 2022р., падіння промислового виробництва в Україні та рецесії світової економіки через війну Росії з Україною.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Аналіз досвіду країн ЄС показує, що на державному рівні ці країни широко використовують практику обов'язкового залучення критерію місцевої складової до оцінки тендерних пропозицій.

До таких держав належать Італія, Греція та інші. Крім того, потрібно не забувати, що європейське законодавство динамічно змінюється. [4,ст.65]

Запроваджуються нові вимоги до роботи аграріїв та реалізації товарів та ін. Але подібні зміни в законодавстві ЄС завжди базуються щонайменше на двох основних підходах.

Перший прагматичний – ґрунтовні прорахунки вигоди від впровадження відповідних змін та найкращих для ЄС варіантів вирішення проблем, на які спрямовані ті чи інші зміни.

Другий економічний – скільки грошей, часу, ресурсів потрібно витратити, щоб досягти поставленої мети. [3,ст. 165]

Головна тенденція європейської аграрної політики характеризується прагненням до уніфікації її принципів, основних цілей та завдань. На сьогоднішній день було прийнято останній документ щодо гармонізації аграрної політики у Спільності, який стосується життєздатності аграрної політики та підтверджує курс Лісабонської стратегії, застосування якої на практиці регулюється планом дії, прийнятим Європейською Комісією.

Однак, роль Єврокомісії не зводиться винятково до законодавчих ініціатив, а включає також й положення в області конкурентної політики, заходи для подальшої лібералізації торгівлі, питання регулювання державної допомоги. Таким чином, аграрної політика охоплює всі галузеві напрямки діяльності ЄС, покликані прямо або побічно підвищити конкурентоспроможність країн-членів.

Особлива увага Єврокомісії приділяється стимулюванню підприємництва, особливо малого й середнього бізнесу, створенню нових і подальшому розвитку існуючих компаній цього сектора. У результаті малі й середні підприємства стали основою соціально-економічної моделі ЄС. [2]

По своїй суті й цілям аграрна політика націлена на створення сприятливих умов для підвищення конкурентоспроможності виробництва, на невтручання держави в дію

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

ринкових механізмів. Її інструменти відносно окремих компаній спрямовані на створення такого середовища, при якій малий і великий аграрний бізнес проявляв би більше ініціативи, впроваджував нові ідеї й розширював виробництво.

Взагалі для країн Західної Європи притаманна модель аграрної економіки, що виключає надконцентрацію виробництва. Її основу складає сімейне фермерство, яке всестороннє коопероване й функціонує на засадах ефективного поєднання приватного підприємництва, ринкового і державного регулювання сільського господарства.[1,ст. 5]

Спільна аграрна політика країн-членів ЄС передбачає надання субсидій аграріям, які ведуть активну сільськогосподарську діяльність. Прямі виплати фермерам нараховуються за базовими та вибірковими схемами. Базова схема передбачає однакові виплати на 1 га площі, незалежно від вирощуваних культур або видів домашньої худоби. За використання методів, які сприятливо впливають на клімат та навколишнє середовище, виділяються так звані «зелені виплати», які становлять 30% від національного розподілу коштів. Особливі субсидії також надаються молодим фермерам до 40 років, які розпочали сільськогосподарську діяльність не раніше ніж за 5 років до моменту подання на субсидію. Окрім цих обов'язкових програм, країни ЄС можуть обирати додаткові схеми підтримки, зокрема: підтримка невеликих ферм через виплату їм більшої суми за перші 30 га; додаткові виплати для районів з природними обмеженнями; тимчасова підтримка вирощування окремих сільськогосподарських культур або розведення певних видів домашньої худоби, для стимулювання виробництва у галузях, які переживають труднощі; запровадження спрощеної схеми для малих аграріїв; розподіл до 15% коштів, призначених на прямі виплати, за спеціальними схемами розвитку сільського господарства, або навпаки.

Таким чином, значна роль у розвитку аграрного бізнесу у розвинутих країнах надається безповоротній фінансовій підтримці аграріїв, але, цей досвід для України є неприйнятним, оскільки відсутня кореляційна залежність між безповотною фінансовою підтримкою аграріїв та зростанням їх кількості. Натомість доцільно використати досвід розвитку системи дорадництва, формування ефективної системи лобювання інтересів аграріїв на всіх рівнях прийняття рішень в органах державної

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

влади та місцевого самоврядування, стимулювання інноваційної діяльності та підтримки й популяризації переваг.

Література:

1. Дем'яненко М.Я. Державна підтримка як фактор забезпечення конкурентоспроможного аграрного виробництва / М.Я. Дем'яненко, Ф.В. Іванина // Економіка АПК. – 2021. – №5. – С.3 – 10
2. Федоренко К., Поляков Л., Козій І. Громадський моніторинг співпраці України та ЄС у безпековій сфері. – Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2019р., <http://www.ieac.org.ua/public/item/96-hromadskyi-monitorynh-spivpratsi-ukrainy-ta-yes-u-bezpekovii-sferi-policy-paper>.
3. Заскалкіна О. М. Механізми державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України : дис. канд. держ. упр. : 25.00.02 / Заскалкіна Оксана Михайлівна – Харків, 2018. – 242 с.
4. Забуранна Л.В. Передумови розвитку аграрного виробництва в Україні / Л.В. Забуранна, Ю.О. Ярмоленко // Економіка АПК. – 2022. – № 12. – С. 64-68.

Поцелуєв В.А.,
студент денної форми навчання
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ДЛЯ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

В Україні займаються фізичною культурою і спортом приблизно 13,5% населення, що на багато менше, ніж в розвинених країнах, де цей показник становить від 40 до 50%. Труднощі, з якими зіткнулася в своєму розвитку ця сфера, в умовах децентралізації пов'язані з недостатністю державної та громадської підтримки, недосконалістю сучасної нормативно-правової, методичної та інформаційної бази, яка б враховувала його реалії, внутрішніми організаційними проблемами в самому фізкультурно-спортивному русі, що накопичились за останні роки.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Досвід європейських країн, які в більшості своїй вже ефективно проводили реформи в сфері фізичної культури та спорту, потрібно прискіпливо досліджувати та застосувати ефективні механізми розвитку відповідно до наших реалій та історичного розвитку, минуючи чужі помилки.

В сучасних умовах дуже велику роль у розвитку фізичної культури і спорту в провідних країнах світу почали відігравати місцеві органи влади. Це характерно для всіх територіальних органів управління в різних державах: штатам, провінціям, округам, землям, графствам, воєводствам, ґмінам, муніципалітетам, комунам і громадам. [4, ст.163]

Причому, мова іде про всі сфери фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності, починаючи з фізичного виховання в школах, спорту для всіх та спорту вищих досягнень і закінчуючи професійним спортом. Однак, є також і свої особливості участі місцевих органів влади в розвитку фізичної культури та спорту в багатьох країнах.

Враховуючи те, що українська система організації та управління фізкультурно-спортивним рухом перейшла до принципів децентралізації владних функцій та повноважень, європейський досвід в цій сфері для нас дуже корисний. В цьому аспекті, особливу зацікавленість у вивченні такого досвіду викликають такі країни, як Франція та Німеччина.

Організація та діяльність управління фізичною культурою та спортом у Франції побудовано на принципах вертикального та горизонтального підпорядкування. [1, ст.92]

Зарубіжний досвід свідчить, що місцеві органи влади відіграють велику роль у розвитку фізичної культури та спорту. Основна робота щодо стимулювання та координації фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності покладається на територіальні органи управління.

Зокрема, у Франції місцеві органи влади забезпечують будівництво та модернізацію спортивних споруд із урахуванням потреб населення; організацію різних видів фізичної активності та спорту для всіх груп населення; фінансування. Землі

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Німеччини відповідають за спорт на місцевому рівні (спорт для всіх, шкільний і університетський спорт), а також за підтримку спортивних установ та інфраструктури.

Крім того, одна з основних задач Земель – створення рівних умов для занять спортом у різних населених пунктах. Аналіз фінансового забезпечення розвитку фізичної культури та спорту свідчить, що кошти на цю діяльність передусім надходять від платників податків із федерального й земельного бюджетів. Окрім того, кошти надходять від лотерейних товариств і організацій [3].

За умов децентралізації, зважаючи на позитивний досвід європейських країн, розвиток спортивно-оздоровчої сфери в Україні має бути одним із пріоритетних завдань керівництва об'єднаних територіальних громад.

В межах реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту ОТГ мають можливість приймати територіальні Програми розвитку фізичної культури та спорту спрямовані на створення умов для покращення фізичного потенціалу і здоров'я населення, прискорення адаптації фізкультурно-спортивного руху до ринкових відносин. [3]

Результатом таких Програм є поетапне формування ефективної моделі розвитку фізичної культури і спорту, задоволення потреб кожного громадянина в фізкультурно-оздоровчих та спортивних послугах. Аналізуючи особливості новостворених громад можна відмітити значну диференціацію рівня їх спроможності до забезпечення розвитку території та належного рівня надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту як це передбачено Методикою формування спроможних територіальних громад.

Однією із негативних сторін спортивно-оздоровчої сфери в Україні лишається нерозвиненість спортивної інфраструктури.

Аналіз стану фізичного виховання і спорту у школах різних країн світу, свідчить, що в останні роки у цій сфері відбулися значні зміни, що торкаються в основному засобів покращення організації і методики проведення занять, особливо, удосконалення обов'язкових державних програм з фізичного виховання і спорту (у тих країнах де вони існують). [4, ст.268] Обов'язкові державні програми шкільного фізичного виховання, є базовими програмно-нормативними документами при

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

плануванні і побудові навчального процесу, прийняті сьогодні у більшості розвинутих країнах. При чому поруч з окремими особливостями, що пов'язані з історичними традиціями та з існуючою системою освіти, в програмах шкільного фізичного виховання розвинутих країн можна побачити багато спільних рис.

Негативний вплив на розвиток ринку фізичної культури і спорту в Україні має економічна криза, зумовлена війною з Росією. Суспільний настрій протягом тривалого періоду часу, запровадження комендантської години, протидія Росії потребує колосальної державної фінансової підтримки. Необхідність запровадження тих чи інших обмежень державою логічно призвела до загострення напруги майже з усіма сферами бізнесу. [2, ст.96] Однак, варто визнати, що існують і позитивні фактори, що впливають на розвиток ринку фізкультурно-оздоровчих і спортивних послуг, зокрема, за останні десять років в Україні є тенденція щодо зростання кількості осіб, які займаються спортом. Це стосується таких найбільш популярних видів спорту, як спортивна аеробіка, плавання, баскетбол, футбол, рукопашний бій, бодібілдинг, важка атлетика. Також до 95 % залучення населення припадає на такі види спорту, як спортивний туризм, волейбол, настільний теніс, спортивні танці, стрільба.

Отже, спортивно-оздоровча сфера визнана пріоритетним напрямом соціально-економічного розвитку держави і за умов децентралізації має займати відповідне місце у політиці органів місцевого самоврядування через фінансову, ресурсно-організаційну та інфраструктурну підтримку. Розвиток фізкультури, спорту та оздоровлення суттєво впливає на життя громади та її економіку, забезпечуючи створення нових робочих місць, підвищення працездатності населення, а також в разі системної роботи по проведенню оздоровчих заходів та організації активного дозвілля для жителів громади може зменшити видатки на охорону здоров'я.[1, ст.145]

Зарубіжний досвід свідчить, що основна робота щодо стимулювання й координації спортивно-оздоровчої діяльності проводиться на місцевому рівні та покладається на територіальні органи управління. В Україні за результатами проведеної реформи сформована широка нормативно-правова база, що наділяє місцеві органи самоврядування широкими повноваженнями щодо розвитку цієї галузі. Водночас проблемним питання лишається фінансове забезпечення та необхідність

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

пошуку додаткових коштів на розбудову якісної спортивної інфраструктури, що обумовлено значною диференціацією новостворених громад за рівнем їх фінансової спроможності.

Література:

1. Куроченко І. П. Організація фізичної культури і спорту в об'єднаних територіальних громадах: навч.-метод. посіб. Київ: Паливода А. В., 2019. 176 с.

2. Крушельницька Т. А., Матвеева О. Ю. Публічне управління галуззю фізичної культури та спорту як альтернатива сталого розвитку економіки громад у контексті досвіду Великої Британії та США. Публічне управління та митне адміністрування, 2020. № 4 (27). С. 94–101

3. Стратегія розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року буде реалізована в три етапи. Міністерство молоді та спорту України, 2020. URL:

<https://www.kmu.gov.ua/news/do-2028-roku-30-ukrayinciv-budut-regulyarno-zajmatisya-sportom>.

1. Цимбалюк І. О. Інклюзивний розвиток регіону в умовах фінансової децентралізації: теорія, методологія, практика : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2019. 340 с.

Шульга Д.М.,
студент заочної форми навчання
Академії праці, соціальних відносин і туризму

НЮАНСИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАЦІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Загальноприйнятим є факт, за яким іноземці працюють на підприємствах, пов'язаних з високими технологіями, торгівлею, сільськогосподарською діяльністю та організацією діяльності закладів харчування. Це пояснюється тим, що саме в зазначених сферах Україна потребує залучення висококваліфікованих фахівців з певними знаннями та досвідом роботи, а також тим, що саме в ці сфери здійснюються

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

іноземні інвестиції і, відповідно, роботодавці зацікавлені у залученні досвідчених спеціалістів.

21 вересня 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні і надання послуг з посередництва при працевлаштуванні».

Вказаний закон значно спрощує умови працевлаштування іноземців на території України та, зокрема, отримання роботодавцем відповідного дозволу. Це безпосередньо впливає на спрощення здобуття працюючим іноземцем права на отримання ним посвідки на тимчасове проживання в Україні та законне перебування на території держави.

Закон вносить зміни до ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», розширивши редакцію ч.4. ст.4, яка визначає законне перебування як осіб, які приїхали в Україну для працевлаштування, так і іноземців – засновників (учасників та/або бенефіціарів), що в'їхали на територію України з метою контролю за діяльністю зареєстрованої в Україні юридичної особи [1].

Нові зміни фактично прибравши для роботодавців обов'язковий розмір заробітної плати, одночасно конкретизувавши випадки обіймання посад за сумісництвом. Праця іноземців за сумісництвом у різних роботодавців дозволена, але за умови, коли дозвіл на застосування праці іноземців в Україні отримано кожним роботодавцем, а строк дії трудового договору за сумісництва посад не перевищує строку дії дозволу за основним місцем роботи іноземця.

Закон встановив обсяг тієї інформації, яку територіальний орган зайнятості населення та трудової міграції має отримувати самостійно. Так, орган із питань зайнятості буде окремо перевіряти інформацію про дійсну участь іноземця (особи без громадянства) у спротиві збройній агресії рф проти України у відповідних органів із питань національної безпеки, оборони і військового будівництва. Водночас посадові особи органу зайнятості не мають права вимагати будь-які додаткові, не передбачені переліком, документи від роботодавця.

З метою забезпечення від негативних наслідків, які є актуальними в умовах воєнного стану та триваючої військової агресії рф проти України, закон передбачає, що

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

ті іноземці, відносно яких запроваджено обмежувальні економічні заходи, в т.ч. міжнародні, згідно із Законом України «Про санкції», а також ті особи, що перебувають у переліку осіб, які провадять терористичну діяльність чи мають стосунок до провадження терористичної діяльності, не мають права на трудову та іншу діяльність в Україні.

На сьогодні закон про зайнятість передбачає також обов'язкову норму щодо осіб, які надають послуги посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Так, окрім того, що такі послуги мають надаватись виключно на підставі укладеного договору, посередник зобов'язаний надавати здобувачеві всю необхідну йому інформацію (наприклад, про перевагу легального працевлаштування за кордоном для громадян України, характер роботи, умови і розмір оплати праці, перспективи у реалізації соціального забезпечення, забезпечення проживання тощо) безоплатно. Оплата ж послуг посередництва у працевлаштуванні громадян України за кордоном здійснюється роботодавцем, якому їх надано [3].

Що стосується строків дії дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, слід звернути увагу на те, що строк дії дозволу дорівнює строку дії контракту (трудовий договір) або гіг-контракту, проте не більш ніж два роки для всіх іноземних найманих та гіг-працівників [2, ст. 103].

Слід відзначити позитивний напрям закріплених законом змін: порядок видачі дозволів, строки дії та подовження цих строків, зниження розмірів оплати за видачу або подовження дії дозволу уповноваженим органом значно спрощують фактичну реалізацію положень закону як для роботодавця, так і для працівників, у т.ч. іноземних. Тому можна простежити тенденцію, яка свідчить про те, що в умовах війни та щораз більшої проблеми безробіття законодавець встановлює більш економічно вигідні умови для роботодавця щодо залучення як українських, так і іноземних працівників. Впровадження ж економічного полегшення для бізнесу, який наразі зберігає та створює нові робочі місця, наближує ринок праці до рівня позитивної функціональності.

Зважаючи на те, що здебільшого підприємства, які застосовують працю іноземців є підприємствами з іноземними інвестиціями, саме від зацікавленості відповідних роботодавців залежить кар'єрне зростання та професійний розвиток

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

іноземних працівників. Загалом, трудове законодавство України у повній мірі, за незначними виключеннями, застосовується і до праці іноземних фахівців, а, відповідно, гарантує і кар'єрне зростання, і професійний розвиток іноземних найманих працівників.

Водночас, зважаючи на те, що більше ніж половина оформлених дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні нині продовжується, можливо констатувати наявність бажання іноземних працівників продовжувати працювати в Україні.

Позитивний досвід розбудови національної системи підготовки фахівців на виробництві накопичено у Федеративній Республіці Німеччині. Останніми роками у ФРН формується новий вигляд праці іноземців, який відрізняється від традиційного [2, ст. 136].

Принцип, що розділяється всіма країнами, які входять в ЄС – відповідність національних систем для праці іноземців до нових технологій та систем організації праці, що означає визнання зростаючої ролі праці іноземців. Керівні органи ЄС прагнуть до об'єднання зусиль держав-членів Євросоюзу в цій області: видаються нормативні документи з охорони праці іноземців, що охоплюють різні аспекти виробничої діяльності, зокрема, вони включаються в національні закони, постійно підвищуючи планку вимог щодо її умов. На сьогодні країни ЄС приділяють зростаючу увагу пошукам шляхів, що ведуть до поліпшення виробничого середовища. Створено Європейський фонд поліпшення умов життя і праці, де відведено місце праці іноземців [3, ст. 110].

Для покращення системи праці іноземців в Україні доцільно вжити таких заходів:

- проведення інформаційної роботи та тренінгів щодо праці іноземців на підприємствах;
- удосконалення системи запобігання нещасним випадкам на виробництві та професійним захворюванням для іноземців та осіб без громадянства;
- впровадження обов'язкового страхування працівників та налагодження системи відшкодування шкоди потерпілим.

Отже, міжнародний досвід для правового регулювання праці іноземців та осіб без громадянства в Україні є важливим і необхідним як в нормативній, правовій

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

діяльності, так і в практичній роботі. Тому вирішення проблем можливе при підвищенні соціальної відповідальності роботодавців, поліпшення взаємодії державних та місцевих органів влади, підвищення загального рівня керованості в країні.

Література:

1. Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" (Відомості Верховної Ради України, 2012 р., N 19-20, ст. 179; із змінами, внесеними Законом України від 15 жовтня 2022 року 2623-IX), Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>
2. Європейська політика і соціально-економічне партнерство в ЄС : навч. посіб. / за ред. Н. Г. Діденко. Донецьк : ДонДУУ, 2012. 152 с.
3. Перепелюкова О. В., Мохамад Аль Джавад Ахмад Мух. Зарубіжний досвід працевлаштування населення та його значення для України. Ефективна економіка. 2017. № 8. URL: <http://www.economy.naykasom.ua/?op=1&z=6975>
4. Закон України «Про зайнятість населення» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 24, ст.243), Документ 5067-VI, чинний, поточна редакція – Редакція від 19.11.2022, підстава – 2010-IX, Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>

Римар В.В.,
студентка заочної форми навчання
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ВПРОВАДЖЕННЯ МЕДИЧНОЇ ПІДГОТОВКИ З РЕПРОДУКТИВНОЇ МЕДИЦИНИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Пріоритетність питання охорони материнства є загальноприйнятою світовою стратегією, що підтверджується численними міжнародними документами у сфері охорони материнства та дитинства, які унормовують на світовому рівні заходи з дотримання прав жінки на здоров'я, на реалізацію її репродуктивного права на

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

народження здорової дитини в достойних умовах, на доступність до профілактичних та лікувально-діагностичних технологій.

Сучасні підходи до вирішення проблем материнства та дитинства у світі визначається у Глобальній стратегії охорони здоров'я жінок і дітей, яка розроблялась, маючи на меті, що світова спільнота повинна зробити більше для охорони здоров'я жінок і дітей.[1]

В Україні порівняно з провідними країнами світу відзначається низький рівень репродуктивного здоров'я жіночого населення, суттєво відстаючи від найближчих за геопозицією європейських країн, де акушерсько-гінекологічні послуги інтегровані в практику сімейного лікаря, що покращує доступність до них жіночого населення шляхом профілактичного спрямування медичної допомоги в цілому. Підготовлена до реалізації репродуктивних планів жінка буде мати краще репродуктивне здоров'я, що в свою чергу дасть можливість мати бажану та своєчасну вагітність, мінімізувати ускладнення перебігу вагітності, пологів та післяпологового періоду.

Потрібно усвідомити, що необхідно розглянути та вирішити багато проблем для отримання належного результату у сфері репродуктивної медицини, наприклад такі як:

- в сучасних умовах реформування вітчизняної системи охорони здоров'я та реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення, вирішити проблеми забезпечення жіночого населення доступними та ефективними акушерсько-гінекологічними послугами, зокрема профілактичного спрямування, які за умови розвитку репродуктивної медицини зможуть попередити численні хвороби репродуктивної системи жінок та репродуктивні втрати, а також поліпшити якість життя жінок шляхом впровадження їх у практику лікарів та розширення їх функцій;
- використовувати досвід європейських країн, який базується на пріоритетності питань охорони материнства, організації шляхом здатності систем охорони здоров'я швидко реагувати на виникаючі проблеми профілактичної роботи, в тому числі в частині надання окремих репродуктивних послуг лікарями, шляхом підвищення якості та ефективності допомоги, які варіюються в різних країнах і залежать як від культурних традицій, так і від стану систем охорони здоров'я;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- проаналізувати вітчизняну нормативно-правову базу щодо міжгалузевого підходу до забезпечення жіночого населення окремими репродуктивними послугами і встановити юридичні колізії нормативного регулювання діяльності лікарів в Україні в сучасних умовах реформування вітчизняної системи охорони здоров'я та реалізації програми державних гарантій репродуктивного медичного обслуговування населення;

- вирішити шляхом аналізу відкритої інформаційної бази щодо діяльності лікарів в умовах реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення, недосконалість організаційних технологій для забезпечення ефективної роботи лікарів-репродуктологів.

- підвищити рівень прихильності жінок до послуг лікарів-репродуктологів

- здійснити соціологічне дослідження рівня готовності лікарів-репродуктологів в територіальних громадах до надання послуг з репродуктивної медицини шляхом вивчення особистих теоретичних компетенцій лікарів з питань акушерства та гінекології;

- потрібно зробити оцінку лікарями акушерами-гінекологами та лікарями – репродуктологами пріоритетність заходів з планування сім'ї в територіальних громадах для підвищення рівня репродуктивної медицини;

- вивчити ризики щодо надання послуг в сфері репродуктивної медицини.

При реалізації цих зазначених завдань, кожна країна розробила національний план дій, який би дозволив виконати їх.

Заходи, спрямовані на поліпшення репродуктивного здоров'я жінок, відбуваються не лише на державному рівні. Наприклад, у регіонах щорічно проводилися Всеукраїнські тижні планування сім'ї та ознайомлення з репродуктивною медициною, метою яких було підвищення поінформованості населення з питань репродукції та пропаганди для збереження репродуктивного здоров'я та вирішення проблем материнської та малюкової смертності, абортів, невиношування вагітності, ускладнення вагітності та пологів, жіночої та чоловічої безплідності, патології органів репродуктивної сфери. [2]

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Інтеграція репродуктивних послуг на рівень територіальних громад є вкрай недосконалою, що робить її недоступною для населення, неефективною у профілактичному спрямуванні, недосяжною для організації лікувального процесу.

В Україні порівняно з провідними країнами світу відзначається низький рівень репродуктивного здоров'я жіночого населення, що може негативно впливати на процес відтворення населення країни, що потребує розроблення заходів подальшого впливу на чинники розладу репродуктивного здоров'я на державному (програмні заходи), галузевому та міжгалузевому рівнях (організаційні заходи), а також їхньої ефективної імплементації в діяльність громад в умовах медичної реформи. [3]

Література:

1. Жилка НЯ, Слабкий ГО, Щербінська ОС. Інтеграція послуг з акушерства і гінекології на рівень первинної медичної допомоги в Україні. Репродукт здоров'я жінки. 2021.
2. Щербінська ОС, Слабкий ГО. Компетенції сімейних лікарів для надання послуг з планування сім'ї. В: Матеріал VIII міжнар. наук.-практ. конф. Eurasian scientific congress; 2020 Авг 09-11; Барселона. Барселона; 2020, с. 93-8.
3. Слабкий ГО, Жилка НЯ, Щербінська ОС. Інтеграція акушерсько-гінекологічної допомоги на первинний рівень надання медичної допомоги. Метод. рекомендації. Київ: Бджола; 2020. 30 с.

Кравченко П.М.,
студент заочної форми навчання
Академії праці, соціальних відносин і туризму

РОЗВИТОК АУТСОРСИНГУ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Глибокі зміни, що відбуваються у багатьох сферах суспільного життя визначають необхідність систематичного і постійного вдосконалення організаційної структури та форми діяльності місцевої влади. Один із шляхів удосконалення діяльності як

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

організації в цілому, так і окремих процесів, що відбуваються в державних органах, полягає в забезпеченні широкого використання такого інструменту як аутсорсинг.

Сучасний управлінський аутсорсинг відноситься до виконання певних функцій або бізнес-процесів зовнішньої організації, яка має необхідні ресурси на договірних засадах. По суті, цей інструмент є стратегія управління, яка передбачає усунення певних функцій, які раніше виконували органи місцевої влади, поза межами своєї діяльності шляхом укладення договорів (контрактів) з аутсорсерами на конкурсній основі. Таким чином, використовуючи аутсорсинг, органи місцевої влади прагнуть, насамперед для підвищити якість та ефективність певних процесів, концентруючи зусилля на ключових напрямках діяльності, і звільнити ресурси та зменшити вартість виконання певних функцій.

В постіндустріальному суспільстві ключовим фактором виробництва стає людина, а тому виникає необхідність у розвитку цього ресурсу, що, у свою чергу, зумовлює розширення соціальних функцій держави, яка повинна брати відповідальність за забезпечення добробуту громадян. На даний момент перед державними органами влади постає питання щодо підвищення ефективності їх діяльності, що обумовлено значними трансформаціями в державній службі у зв'язку з європейським вибором української держави.

Особливого значення набуває аналіз проблем формування і реалізації політики в державних органах влади, оскільки від вирішення цих питань залежить ефективність здійснення державної політики в цілому. Тому, на даний момент важливим є реформування системи управління в органах державної влади, а зокрема в органах місцевого самоврядування, так як ефективність роботи в першу чергу залежить від ефективної політичної системи.

Отже, розробка методичних засад використання аутсорсингу, як одного із сучасних методів управління в органах місцевої влади, є актуальною задачею на сучасному етапі реалізації функціонального обстеження органів державної влади та трансформації управління на державній службі. В першу чергу важливо звернути увагу на суть цього поняття з погляду науки «державне управління» та нормативно-правової бази України. У загальноприйнятому розумінні, аутсорсинг – це процес залучення

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

сторонньої особи чи компанії до виконання певної роботи. В наш час, це звичайна ділова практика, яка дозволяє компаніям розширюватися і виконувати складніші замовлення без необхідності серйозних фінансових інвестицій та ризиків.

Світовий досвід показав, що аутсорсинг може потенційно заощадити 10-50% державних коштів шляхом збільшення конкуренції у сфері закупівель [5]. Ось чому дослідження успішного зарубіжного досвіду таких відносин у всьому світі та визначення умов її впровадження у вітчизняну практику громадського адміністрування наразі є актуальним для України.

Існує безліч причин, через які місцева влада може вдаватися до послуг віддалених працівників. Наведемо у приклад кілька основних і найпоширеніших:

- Вивільнення внутрішніх ресурсів та їх фокусування на найважливіших цілях;
- Залучення необхідних професіоналів з усього світу;
- Упорядкування чи підвищення ефективності трудомістких функцій;
- Зниження витрат;
- Максимальне використання зовнішніх ресурсів у розвитку;
- Залучення працівників під виконання одноразової специфічної роботи.

Аутсорсинг – це нова, прогресивна форма співпраці між місцевими органами та організацією представляючою інтереси на громадській арені, що дозволяє отримати взаємовигідні результати як у короткострокові так і довгострокові. Впровадження аутсорсингу у діяльності вітчизняних органів державної влади сприяє інновації та покращує якість державних послуг; зниження ризику діяльності та звільнення внутрішніх ресурсів для інших цілей. [2]

Цей вид співпраці має всі шанси і можливості для інтенсивного розвитку як в розвинутих країнах так і в Україні, хоча досі в нашій країні він на стадії розвитку. Успішне застосування цього інструменту в органах місцевої влади вимагає врахування не тільки обмежень і бар'єри, що виникають при її використанні у світовій практиці, а й специфіку українських умов, у т.ч такі чинники, як низький рівень розвитку послуг ринку, недосконалість законодавства у цій сфері та особливості управлінської культури посадових осіб місцевого самоврядування. [1]

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Щоб подолати вищезазначені проблеми та ефективно використовувати аутсорсинг у діяльності місцевої влади, подальше доопрацювання потребує вдосконалення законодавства України у цій сфері; оцінюючи економічну ефективність аутсорсингу в діяльності місцевої влади, а також встановлення механізму для аутсорсингових провайдерів.

Подальші дослідження повинні бути зосереджені на створенні оптимальних моделей аутсорсингу в органах місцевої влади, визначення ризиків, пов'язаних із використанням цього інструменту, і способів керувати ними.[3]

Таким чином, метою даного дослідження є: уточнення поняття аутсорсинг, який визначається, як інструмент управління підприємством, спрямований на підвищення конкурентоспроможності діяльності підприємства за рахунок передачі непрофільних функцій (процесів) на виконання іншої компанії (аутсорсера), що спеціалізується в даній сфері, має необхідний кваліфікований персонал, ресурси з метою концентрації зусиль підприємства на основному виді діяльності.

Розглянути використання інноваційних методів трансформації політики місцевих органів влади.

Слід також звернути увагу на той факт, що передача функцій органом місцевого самоврядування на аутсорсинг може вплинути на його діяльність в цілому. Побудова стосунків зі сторонньою організацією можуть знадобитися деякі організаційно-функціональні зміни в діяльності органів місцевого самоврядування, наприклад зміни в структурі та штатному розписі (включаючи скорочення чисельності державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування).

Отже, світовий досвід показує, що позитивний результат використання технології аутсорсингу в діяльності органів державної та муніципальної влади. У цьому випадку аутсорсинг дозволяє підвищити ефективність адміністративних процесів, ефективно контролювати витрати діяльності, концентрувати увагу органів виконавчої влади в основній діяльності, вдосконалювати якість послуг, забезпечити доступність новітніх технологій та ін.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Література:

1. Публічне управління : термінологічне слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
2. Аутсорсинг в Україні й у світі: особливості, тенденції та перспективи. ЮРИСТ & ЗАКОН, 2021, 10, №38.
3. Кросс Дж. Аутсорсинг: British Petroleum's. Гарвард Бизнесревью. 73(3)

Собченко С.О.,
студент заочної форми навчання
Академії праці, соціальних відносин і туризму

КРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

В Україні причина нинішніх проявів кризи має фундаментальний характер і пов'язано це з крахом тієї радянської моделі медичного обслуговування, на яку орієнтувалися багато десятиліть. Своєчасне виявлення кризи та розуміння її характеру створюють можливість для її зниження. Характеризувати кризу як передумову підвищення діяльності системи охорони здоров'я. В умовах кризових явищ, що торкнулися всіх сторін суспільного життя, потрібно сформулювати нові підходи до управління діяльністю системи охорони здоров'я.

Життєвий цикл кожної системи обов'язково включає в себе стадію занепаду, що характеризується кризою, проявом якої є порушення стабільності роботи, зниження економічних показників, зростання кількості скарг від пацієнтів, труднощі у вирішенні питань зі збереження та укріплення здоров'я, виникнення неузгодженості в колективі, порушення злагодженості в роботі закладу охорони здоров'я. З одного боку, криза створює проблеми, але з іншого – відкриває перед медичною установою нові можливості, що полягають у створенні більш ефективної системи управління організацією, підборі найбільш кваліфікованого персоналу, оптимізує витрати, сприяє підвищенню показників діяльності, а також конкурентоздатності установи на ринку медичних послуг.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Система антикризового менеджменту системи охорони здоров'я має ґрунтуватись на сучасних інформаційних технологіях. [3] Подолання кризових ситуацій потребує від медичних установ реалізації комплексних антикризових програм. Однак ситуація ускладнюється тим, що система охорони здоров'я не має достатньої кількості кваліфікованих кадрів, що володіють знаннями та компетенціями в галузі кризових комунікацій.

Кризові детермінанти, які пронизують собою всі без виключення сфери суспільного життя визначають нову органіку та статику функціонування системи охорони здоров'я, яка виступає у ролі стримуючого та балансуєчого інструменту попередження потенційних викликів та загроз.

Збереження здоров'я населення в умовах кризових ситуацій суспільного розвитку є структурною складовою системи національних інтересів держави та посилення ресурсного потенціалу її системи. Створення ефективної системи збереження здоров'я громадян здійснюється шляхом формування системи охорони здоров'я, покликаної забезпечити відповідне соціальне вирівнювання у державі щодо гарантування кожному громадянину можливості отримання якісної медичної допомоги. У зв'язку з цим постає питання про забезпечення стабільного функціонування систем збереження здоров'я громадян у державах, де є значні відмінності в доходах між різними соціальними верствами. Населення оцінює ефективність органів публічної влади держави за результативністю функціонування системи охорони здоров'я.

Для гарантування такої результативності сервісна держава має оперувати сучасним комплексом інструментів збереження здоров'я громадян, що передусім оберігатиме її від імовірних суспільних викликів.

У глобальному світі розвиток публічної сфери сучасних держав, не залежно від його функціональної моделі забезпечення життєдіяльності суспільства, має виступати "повноцінним функціональним" гарантом охорони здоров'я населення. Тобто йдеться про конституційну легалізацію зобов'язання держави гарантувати громадянам соціальну безпеку через систему охорони здоров'я. [1]

Виходячи із методології збереження здоров'я громадян в умовах кризи значної результативності можна досягти шляхом запровадження проблемно-ресурсного

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

інструменту, який передбачає застосування класифікаційної методики ідентифікації проблем, характерних для відповідної системи охорони здоров'я, і на цій основі інституціоналізацією інструментів їх вирішення. Аналіз загальних тенденцій систем охорони здоров'я в умовах кризи дозволяє класифікувати проблеми, характерні для системи збереження здоров'я громадян, серед яких:

- відсутність єдиної системи охорони здоров'я (за наявності державної, відомчої, правоохоронної, акціонерної, приватної та організацій різних інституційно-правових форм, які надають медичні послуги), що “розмиває” єдину функціональну лінію медичного забезпечення населення;
- незбалансованість державних гарантій та фінансів при наданні безкоштовної медичної допомоги [4];
- діаметральна відмінність поособового фінансування медичної допомоги, що зумовлює перехід на одноканальне фінансування охорони здоров'я через систему обов'язкового медичного страхування;
- відсутність лікарських страховок;
- низький рівень розвитку інфраструктури та ресурсного забезпечення охорони здоров'я, що передбачає використання ліків, медичної апаратури іноземних виробників;
- відсутність стимулів для інвестицій та платежів фізичних і юридичних осіб у системі охорони здоров'я, що не дозволяє знизити частинку тінього сектору економіки;
- низька мотивація керівників, працівників та страхових компаній щодо забезпечення інтересів громадян [1];
- значна відмінність у доступності та якості медичної допомоги між державним, регіональним, обласним, районним та сільським рівнем охорони здоров'я, а також для багатих та бідних верств населення;
- непрофесійна кадрова політика, яка супроводжується дефіцитом кадрів первинної ланки та кваліфікованих кадрів вищого сегменту медичної вертикалі й відсутність належного професійного саморегулювання;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- відсутність єдиного інформаційного простору (реєстру застрахованих, хворих, ліків, телемедицини [2]);
- нерозвиненість державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я та системи збалансування медичних послуг населенню, виходячи з об'єктивності їх потреб та вимог;
- слабкість громадських інститутів контролю за системою охорони здоров'я, а також ефективної системи стимулювання здорового способу життя з боку держави та громадянського суспільства.

Дефрагментарну роль держави у процесах охорони здоров'я в умовах кризи, яка полягає у формуванні потужної ресурсної бази, що включає кадровий та інноваційно-технологічний потенціал у сфері охорони здоров'я (коли вона володіє належним ресурсним потенціалом щодо охорони здоров'я своїх громадян); основні причини кризи у сфері охорони здоров'я, які слугують дефрагментації ролі держави у даному процесі: різке скорочення фінансування на реалізацію відповідних дослідницьких та профілактичних проектів у сфері охорони здоров'я; порушення єдності правил системного управління, розрив між компонентами та важелями управління системою охорони здоров'я; збереження "інерційних демографічних показників" формування ефективної практики громадського здоров'я.

Основні завдання держави щодо забезпечення здоров'я громадян, які можна покласти на органи місцевого самоврядування:

- 1) стимулювання розвитку знань про здоров'я громадян та його охорону,;
- 2) профілактика здоров'я громадян;
- 3) ефективне управління охороною здоров'я за відповідними параметрами:
 - а) профілактика, б) лікування в) кадрова політика; г) ресурсне забезпечення;
 - д) адміністрування;

Механізм (*системно-інтегративного реформування охорони здоров'я*) дефрагментації місцевої влади у сфері охорони здоров'я, який би слугував раціоналізації структури охорони здоров'я у всіх її галузях, що забезпечить підвищенню якості надання медичних послуг.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Література:

1. Сазонець І.Л. Визначення проблем та основних напрямів реформування системи охорони здоров'я України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 12. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1343> (дата звернення: 11.12.2020). DOI: 10.32702/2307-2156-2018.12.2.
2. Кланца А.І. Сучасні інструменти збереження здоров'я громадян як структурна складова забезпечення національної безпеки держави в умовах кризи. Економіка і держава. 2019. № 2 (10). С. 103–108.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=280%2F97-%E2%F0>
4. Кланца А.І. Демографічна безпека України та параметри її забезпечення. Економіка і держава. 2019. № 1. С. 29–34.

Римар Ж.В.,

студентка заочної форми навчання
Академії праці, соціальних відносин і туризму

УЧАСТЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ ПЕРВИННОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ

План удосконалення послуг первинної медицини повинен розроблятися на основі вивчення академічної та практичної літератури та досвіду міжнародних консультантів.

Методологія ґрунтується на партисипативному принципі залучення громадськості та консультацій із громадянами на всіх стадіях процесу розробки Плану. До робочої групи повинні входити представники всіх населених пунктів об'єднаної територіальної громади, щоб гарантувати рівну участь всіх суб'єктів.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

План удосконалення послуги повинен відповідати українському законодавству та знанням досвідчених фахівців. План розробляється за допомогою інтерактивних обговорень, що проводяться під час засідань робочої групи.

Важливість первинної медичної допомоги було офіційно визнано на міжнародному рівні ще в 1978 році, коли під патронажем Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ) була прийнята Алма-Атинська декларація на Міжнародній конференції з первинної медико-санітарної допомоги.

Українська влада також декларує необхідність зміцнення системи якісної та доступної первинної медичної допомоги у низці нормативно-правових актів.

Тому, метою цієї аналітики є дослідити міжнародний підхід до первинної медичної допомоги та відповідність йому національного бачення такої допомоги, а також запропонувати зміни до законодавства, які б мали вплив на покращення доступу до первинної медичної допомоги мешканців зокрема об'єднаних територіальних громад.

Розглянемо питання міжнародного та українського регулювання первинної медичної допомоги, як частини права на охорону здоров'я, та громадоцентричного підходу до надання такої допомоги.

Окремо варто наголосити, підходи до надання населенню первинної медичної допомоги цивільними закладами охорони здоров'я і за відсутності активних бойових дій.

Для забезпечення доступу до первинної медичної допомоги та лікарських засобів у постраждалих районах, МОЗ у партнерстві з Бюро ВООЗ в Україні та Академією Сімейної Медицини України ініціювали проект підтримки системи первинної медичної допомоги у форматі мобільних медичних бригад.[2]

Метою проекту є наближення основних медичних послуг до жителів постраждалих територій.

В Україні триває повномасштабна війна, щоденно наш героїчний народ і ЗСУ боронять свою землю. Громадяни відстоюють право на свободу і незалежність, на майбутнє України. Завдяки підтримці наших міжнародних колег, Україна має можливість допомогти найбільш постраждалим від війни територіям, зокрема

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Київщині. Завдяки спільним зусиллям МОЗ, ВООЗ та ГО "Академія Сімейної Медицини", мешканці громади отримали доступ до медичної допомоги і необхідні медикаменти. Підтримуючи місцеві заклади охорони здоров'я, зокрема центри первинної медичної допомоги й амбулаторії сімейної медицини, відновлюється безперервність надання медичної допомоги постраждалому від війни населенню, налагоджується психологічна підтримка. З перших днів деокупації спільними зусиллями МОЗ й обласними військовими адміністраціями було організовано виїзну консультативну меддопомогу фахівцями спеціалізованих закладів.

Протягом наступних трьох місяців проект має на меті відновити та забезпечити безперервність надання медичної допомоги постраждалому від війни населенню, підтримати місцеві заклади первинної медичної допомоги та медичних працівників щодо відновлення та інтеграції послуг в систему електронного здоров'я, покращити доступ до послуг та доступність лікарських засобів для пацієнтів з неінфекційними захворюваннями (діабет, гіпертонія, астма тощо).

На сучасному етапі розвитку системи охорони здоров'я якість первинної медичної допомоги вважається основною цільовою функцією і водночас критерієм діяльності системи охорони здоров'я від нижньої її ланки – лікувально-профілактичного закладу, до верхньої – Міністерства охорони здоров'я України.[3] Забезпечення якості при наданні первинної медичної допомоги у більшості країн розглядається як основа національної політики в сфері охорони здоров'я. В багатьох країнах прийняті і діють програми забезпечення якості первинної медичної допомоги.

Водночас численні матеріали свідчать, що значна кількість медичних втручань, в тому числі в різних країнах Європейського союзу, здійснюється на рівні нижчому за передбачуваний. Виявлено, що значна частка клінічних процедур недоцільна та нерентабельна. Маємо переконливі дані, що 20-30% медичних втручань є неефективними (або непотрібними або шкідливими). Реєструються надзвичайно великі розбіжності в результатах первинної медичної допомоги не лише між країнами або регіонами однієї країни, а й між окремими закладами охорони здоров'я та лікарями.[1]

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Складові які потребують модернізації серед закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу:

- забезпечення формування центрів первинної медичної допомоги у сільській місцевості і у містах.

- забезпечення належної та рівної територіальної доступності первинної медичної допомоги для населення шляхом формування мережі лікувально-профілактичних підрозділів центрів первинної медичної допомоги у містах і сільській місцевості;

- кадрове забезпечення центрів первинної медичної допомоги;

- планомірне впровадження надання первинної медичної допомоги на засадах сімейної медицини,

- забезпечення закладів/підрозділів первинної медичної допомоги необхідними приміщеннями, автотранспортом, обладнанням; засобами медичного призначення;

- запровадження системи фінансування первинної медичної допомоги з розрахунку на одного жителя на договірній основі, зокрема з бюджету територіальних громад;

- створення реєстру пацієнтів центрів первинної медичної допомоги;

- запровадження системи обґрунтованого скерування пацієнтів на вищі рівні медичної допомоги сімейним лікарем;

- запровадження стаціонарнозамінних форм лікування пацієнтів.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене та позиції фахівців у медичній галузі, можна зробити проміжний висновок, що, по-перше, право на охорону здоров'я шляхом забезпечення доступу до первинної медичної допомоги є визнаним на міжнародному рівні.

По-друге, забезпечення такого права належним чином можливе лише в разі наявності рівного доступу до первинної медичної допомоги серед усіх груп населення, у тому числі тих, які постраждали від збройного конфлікту.

По-третє, з огляду на важливість первинної медичної допомоги для процвітання цілої нації, саме на місцеву владу потрібно покладати першочерговий обов'язок забезпечити доступ до первинної медичної допомоги на відповідному рівні.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Література:

1. Оцінка ефективності організації та надання первинної медико-санітарної допомоги / Л. Ф. Матюха, Н. Г. Гойда, Г. О. Слабкий [та ін.]. – К. : МОЗ, ДУ «УІСД МОЗ України», НМАПО ім. П.Л. Шупика, Міжнар. наук.-навч. центр інформтехнології та систем НАН України і МОН України, Укр. мед. стомат. академія, 2019. – 47 с.
2. Організація надання первинної медичної допомоги поза годинами прийому пацієнтів, 'Затверджено" Рішенням консультативно-дорадчої групи з питань удосконалення законодавства у сфері надання первинної медичної допомоги/ 2019.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення надання медичної допомоги», 2347-ІХ, чинний, поточна редакція – Прийняття від 01.07.2022, Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2347-20#Text>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

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

Теремецький В.І.,
доктор юридичних наук, професор,
в.о. завідувача кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Регіональна житлова політика є частиною загальнодержавної житлової політики. Вони взаємопов'язані правовими засадами, станом економіки, потребою суспільства у житлі, особливостями розвитку житлової інфраструктури тощо. Водночас регіональна житлова політика дозволяє більш детально визначати механізми забезпечення житлової потреби на рівні окремого регіону з урахуванням кількості населення та стану житлово-комунального господарства.

Суб'єктами регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України (далі – Кабмін), органи влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК), центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи. Наведений суб'єктний склад підкреслює, що регіональна політика є системою узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування. У розробленні і забезпеченні реалізації державної регіональної політики також беруть участь асоціації органів місцевого самоврядування, їх добровільні об'єднання та агенції регіонального розвитку. Місцеві ради як представники відповідної територіальної громади мають право приймати житлові програми регіону та передбачати фінансування такої програми у місцевому бюджеті. Це надає можливість в найбільш повній мірі задовольняти житлову потребу територіальної громади. Незважаючи на можливості органів місцевого самоврядування у житловій сфері, вони не в змозі самостійно врегулювати такі основоположні питання як подолання

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

дискримінації житлових прав і встановлення мораторію на примусове виселення, що є необхідним в умовах глобальної пандемії COVID-19 та воєнного стану.

Засади регіональної політики в Україні визначені Законом України «Про засади державної регіональної політики» [1]. Однією із задач регіональної політики є відновлення регіонів і територій, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України, зміст якого розкрито у п. 3 ст. 1 цього закону.

Активну участь у формуванні регіональної політики приймають сільські, селищні, міські ради, які затверджують стратегії розвитку територіальних громад. Наявність стратегії розвитку відповідної територіальної громади є запорукою сталого розвитку регіону із урахуванням потреб місцевого населення, зокрема щодо відновлення житлового фонду після бойових дій, оновлення житлово-комунальної інфраструктури. Після розробки проекту відповідної стратегії органи місцевого самоврядування подають до Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій пропозиції щодо врахування інтересів відповідних районів, територіальних громад під час розроблення проекту Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації; регіональних стратегій розвитку.

У 2020 році вперше в Україні була розроблена та затверджена постановою Кабміну від 05.08.2020 № 695 Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки [2]. Ця стратегія детально визначила комплекс проблем розвитку регіонів країни, приділивши особливу увагу стану житлового фонду та інфраструктури житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ). Так, визначено, що ступінь зношеності мереж у сфері водопостачання, каналізації та поводження з відходами становить 60,5 %. Аварійними є 33 % водопровідних мереж. Найбільший показник аварійності у Луганській (58,9 %) та Донецькій (54,6 %) областях. Втрати та технологічні витрати води в системах централізованого водопостачання становили 35 % поданої води у мережу. Серед каналізаційних мереж аварійними є 37,7 %. Найбільший відсоток аварійних каналізаційних мереж у Харківській (63,8 %), Донецькій (58,9 %), Луганській (58,1 %) та Запорізькій (49,9 %) областях [2]. Наведені дані підкреслюють необхідність конкретизації механізмів реформування та фінансування відповідних регіональних програм щодо оновлення житлової інфраструктури.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Вказана стратегія визначає необхідність: розвитку механізмів надання службового житла, зокрема для медичних працівників; підвищення рівня поінформованості населення про реформу ЖКГ; забезпечення надання державної і муніципальної фінансової підтримки модернізації об'єктів ЖКГ; проведення моніторингу житлового фонду та інтеграції відомостей про нього у єдині місцеві бази даних; подальша підтримка створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків; впровадження в Україні пілотних проектів на основі успішних світових практик господарювання у сфері ЖКГ та термомодернізації будівель житлового фонду; застосування державно-приватного партнерства для модернізації ЖКГ; оновлення регіональних програм реформування ЖКГ.

На рівні органів місцевого самоврядування приймаються житлові програми спрямовані на забезпечення права на житло мешканців відповідної територіальної громади. Так, 24.02.2021 Харківська міська рада Харківської області рішенням № 60/21 затвердила Міську цільову програму будівництва (придбання) доступного житла на 2021-2030 роки. У програмі підкреслено, що в м. Харкові станом на 01.01.2021 у черзі на отримання житла перебуває 15 196 сімей громадян, які потребують поліпшення житлових умов, та 466 сімей громадян, яких включено до списку осіб, котрі бажають вступити до житлово-будівельного кооперативу, також у місті було зареєстровано понад 89 тисяч внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Реалізація програми передбачалася за такими напрямками: 1) будівництво доступного житла з наданням державної підтримки за рахунок коштів бюджету Харківської міської територіальної громади; 2) забезпечення доступним житлом працівників підприємств м. Харкова; 3) надання пільгових кредитів на будівництво (придбання) доступного житла для працівників бюджетних установ м. Харкова; 4) надання пільгових кредитів на будівництво (придбання) доступного житла для учасників бойових дій, які брали участь в антитерористичній операції; 5) надання пільгових кредитів на будівництво (придбання) доступного житла для ВПО; 6) надання пільгових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (придбання) доступного житла; 7) часткова компенсація відсотків за кредитами, отриманими позичальниками в банках, на будівництво (придбання) житла [3]. Зауважимо, що ця програма була прийнята до

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

початку бойових дій на території м. Харкова, а тому частково втратила актуальність. Зокрема, на липень 2022 року у відкритих джерелах масової інформації повідомлялось, що по всій Харківській області 4232 житлових будинки зруйновані або мають пошкодження. У цю цифру входять багатоповерхівки, багатопід'їзді, багатоквартирні будинки – таких більше 2 700 [4]. Отже, житлова програма у м. Харкові повинна переглядатися з урахуванням необхідності відновлення житлового фонду, першочергового забезпечення житлом громадян, житло яких зруйновано або пошкоджено.

Ще один приклад регіональної житлової програми – Обласна програма забезпечення молоді житлом на 2018–2022 роки у Полтавській області. Актуальність програми визначено тим, що за статистичними даними станом на 01.01.2015 на квартирному обліку в області перебувало 15 001 сімей та однаків, з яких 1 626 – молоді сім'ї. Напрямом діяльності Програми є: надання пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла терміном повернення до 30 років [5]. Аналізуючи цю програму, можна виявити дискримінаційні підходи щодо інших категорій вразливих осіб у житловій сфері, зокрема осіб пенсійного віку, прийомних сімей, ВПО, молоді, що співвідноситься з ЛГБТ. Житлові програми органів місцевого самоврядування повинні враховувати механізми забезпечення права на житло усіх категорій громадян, а не лише окремої частини населення.

У 2022 році Київською міською радою була затверджена Міська цільова програма забезпечення житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов на 2022-2024 роки. Ця програма передбачає забезпечення громадян доступним, тимчасовим житлом, введення механізмів оренди з викупом [6]. Наведена Програма визначається сучасними механізмами забезпечення житлової потреби різних категорій громадян.

Аналіз регіональної житлової політики України дає підстави стверджувати, що в Україні існує позитивний досвід формування та реалізації житлових програм на територіях відповідних регіонів. Водночас програми в окремих регіонах України потребують удосконалення, зокрема внаслідок наявності елементів дискримінації

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

житлових прав окремих категорій громадян, відсутності механізмів відновлення зруйнованого житлового фонду, а також механізмів щодо енергозбереження та реконструкції житлово-комунальної інфраструктури.

Регіональні житлові програми потребують оновлення з урахуванням воєнного стану, в якому опинилася Україна з лютого 2022 року. Можна визначити такі перспективи державної житлової регіональної політики: оновлення регіональних житлових програм із урахуванням руйнування житлового фонду внаслідок війни, забезпечення житлової потреби ВПО; подолання дискримінаційних елементів у забезпеченні житлової потреби мешканців відповідних територіальних громад; підтримка реконструкції житлово-комунальної інфраструктури; поширення інформації серед населення про енергозбереження та запропонування механізмів його реалізації.

Література:

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення 01.12.2022)

2. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.12.2022)

3. Міська цільова програма будівництва (придбання) доступного житла на 2021-2030 роки: рішення Харківської міської ради від 21.02.2021 № 60/21. URL: <http://doc.city.kharkov.ua/uk/document/view/id/983f217e99daf5f2d29d6591f51ea58760373672a7c6c1a94fab311453294da1750af6fdf1a2f73b66a8d995470d486212acaffe2d022d84> (дата звернення 01.12.2022)

4. Голова ОДА назвав кількість зруйнованих житлових будинків та шкіл на Харківщині. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/07/14/novyna/suspilstvo/holova-oda-nazvav-kilkist-zrujnovanyx-zhytlovyx-budynkiv-ta-shkil-xarkivshhyni> (дата звернення 01.12.2022)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

5. Обласна програма забезпечення молоді житлом на 2018-2022 роки: рішення другого пленарного засідання вісімнадцятої сесії Полтавської обласної ради сьомого скликання 22.12.2017 № 582. URL: <https://pt.molod-kredit.gov.ua/images/582.pdf> (дата звернення 01.12.2022)

6. Міська цільова програма забезпечення житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов на 2022-2024 роки: рішення Київської міської ради. URL: https://kmr.gov.ua/sites/default/files/703_6.pdf (дата звернення 01.12.2022)

Ленгер Я.І.,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри права
Луцького національного технічного університету

РЕАЛІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ

На момент 24 лютого 2022 року можемо говорити про успішність, але незавершеність реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи. Поміж тим, пласт ефективно проробленої роботи у вказаному напрямку є очевидним. Реформа децентралізації була відмічена як одна з найуспішніших в Україні та ефективно впроваджених, про що йшлося у резолюції Європейського Парламенту щодо імплементації Україною Угоди про асоціацію з ЄС.

На сьогодні, після 24 лютого 2022 року, місцеве самоврядування показало свою здатність до швидкого реагування на потреби і можливість вирішення питання на місці без зовнішнього втручання. Проте війна зіткнула діяльність органів місцевого самоврядування з цілим рядом дискусійних проблем, до яких вони не були готові або були готові зовсім «трошки». По-перше дуже великі втрати серед територіальних громад в демографічному контексті. Це пов'язано з тим, що дуже велика кількість громадян переїхала жити в більш безпечні регіони країни або виїхала за її межі. А відтак ми можемо спостерігати спад економіки, що дуже позначилось на місцевих бюджетах. Проте буде дуже неправильним проводити зрівняння, оскільки ступінь постраждалості громад є різною. Війна дуже ускладнила процес децентралізації. «Краще» почуваються ті громади, що знаходяться подалі від лінії фронту. Бюджети

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

місцевого самоврядування є фінансовою основою стійкості громади, а це підтримує економіку країни в нелегкі часи. Стати місцевим бюджетам «самостійними» дозволила саме реформа. Хоча доречною є думка, що побутує, що ті суперечності, якими супроводжувалися децентралізаційні процеси в різних громадах сприяли їх зміцненню в сучасних реаліях. Громади і органи місцевого самоврядування в умовах війни почали здійснювати не притаманні їм функції із забезпечення ЗСУ, ТРО, розміщення великої кількості внутрішньо переміщених осіб, надання їх життєве необхідної допомоги у максимально короткі строки, документальний супровід і облаштування. В часи коли велика кількість компаній перемістились в інші регіони за для безпеки виробництва і працівників, коли неможливо скликати засідання депутатів місцевих рад через їх фізичну відсутність, коли відносини між органами місцевого самоврядування та військовою адміністрацією є новою, незвіданою реальністю місцеве самоврядування продовжує виконувати свою місію виборного органу місцевої влади, що відповідно до Основного закону держави покликаний вирішувати питання місцевого значення. І в цьому контексті ми можемо говорити про успішність реформи.

На сьогодні широко поширеною є практика «точкового» законодавства, прийняття нормативно-правового акту «негайного» реагування для усунення проблеми, що є нагальною. Прийняття такого «швидкого» законодавства порушує принцип системності, викликає неоднозначне тлумачення відповідних норм. Як результат швидка зміна законодавства потребує швидкої реакції органу місцевого самоврядування, а зробити це в умовах війни дуже складно.

Багато думок є з приводу того, що продовжують зберігатись місцеві державні адміністрації, хоча в процесі реформування їх би не мало бути. Всі зміни, що пропагувалися реформою децентралізації для повноти оформлення і впровадження повинні відбутись на рівні Основного Закону і закріплені у відповідній статті. Проте в умовах воєнного стану, вносити зміни до Конституції України є неможливим і відповідно внести зміни до статті 119 КУ [1] також не видається реальним наразі, як би наполегливо ми цього не прагнули. Це твердження зовсім не применшує вже проробленої роботи, оскільки подальше впровадження відкладається через об'єктивні

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

обставини і якби не військова загроза, вже б давно можна було констатувати факт звершеним.

По-друге, болючим є і питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях. Наглядова функція держави має бути присутньою відповідно до основоположних принципів, закріплених у Хартії: законності, функціональної автономії та пропорційності [2]. Оновлена система повинна відрізнятись від застарілої командно-адміністративної. Чітке, вичерпне закріплення розподілу повноважень по вертикалі та по горизонталі внесе «свіжий» подих у дані взаємовідносини. В умовах війни ми можемо спостерігати ре-централізацію. В критичний час це може бути зрозумілим і мати свої «плюси», але створює перешкоди в завершеності реформи. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування в майже 300 денний період війни показує, що в більшості випадків їх дії ефективніші та цілеспрямованіші, ніж дії військової державної адміністрації. Найбільш це прослідковувалось на територіях великих міст, де війна показала взаємну залежність межуючих громад, їх злагоджену роботу не тільки в організації оборони, але і відновлення.

По-третє, відсутність людського ресурсу або його швидкий сплив. Так, проблема людських ресурсів в місцевому самоврядуванні є дуже разючою сьогодні і це пов'язано не тільки з відтоком людей у зв'язку з війною. Вказана проблема мала місце і раніше, оскільки працювати в органі місцевого самоврядування не було престижним. І наразі вона зберігається і сьогодні, через брак людського ресурсу і його матеріальної зацікавленості. Від вирішення останньої залежить престижність роботи в сфері місцевого самоврядування, а відтак і підняття рівня такого важливого органу публічної влади на місцях. Після завершення війни весь основний тягар відновлення певної місцевості буде залежати саме від діяльності такого органу публічної влади, що виражає волю жителів територіальної громади, жителів, села, селища, міста, що самостійно вирішують питання місцевого значення. Ця діяльність є важливою не тільки в межах країни, а й свідчить про її важливість на міжнародній арені.

Література:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

1. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР// <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

2. <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.

Домбровська О.В.,

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

АГЛОМЕРАЦІЯ ЯК ПОТУЖНИЙ ЗАСІБ ВЗАЄМОДОПОМОГИ У ПОВОЄННІЙ ВІДБУДОВІ УКРАЇНИ

Об'єднання територіальних громад, децентралізація та інші заходи з реформування системи організації влади сьогодні потребують удосконалення та доповнення новими інструментами, які б враховували роль великих міст у розвитку регіонів, як і держави в цілому.

Україна належить до урбанізованих держав та на міжнародному рівні давно визнала посилення ролі міст у національному та цивілізаційному розвитку – Стамбульська декларація з населених пунктів 1996 р., Декларація ООН про міста та інші населені пункти у новому тисячолітті 2001 р. тощо. Проте, на національному рівні не впроваджувала заходів щодо удосконалення регіональної політики з врахування наслідків урбанізації. Хоча ратифікована Декларація про міста чітко визнала той факт, що процес урбанізації в світі призвів до концентрації населення в міських агломераціях, що простягаються за межі адміністративних кордонів початкових міст, охоплюють дві адміністративні одиниці чи більше, мають місцеві органи влади з різними можливостями та пріоритетами й страждають від відсутності координації (п. 21 Декларації про міста та інші населені пункти у новому тисячолітті) [1].

В той час як розвинуті країни (США, Канада, Франція і т. д.) давно ввели терміни «агломерація» і «міська агломерація» в своє законодавче поле та активно підтримують формування агломерацій як потужних ресурсів для підвищення

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

конкурентоспроможності та зростання економіки, в законодавчому полі нашої держави термін «агломерація» залишився на рівні містобудівної категорії та невпровадженого напрямку концепції адміністративної реформи [2].

Мова йде, про чинний і сьогоднішній Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98, де вказано про необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів. А далі навіть описано організаційні аспекти функціонування міських агломерацій, «... які б передбачали добровільне формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування територіальних громад, що входять до агломерації на договірних умовах. При цьому міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а являє собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування». У цьому ж указі йдеться про прискорення розробки та прийняття закону України «Про міську агломерацію» [3].

Створення агломерацій чи метрополій – успішна європейська і світова практика. Вона має свої плюси і мінуси. Переваги в тому, що такий інструмент дозволяє вирішувати спільні для громад питання. Недоліки полягають у складності та необхідності додаткового фінансування діяльності з координації учасників метрополії.

В Європі є три основні моделі створення агломерацій:

1. Перша – неформальне співробітництво: партнери погоджуються, що будуть співпрацювати у деяких напрямках без спеціально прописаних умов. Так працюють 52 % агломерацій в Європі. Ця модель підходить лише тоді, коли є довіра між сусідніми громадами.

2. Друга модель більш формальна. Муніципалітети самі встановлюють і прописують правила співпраці.

3. Третя модель – надмуніципальні утворення, коли місцеві органи влади створюють формальну структуру метрополії за правилами, найчастіше, створеними урядом. Є статут, обирається мер метрополії, є обрані члени, які представляють різні

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

території. Така модель працює краще, коли історично є великий рівень суперництва між муніципалітетами [4].

Як бачимо, в Європі немає єдиного абсолютного рішення. І чи підходить якась з чинних європейських моделей Україні, чи необхідно формувати власний підхід, вирішувати самим громадам.

В ході децентралізації і об'єднання громад, у 2016-2019 роках, народні депутати тричі подавали законопроекти, які в той чи інший спосіб пропонували юридично зафіксувати агломерації в українському законодавстві. Останній законопроект, який мав назву «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» № 2637 від 19.12.2019 р. було знято з розгляду 7 вересня 2021 року [5].

Але фактично агломерації в Україні давно існують, просто досі немає законодавчого підґрунтя для організації ефективної співпраці великих міст і сусідніх громад. Так, в 2001 році навколо Ірпеня на Київщині, а у 2003 – навколо Дрогобича на Львівщині, а також пізніше навколо інших міст вже намагалися створити щось на зразок агломерацій. Фаховий огляд Ради Європи «Демократичне врядування у містах-метрополіях на прикладі Київського регіону» дав потужний поштовх до дій – створено асоціацію «Київська агломерація», вперше проведено соціологічне опитування, репрезентативне для Київського субрегіону, яке викристалізувало проблеми, що мають спільний інтерес. Асоціація міст України разом із Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» провела низку інформаційних заходів у Боярці, Броварах, Бучі, Коцюбинському, Обухові, Фастові, до них були долучені не лише керівництво згаданих міст, а й депутатський актив. У результаті – згенеровано ідеї проєктів для співробітництва громад, а також пропозицію започаткування Громадського бюджету громад Київської агломерації. Розроблена програма навчання для представників усіх зацікавлених сторін, однак пандемія трохи завадила на повну розгорнути цей процес [6].

Повномасштабна війна в Україні змушує вже зараз замислюватися над тим, як після завершення бойових дій потрібно відновити зруйноване, але не бездумно

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

відтворювати те, що було. І це стосується не лише шкіл, садків, лікарень, музеїв. Мова і про інфраструктуру теж.

Буча, Гостомель, Ірпінь – ці містечка поблизу столиці не можуть самостійно, без допомоги держави відбудуватися. І це об'єктивно. Коштів на таке масштабне будівництво громадам бракує. Тому допомагають інші громади. Зараз є чудова нагода збудувати інфраструктуру так, щоби було зручно й вигідно і містечками, і столиці – обом сторонам. Це можливість, а не експансія. Можливість для всіх. І саме так треба сприймати агломерацію. Як потужний засіб взаємодопомоги.

Зараз триває активна робота над законопроектом щодо агломерацій в Україні. Без сумніву, найбільше шансів бути офіційно узаконеними першими – у наразі умовної Київської та Львівської агломерацій. Щодо Львова, то тут мова не так про відбудову, але про подальшу побудову, з новою економічною моделлю. Очевидно, релокований бізнес на Львівщині затримується. А тому треба вже думати про пристосування та облаштування адекватної та стратегічно правильної інфраструктури, аби не стати ще більше заручниками транспортних та людських потоків, щоби одержувати якісні освітні, медичні послуги, щоби подбати про екологію навколо. А отже, це означає нестандартну модель управління – інноваційний та масштабніший підхід агломерації [7].

Але держава не має стояти осторонь цих процесів. Мова йде не лише про законодавче регулювання, а й про фінансове стимулювання. Це може бути, наприклад, залишені громадам кошти реверсної дотації чи якісь додаткові відсотки від ПДФО.

І державі це точно було б вигідно. По-перше, державі в будь-якому випадку потрібно формувати точки економічного зростання, щоби запустити економіку. Аби це зробити на певній території, гроші треба якщо не вкладати, то принаймні не вилучати. По-друге, для самих громад це сформує правильну мотивацію. Адже якщо не вилучається реверсна дотація, то це додатковий стимул створювати нові робочі місця та збирати більше ПДФО, вся сума з якого лишатиметься в громаді.

Які проекти можна було б реалізувати в межах агломерації? На прикладі Львова їх можна називати дуже багато: від простіших – створення спільних рекреаційних зон, побудова нових автостанцій, створення спільних індустріальних парків тощо, і до

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

складніших – єдине транспортне сполучення в межах агломерації, в тому числі участь в організації приміського залізничного сполучення [7].

Таким чином, хоча зараз громади і співпрацюють заради відновлення територій після окупації, але ця співпраця могла б бути ще ефективнішою в рамках агломерації. Потрібне законодавче підґрунтя і практика її застосування, як мінімум – навколо Києва і Львова. А далі її підхоплять й інші громади.

Література:

1. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии, принятая резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 9 июня 2001 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml (Дата звернення 05.12.2022).

2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про міські агломерації» від 17.07.2017 р. № 6743. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GH57B00A?an=3> (Дата звернення 05.12.2022).

3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (Дата звернення 05.12.2022).

4. Сталість розвитку територій не менш важлива, ніж фінансові ресурси – тези другого дня 6-го Форуму «Ефективне місцеве самоврядування як запорука демократичної та правової держави». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14235> (Дата звернення 05.12.2022).

5. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад № 2637 від 19.12.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710 (Дата звернення 05.12.2022).

6. Столична агломерація – на порядку денному. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13334> (Дата звернення 05.12.2022).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

7. Агломерації як спосіб відбудови повоєнної України. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15633> (Дата звернення 05.12.2022).

Лебідь Т.І.,
аспірантка Академії праці, соціальних відносин і туризму

СВІТОВИЙ ДОСВІД ЗВ'ЯЗКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Нині вплив владних структур спрямовано різні групи населення з метою зміни їхньої думки та відносини без урахування їх інтересів та позиції. Зв'язки з громадськістю як технологія взаємодії передбачають встановлення рівноправного діалогу, за якого можливе врахування інтересів та побажань населення як рівноправного учасника процесу управління.

Зв'язки з громадськістю в органах влади мають налагодити механізм комунікативного потенціалу, який є важливим ресурсом реалізації державної політики. Можливості зв'язків із громадськістю дозволяють не лише задіяти засоби масової інформації, а й спілкуватися з населенням безпосередньо, пояснюючи свої рішення, виявляючи запити та з'ясовуючи позиції різних соціальних груп.

Через структури влади передається інформація, адресована суспільству, а також послання, спрямовані на активізацію діяльності громадян, їх продуктивну участь у вирішенні проблем своєї держави, регіону, території. В основі взаємодії громадськості та органів влади лежить принцип колективної відповідальності, що вимагає ділового партнерства та співробітництва між населенням, народними обранцями, представниками виконавчої влади. Головна мета цієї взаємодії – розвиток громадянської свідомості та створення сприятливого суспільно-політичного клімату.

Західні експерти вважають, що місцеві органи влади мають діяти на основі колективної відповідальності, яка потребує ділового партнерства та співробітництва між громадськістю та представниками адміністрації. Як найефективніший засіб досягнення такої співпраці розглядаються PR-служби. Головною метою PR-служби є

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

розвиток громадянської самосвідомості та пробудження у населення активний інтерес до проблем місцевого самоврядування [1, с. 39].

Розглянемо зарубіжний досвід взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування із громадськістю. Вважаємо, що для впровадження зарубіжного досвіду в практику України найбільш цікавий для розгляду є досвід Німеччини. На відміну від практики в Україні, у Німеччині місцеве самоврядування вже давно є частиною політичного життя держави.

Для автора роботи інтерв'ю з бургомістром міста Ідштайн – Герхардом Крумом, опублікований у журналі «Муніципальна влада» [2, с. 88], здалася цікавою, особливо його міркування про важливість діалогу влади та суспільства. У своєму інтерв'ю Герхард Крум зазначає, що коли став бургомістром, то спочатку сам писав кілька статей на тиждень для преси, зараз раз на тиждень обов'язково проводить брифінг. Він завжди відкритий для журналістів, і на його запевнення, у нього склалися довірчі відносини з усіма засобами масової інформації – а це головне у роботі з пресою.

Також він зазначає, що журналісти, відчуваючи довіру до них бургомістра, пишуть більш відкриті статті, оскільки відчувають свою відповідальність. Водночас критика, на думку Г. Крума, – «відмінна можливість для політика виправити помилки»; це «градусник громадської думки». За словами бургомістра Ідштайна, демократія починається, коли кожен має право висловити свою думку і при цьому шанує думки решти.

Важливо пам'ятати, що суспільство – це преса та спектр різних культурних груп. Важливо, що усі групи беруть участь у комунікації. Усі жителі міста мають бути одностайними у тому чи іншому питанні. Без цього голова міста не може приймати рішення. А обґрунтована громадська думка формується лише у процесі обговорення, при перетині різних інтересів [3].

Жоден закон у Німеччині не приймається без попереднього обговорення. Буклети з текстами проекту закону спочатку розкладаються по поштових скриньках, щоб кожен міг з ним ознайомитися, потім проект проходить публічне обговорення, далі розглядається Конгресом міст і лише після цього вступає до парламенту. Але всі ініціативи походять від бажання людей.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Розглянемо досвід Нідерландів у побудові відносин місцевих органів влади та населення. Нідерланди по праву вважаються передовою європейською державою, які мають давні демократичні традиції.

Вперше закон про муніципалітети народився 1848 року. Основний принцип цієї політики країни – пошук консенсусу, про що постійно заявляли на всіх рівнях влади. Можна засвідчити зведення негласних офіційних правил, що призводять до балансу влади. В основі такого балансу лежать: постійний облік інтересів населення (велика кількість опитувань, досліджень), контроль та прозорість бюджету та всіх етапів прийняття рішень [3].

Мери здійснюють спільно з урядом контрольні функції та відповідають за зв'язки з громадськістю. Таким шляхом намагаються поживити роботу на місцях, підвищити роль громадськості. Щовівторка будь-якому члену Кабінету можна поставити запитання у Парламенті (як правило, запити подаються письмово) [3].

На досить високому рівні перебуває і питання взаємодії муніципалітетів. У країні налічується понад 200 корпоративних актів щодо міжмуніципального співробітництва у різних питаннях. В кожній громаді сформовано діючий союз, який лобіює інтереси свого муніципалітету. Щомісяця проводяться збори керівників департаментів та мерів, на яких обговорюються найважливіші питання. Асоціація муніципалітетів Голландії являє собою форум для 489 муніципалітетів, якому є можливість скоординувати якісь спільні питання, висловити різні точки зору, а також це своєрідний майданчик для переговорів із центральною владою.

Маючи на меті об'єднати владу і населення, держава йде на значні витрати. Наприклад, із бюджету міста Гааги 5 відсотків (приблизно 2,5 мільярда євро) йде саме на завдання взаємодії з населенням. Не дивно, що у кожному муніципалітеті Голландії є свої наукові відділи, які спеціально вивчають потреби жителів, їх думки, претензії та інше. У невеликому містечку Арнем проводяться близько 20 опитувань на рік, ведеться статистика, постійна моніторинг громадської думки, що є основою для вироблення соціальної політики у місті, що відповідає запитам мешканців [4, с. 53-57]

Як свідчить практика, нині найбільша увага приділяється висвітленню діяльності влади у ЗМІ. Прес-служби та інші інформаційні структури поширюють інформацію про

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

роботу органів влади серед населення, при цьому не забезпечуючи зворотний зв'язок. Соціальний контроль за діяльністю гілок влади практично не провадиться. Рідко досліджується громадська думка, яка є необхідною умовою ухвалення управлінських рішень. Більш досконалим етапом взаємодії є декларований діалог. На цьому етапі органи влади мають показові плани та програми взаємодії з населенням, однак у них переважають кількісні характеристики, а комунікації організуються лише з метою переконання громадськості у правильності прийнятих владою рішень. Реально у взаємодії бере участь незначна частина населення.

Ідеальною є двостороння симетрична комунікація у формі діалогу. Вона характеризується високим ступенем залучення населення до управлінських процесів. При взаємодії враховуються сучасні наукові досягнення у галузі теорії комунікації, адміністрування, соціального проектування. Влада не тільки усвідомлює необхідність розвитку контактів із населенням, а й уміє їх організувати, використовує зворотний зв'язок для ухвалення стратегічних та оперативних рішень.

Технологічні прийоми зв'язків із громадськістю, які успішно можуть бути використані в органах влади, найрізноманітніші. Насамперед це потенціал засобів масової інформації, які завдяки своїм можливостям у передачі інтересів найрізноманітніших груп і верств населення домінують у системі соціального представництва інтересів громадян. Технічні можливості ЗМІ спроможні забезпечувати інтерактивний зв'язок між комунікаторами, робити надбанням громадськості значущі соціальні проблеми, мобілізувати громадян на їх реалізацію, доводити думку різних соціальних груп до чиновників усіх рівнів.

Все більшу роль у питанні відкритої взаємодії влади та суспільства відіграє Інтернет. Найбільш значним досягненням цього напрямку є так званий електронний уряд, тобто. система інтерактивної взаємодії держави та громадян за допомогою Інтернету. Системи електронного державного управління допомагають підвищити ефективність роботи уряду за рахунок підвищення точності, повноти, оперативності та достовірності інформації, що накопичується; забезпечення високого ступеня контролю за виконанням рішень та доручень уряду іншими державними структурами; зниження

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

накладних видатків державного управління; покращення якості послуг; скорочення бюрократичних бар'єрів та ін.

Дані технології знайшли широке застосування у розвинених країнах Європи та США. Наприклад, США (штат Вашингтон) з 1998 р. існує онлайнвий доступом до послуг всіх державних установ [3]. Громадяни, приватні компанії мають можливість по Інтернету платити податки, продовжувати посвідчення водія, записувати дітей до школи, отримувати свідоцтва про народження дитини або про смерть близьких, знаходити незатребувану власність. Нові проекти електронного уряду активно реалізуються у Великій Британії та Канаді. Результатом обліку нових можливостей стало проголошення Європейською Комісією проекту «Електронна Європа».

У США існує «журі громадян», а у Великобританії – «громадянський воркшоп» [5, с. 173]. У Голландії існує термін «слухаючий уряд» (listening government), який означає, що влада стає доступною для питань, скарг та побажань приватних осіб, груп громадськості. «Журі громадян» дозволяє частково вирішити проблему слабкої поінформованості громадян.

Для проведення «журі громадян» запрошують ретельно відібраних за певними квотами 10-20 осіб. Фахівці муніципалітету розповідають їм про певну проблему з різних точок зору протягом двох чи трьох днів. Учасники повинні глибоко розібратися в проблемі, тому під час лекцій і презентацій вони ставлять усі питання, що їх цікавлять. Після ознайомлення із проблемою організовується групова дискусія. Громадяни висловлюють свої міркування щодо можливих рішень, пропозиції та побажання. «Журі громадян» не здатне запропонувати ідеальний план вирішення проблеми, але воно показує основні побажання громадян, які потім враховуються під час прийняття рішень. Цей метод досить дорогий, тому «журі громадян» збирають лише у разі потреби вирішення дуже складних проблем. Основна мета такої технології – дати можливість жителям території взяти участь у розробці муніципальної політики та вплинути на прийняті рішення. «Громадянський воркшоп» (від англ. workshop майстерня) – метод, що дозволяє активізувати потенціал особистості, пробудити допитливість особистості, задіяти емоції [5].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Слово «воркшоп» можна використовувати як робочий термін серед фахівців, замінивши його в практичній роботі на словосполучення «консультації із населенням».

«Громадянський воркшоп» (citizen's work-shop) – це метод визначення потреб громадськості, що базується на проведенні фокус-груп із представниками різних верств населення. Дані методи можуть використовуватися в роботі органів місцевого самоврядування для більш точного обліку думки населення та підвищення ефективності прийняття рішень.

Адаптація до вітчизняних умов «журі громадян» та «воркшопу» як нових методів обліку думок громадян при прийнятті рішень дозволяє налагоджувати діалогово-паритетні взаємини влади та суспільства.

Ці та інші технології паблік рілейшнз покликані формувати довіру громадськості до державних структур, створюючи умови для соціальних дискусій, сприяючи залученню громадян до прийняття рішень на державному рівні.

Підводячи підсумок, треба зазначити, що мова не йде максимально запозичити іноземний досвід щодо взаємодії органів державної влади та громадськості. Ми наполягаємо на тому, що на практиці слід використовувати найкращий досвід з позиції реалій у сфері державного управління. Тобто слід знайти розумний компроміс, які можна і доречно адаптувати в Україні.

Література:

1. Непоп Л. Політика Європейського союзу щодо розвитку громадянського суспільства. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. Київ, 2014. Випуск 2(70). 254 с
2. Почепцов Г. Г. Паблік рілейшнз: навч. посіб. – К. : Знання, 2006. – 327 с.
3. Алексеєв В.М., Липовська Н.А. Взаємовідносини держави та суспільства : нач. посібник.- Дніпро: ГРАНІ 2019. – 172с.
4. Демида І. Взаємовідносини держави та громадянського суспільства в зарубіжних країнах: досвід для України. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф., м. Одеса, 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 53–73.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

5. Сенча С.А. Аналіз можливості адаптації досвіду зарубіжних країн для стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні. Право та державне управління. 2020. № 1. Т.2. С.170-177

Бондаренко Л.М.,
начальник відділу правового забезпечення
виконавчого апарату Фурсівської сільської ради

ВІДНОВЛЕННЯ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ

За час збройної агресії Російської Федерації (далі – РФ) проти України 2014 - 2022 р.р. зруйновано тисячі об'єктів інфраструктури, у тому числі тих, які є дуже важливими для швидкого відновлення регіонів та їх розвитку – аеропорти, мости, житлові будинки, об'єкти енергетичної інфраструктури та об'єкти соціального характеру. Оскільки РФ продовжує завдавати ракетних ударів навіть по далеких від фронту населених пунктах, кількість зруйнованих об'єктів постійно зростає. Ворог руйнує об'єкти не залежно від їх приналежності до приватної, комунальної чи державної власності.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.1) право комунальної власності визначається як право територіальної громади володіти, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Об'єктами комунальної власності є рухоме і нерухоме майно, кошти місцевих бюджетів, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, тощо. Комунальне майно є матеріальною і фінансовою основою розвитку територіальних громад [1].

Найбільшої шкоди, в першу чергу пов'язаної з людськими жертвами, руйнацією житла та об'єктів комунальної власності, енергетичної інфраструктури завдано територіям, на яких проводилися бойові дії. Стан таких територій близький до

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

гуманітарної катастрофи, а їх відновлення повинно стати пріоритетом для держави в перші роки після війни.

Серед першочергових пріоритетів відновлення України від наслідків війни є відбудова зруйнованих шкіл, закладів освіти та охорони здоров'я, об'єктів житлово-комунального господарства. Більшість вказаних об'єктів в рамках реформи децентралізації передана до комунальної власності територіальних громад, які і несуть відповідальність за їх належне функціонування. Ще в мирний час утримання об'єктів комунального майна здійснювалось за рахунок місцевого бюджету. Водночас, громади мали шанс отримати фінансування програм розвитку закладів комунальної власності за рахунок субвенцій з держаного бюджету та здійснювати капітальні ремонти або нове будівництво.

Від початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну кількість лише українських закладів освіти, яким завдано збитки складає 2739, з них 333 зруйновані повністю. Значна вартість відновлення – непосильний тягар місцевих бюджетів [9]. Наразі перед органами публічної влади стоять завдання з фіксації збитків, завданих майну, їх оцінювання, пошук джерел фінансування та напрацювання пропозицій з відновлення.

У цьому зв'язку владою здійснюється нормативно-правове регулювання у сфері відновлення об'єктів комунальної власності та інших. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326 затверджено «Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації», згідно з якою визначення шкоди та збитків здійснюється, за такими напрямками:

- втрати житлового фонду та об'єктів благоустрою – напрям, що включає втрати житлового фонду (житла), об'єктів благоустрою, об'єктів незавершеного будівництва житлової нерухомості, фактичні витрати, здійснені для їх відновлення (пп.6 п.2)
- втрати об'єктів громадських будівель – напрям, що включає втрати громадських будівель (об'єктів освіти, спорту, соціального захисту, охорони здоров'я, культури, адміністративних будівель тощо), фактичні витрати, здійснені для їх відновлення (пп.7 п.2)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- втрати об'єктів житлово-комунального господарства – напрям, що включає зруйновані і пошкоджені об'єкти у сфері теплопостачання, об'єкти водопостачання і водовідведення і решту об'єктів житлово-комунального господарства, знищення яких має безпосередній вплив на санітарні та гігієнічні умови проживання жителів населених пунктів. (пп.8 п.2)

- втрати об'єктів житлово-комунального господарства – напрям, що включає зруйновані і пошкоджені об'єкти у сфері теплопостачання, об'єкти водопостачання і водовідведення і решту об'єктів житлово-комунального господарства, знищення яких має безпосередній вплив на санітарні та гігієнічні умови проживання жителів населених пунктів [3].

Крім того, 15 листопада 2022 р. урядом України прийнято постанову № 1279 «Про затвердження порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту “Проект розвитку міської інфраструктури – 2” Джерелом формування субвенції є кошти позики, залучені Україною від Міжнародного банку реконструкції та розвитку відповідно до Угоди про позику [2].

Також, створений «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури», кошти якого будуть спрямовуватись на відновлення зруйнованого майна, яке належить фізичним та юридичним особам всіх форм власності, та об'єкти інфраструктури, зруйновані (пошкоджені/знищені) внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією РФ проти України. Розподіл коштів Фонду здійснюється за актом Кабінету Міністрів України [4]. Обов'язковою умовою розгляду заявки на отримання коштів є внесення відомостей про пошкоджене майно до Реєстру пошкодженого та знищеного майна.

Є інші шляхи залучення коштів для відновлення комунального майна:

- гранти від міжнародних донорів;
- співпраця з бізнесом;
- партнерство з міжнародними волонтерськими організаціями;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- фандрейзинг за кордоном, зокрема в школах, які проводять заходи для підтримання України й збирають кошти для допомоги українським закладам освіти.

Є позиція, підтримана лідерами зарубіжних країн, про те, що основними джерелами фінансування відновлення майна після війни будуть арештовані й конфісковані урядами розвинених країн активи РФ, російські майнові об'єкти, розміщені в Україні, інше майно яке є в Україні, допомога міжнародних фінансових інституцій, державний та місцевий бюджети і Фонди відновлення України.

Найбільшим фінансовим внеском у відновлення України може стати використання приблизно \$300-400 мільярдів активів центробанку РФ, що арештовані західними країнами.

Незважаючи на вжиті заходи державних інституцій досі нерегульованими залишаються питання фіксації збитків, завданих війною.

В травні 2022 р. прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», який надав органам місцевого самоврядування повноваження щодо обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій, демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей [5]. Крім того, фіксацію пошкодженого майна здійснює низка державних органів: поліція, Служба безпеки України в рамках кримінальних проваджень; фахівці Державної служби з надзвичайних ситуацій (далі ДСНС) – в разі пожежі, розмінування, органи Держпродспоживслужби, Держгеокадастру та Держводагентства. На законодавчому рівні потрібно чітко визначити повноваження цих органів, щоб не було дублювання та упущення фактів руйнації (знищення) майна.

Ще одним важливим моментом у відновленні комунального майна є визначення технічної можливості, економічної доцільності відновлення пошкоджених об'єктів шляхом виконання робіт із реконструкції, реставрації, капітального чи поточного ремонту. При високому ступені руйнації чи знищення майна найкращим варіантом відновлення об'єктів чи територій є ревіталізація (від лат. *re* ...– відновлення та *vita* – життя, дослівно: повернення життя) [6]. При проектуванні будівель та споруд

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

необхідно враховувати енергозберігаючі технології та альтернативні види енергії. новітні моделі територіального розвитку: компактне місто, 15-хвилинне місто, інклюзивне місто, тощо. Загалом ревіталізація носить комплексний характер та новизну [7]. Це шанс для України позбутися радянської спадщини. Ревіталізація реалізується через проекти комплексного просторового розвитку та з урахуванням місцевої економічної ситуації задля добробуту місцевої громади, спільними зусиллями державної влади та місцевої громади. Такі проекти є складовою програм комплексного відновлення територій, порядок розробки і впровадження яких регулюється Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [8].

В контексті відновлення комунального майна необхідним є також відновлення земель територіальних громад, водних та лісових ресурсів. Земля є потужним ресурсним потенціалом територіальних громад. Наслідки бойових дій призвели до засміченості земель залишками снарядів, авіабомб, військової техніки та відповідно до неможливості використовувати їх за призначенням. Органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями, органами ДСНС слід вжити заходів з розмінування та очищення територій, включаючи землі, водні об'єкти. При цьому сільськогосподарські площі повинні бути в пріоритеті.

Таким чином, після припинення дії воєнного стану перед органами державної влади та органами місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівні постануть завдання, що потребують системних дій, спрямованих не тільки на відновлення, але і на подальший розвиток територій та громад. В цьому аспекті доцільно провести детальний аналіз всіх втрат, які зазнала територіальна громада за період війни, провести їх оцінку, напрацювати пропозиції щодо відновлення майна, проаналізувати технічні можливості та наявні ресурси, визначити найкращий варіант відновлення орієнтований на потреби населення. Враховуючи значні витрати з відновлення об'єктів комунального майна органам державної влади необхідно забезпечити фінансування відповідних проектів за допомогою спеціально створених фондів.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 14.12.2022 р.)
2. Про затвердження порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту “Проект розвитку міської інфраструктури – 2”: постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1279 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.12.2022 р.)
3. Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації: постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.12.2022 р.)
4. Деякі питання фінансування робіт з відновлення зруйнованого майна та інфраструктури: постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2022 р. № 879 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2022-%D0%BF?find=1&text> (дата звернення 14.12.2022 р.);
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення 14.12.2022 р.);
6. Ткачук А., Третяк Ю. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. URL : <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/> (дата звернення 14.12.2022 р.)
7. Потапенко С. А. Забезпечення відновлення та ревіталізації територій в Україні у повоєнний період. URL: <https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2022/10/EURASIAN-SCIENTIFIC-DISCUSSIONS-23-25.10.22.pdf> (дата звернення 14.12.2022 р.)

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

8. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011р. № 3038-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення 14.12.2022 р.)

9. Троян Ірина, “Нова українська школа” Як в Україні відновлюють зруйновані росіянами школи URL : <https://nus.org.ua/articles/yak-v-ukrayini-vidnovlyuyut-zrujnovani-rosiyanamy-shkoly/> (дата звернення 14.12.2022 р.).

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

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ ПАРАДИГМИ В УМОВАХ МИРУ І ВОЄННОГО СТАНУ

Питання формування і реалізації компетенції місцевого самоврядування (далі – МСВ) завжди залишалися предметом спорів між представниками конституційно-правової, муніципально-правової і адміністративно-правової доктрин. Перші – представники конституційно-правової доктрини стверджували, що сам факт конституційно-правової регламентації і регулювання інституту місцевого самоврядування (ст. ст. 5, 7, 92, Розд. XI Конституції України [1]) звів нанівець всі дискусії щодо як доцільності наявності, так й самого факту володіння МСВ та його органами феноменології компетенції. Другі – представники муніципально-правової доктрини стверджували, що феноменологія компетенції є не тільки характерною для МСВ та його органів, а й фактично виступає іманентною рисою локальної демократії, бо її представницькі та виконавчі органи є органами публічної самоврядної (муніципальної) влади [2], що діють від імені та в інтересах жителів-членів територіальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ), а тому об’єктивно повинні володіти відповідними правами і обов’язками, а також предметами ведення для вирішення питань місцевого значення (місцевого життя) – а по суті – здійснення управлінської діяльності щодо існування і функціонування ТГ,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

вдосконалення умов її існування, як первинного суб'єкту МСВ (див. ст. 140 Конституції України). Своєю чергою, представники адміністративно-правової доктрини категорично заперечували можливість наявності феноменології компетенції у МСВ та його органів, посилаючись на схоластичні положення адміністративно-правової науки про те, що компетенцією можуть володіти тільки органи держави, бо саме вона є їх прерогативою і визначальною рисою.

Конфліктогенний потенціал таких суперечок швидко розтанув, як тільки пріоритетне місце в конституційно-правовій науці зайняла теоретична концепція публічної влади та її розподілу на два відносно самостійних рівнів – публічної державної та публічно самоврядної (муніципальної) влади [3].

В парадигмальному контексті компетенцію МСВ та його органів в Україні можна розподілити на три темпоральних періоду:

1. Період законодавчої і конституційно-правової легалізації, визнання та реалізації (1991 – 2014 рр.);
2. Період початку муніципальної реформи та децентралізації повноважень органів публічної влади (2014 – січень 2022 рр.);
3. Період збройної агресії Росії проти України (лютий 2022 р. – по цей час).

Перший період був пов'язаний з процесом становлення концептуальних принципів (засад) формування компетенції МСВ та його органів. До них відносяться такі:

- *принцип наявності екзистенційних повноважень* – тобто, наявності таких повноважень у МСВ та його органів, що дають можливість вирішити та регулювати екзистенційні питання існування та функціонування ТГ та її жителів-членів;
- *принцип реальності повноважень* – тобто, таких прав і обов'язків у МСВ та його органів, що можуть реально оказувати вплив на вирішення питань існування та функціонування ТГ та її жителів-членів;
- *принцип самостійності повноважень* – тобто, наявності такого переліку прав і обов'язків у МСВ та його органів, що дають їм можливість здійснювати управлінський вплив самостійно, без втручання інших органів публічної влади;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- *принцип самодостатності повноважень* – тобто, такого обсягу прав і обов'язків саме у МСВ та його органів, що дають їм можливість здійснювати управлінський вплив в достатньому обсязі з гарантією отримання відповідного управлінського ефекту;
- *принцип оптимальності повноважень* – тобто, такого обсягу прав і обов'язків у МСВ та його органів, що дають можливість здійснювати належний і ефективний управлінський вплив на існування і функціонування ТГ та її членів-жителів;
- *принцип наявності делегованих повноважень виконавчої влади* – тобто, наявність відповідного кола прав і обов'язків виконавчої влади, що надані МСВ та його органам для реалізації, враховуючи суто локальний характер їх наявності, існування і реалізації, а також, виходячи з темпорального фактору для здійснення управлінського впливу без затримки у часі і в достатньому обсязі;
- *принцип відповідності формування та змістовності компетенції МСВ та його органів, виходячи з міжнародних стандартів локальної демократії* – тобто, наявність такого обсягу прав і обов'язків у МСВ та його органів, що відповідають загально визнаним нормам (стандартам) місцевого самоврядування, що містяться у підписаних державою міжнародних багатосторонніх договорах;
- *принцип судового захисту компетенції МСВ та його органів* – тобто, наявність у МСВ та його органів гарантованої можливості захищати свої права і свободи через використання судової форми захисту;
- *принцип субсидіарності в процесу формування компетенції МСВ та його органів* – тобто, використання методологічного підходу, завдяки якому до компетенційних повноважень МСВ та його органів відносяться такі, що можуть бути вирішені саме на рівні існування і функціонування ТГ та в її інтересах;
- *принцип побудови повноважень МСВ та його органів таким чином, що їх реалізація призведе до задоволення колективних, групових та індивідуальних прав, свобод і обов'язків жителів-членів ТГ* – тобто, повноваження МСВ та його органів у функціональному аспекті скеровано на формування і реалізацію управлінського впливу на жителів-членів ТГ в їх колективній, груповій сукупності та в індивідуальному їх розумінні.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Характерною особливістю побудови компетенції МСВ та його органів в цей період була:

а) прояв супротиву пострадянської державно-адміністративної системи та пострадянської політичної еліти самоврядним тенденціям в розвитку українського суспільства, одним з реальних і впливових чинників яких є компетенційні повноваження ОМСВ;

б) фактична відсутність власної компетенції органів МСВ або її реальна функціональна неповнота, що призводило до неможливості адекватно презентувати інтереси ТГ та діяти в інтересах їх жителів-членів, – це проявлялось в тому, що на кожне повноваження ОМСВ – тобто, на кожне самоврядне повноваження, згідно положень профільного закону (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [4]), приходилось три повноваження органів виконавчої влади, – тобто, делегованих повноважень;

в) визначення предметів відання як елементу компетенції ОМСВ, які фактично наповненні переважно і максимально делегованими повноваженнями, і мінімально – самоврядними повноваженнями ОМСВ;

г) фактична повна схожість (дублювання) у формулюванні повноважень ОМСВ різного рівня, а також з повноваженнями органів виконавчої влади, – що є основоположною причиною виникнення феноменологій «компетенційних спорів», дублювання повноважень, появи пріоритетного врегулювання однією зі сторін при наявності однакових повноважень тощо, – що в період становлення системи МСВ в Україні працювало не на користь функціонування самого інституту локальної демократії;

г') наявність внутрішніх суперечностей між Конституцією України та міжнародно-правовими зобов'язаннями нашої держави в сфері МСВ, що виникли з підписаних нашою державою міжнародних багатосторонніх договорів (Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року [5]) та увійшли в національне законодавство як норми звичайних законів, в тому числі й в сфері компетенції ОМСВ, що призвело до відповідного клінчу в управлінській сфері та їх неможливості виконувати свої не тільки самоврядні, а й делеговані повноваження;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

д) відсутність національної моделі МСВ та її пошуки (централізація, децентралізація, деволюція, деконцентрація тощо), в процесі яких визначилось, що питання компетенції МСВ та його органів є основоположними при створенні та виборі такої моделі;

е) наведені факти є рисами і елементами стихійного і безсистемного пошуку державної муніципальної політики, яка повинна бути скерованою на муніципалізацію державного і суспільного життя, досягнення завдань поліпшення умов життя конкретної людини, її груп і асоціацій в умовах місцевого самоврядування.

Період часу, що пов'язаний з початком муніципальної реформи та децентралізації повноважень органів публічної влади (2014 – січень 2022 рр.), продемонстрував відповідне телеологічне обґрунтоване прагнення публічної державної влади до зміни та трансформації управлінської парадигми в сфері компетенції МСВ та його органів, – особливо щодо демократизації та спеціалізації компетентних повноважень саме ОМСВ, що скеровано, у підсумку, на формування їх власного компетенційно-нормативного масиву.

Наведені прагнення були детерміновані низкою тенденцій об'єктивно-суб'єктивної властивості, а саме:

а) об'єктивним тягінням України до європейської та євроатлантичної інтеграції, що поставило в порядок денний належне і оптимальне виконання державою своїх міжнародно-правових зобов'язань, узятих нею при підписанні міжнародних багатосторонніх договорів в сфері становлення і розвитку інституту локальної демократії на своїх теренах;

б) об'єктивними труднощами в управлінській діяльності в сфері «центр – регіональний рівень – локальний рівень», результатом чого став прояв високого рівня конфліктогенності в цьому трикутнику між його суб'єктами владних повноважень, а також фактична втрата ефективної керованості територіями з боку держави;

в) зростання невдоволення ТГ та їх ОМСВ політикою центру відносно МСВ, що проявилось у постійному державному втручанні в справи ТГ, компетенційні повноваження ОМСВ, природні права ТС щодо свободи прийняття їх жителями-

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

членами відповідних рішень щодо свого існування, функціонування і подальшого розвитку;

г) формуванням власної суб'єктності ОМСВ, як логічного результату усвідомлення ТГ та її жителями-членами свого значення і своєї ролі в державотворенні, пошуку реальних і оптимальних можливостей реалізації своїх владно-публічних повноважень, основоположним і стратегічним орієнтиром яких виступають визнання, легалізація, гарантування, виконання та забезпечення виконання прав і свобод людини і громадянина на теренах національної держави завдяки легальної діяльності органів публічної влади та створення ними позитивного простору для втілення наведених прав і свобод в повсякденне життя людини, – всупереч інтенсивним намаганням публічної державної влади зберегти «старі» орієнтири, антидемократичні методи і засоби, саму пострадянську ідеологію і методологію в державному управлінні, всупереч європейським стандартам врядування;

г') напруженим конфліктом між поколіннями старої пострадянської політичної і нової проєвропейської самоврядної еліти суб'єктивно-об'єктивної властивості, – щодо поглядів на державне і муніципальне управління, правову природу і розстановку сил у локальній демократії, методи і засоби роботи з населенням, включаючи й питання реалізації компетенційних повноважень ОМСВ;

д) визнанням факту важливості феномену децентралізації як вельми ефективного адміністративно-управлінського методу (способу) розподілення компетенційних повноважень органів публічної влади різного рівнів – державного і самоврядного;

е) усвідомленням стратегічного потенціалу децентралізації повноважень органів публічної влади, реалізація якого повинна призвести до формування власної компетенційної бази ОМСВ, – через входження делегованих повноважень ОМСВ до їх власних повноважень і, отже, суттєвого розширення їх переліку і кадастру;

є) першими суттєвими успіхами в сфері муніципальної реформи в Україні за рахунок децентралізації повноважень органів публічної державної влади, особливо в контексті передачі ОМСВ таких повноважень в фінансовій сфері, за рахунок чого

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

суттєво зросла їх фінансово-економічна самостійність і реальна можливість вирішувати низку питань місцевого розвитку на користь ТГ.

На жаль, збройна агресія РФ проти України, що була розв'язана 24 лютого 2022 року, перервала не тільки планомірний хід муніципальної реформи, а й поставила нові проблемні питання перед компетенційним супроводженням і забезпеченням діяльності ОМСВ. По-перше, сама компетенційна база МСВ та його органів буда суттєва обмежена, завдяки формуванню на територіях областей, районів та деяких міст держави військових адміністрацій, що перебрали на себе повноваження виконавчих ОМСВ, суттєво зменшив або заблокував діяльність представницьких ОМСВ. По-друге, це призвело до суттєвого обмеження повноважень публічної самоврядної (муніципальної) влади, що напряду знайшло своє відбиття на якості управління територіями та територіальними людськими спільнотами (ТГ). По-третє, виникла якісно нова управлінська ситуація в МСВ держави, що напряду залежить від правового стану територій держави, що або знаходяться під її юрисдикцією, або знаходяться під контролем окупаційних військ агресора.

Тому для більш чіткого і однозначного розуміння теоретико-нормативних процесів такого підходу, необхідно звернутись до правового статусу територій держави в період воєнного стану (війни). На думку вітчизняних дослідників-муніципалістів М. О. Баймуратова і Б. Я. Кофмана, в умовах воєнного стану в Україні можна визначити чотири основних сфери (форми) не тільки загальної діяльності існування та функціонування МСВ, ОМСВ, але й ТГ, що ними очолюються, – які, по-перше, напряду впливають на формування суб'єктності таких громад та, по-друге, на правовий режим захисту прав людини та їх реалізацію, в межах якої (суб'єктності), він й повинен діяти [6]. Вважаємо, що такий підхід напряду торкається й статусних та динамічних аспектів компетенції ОМСВ, що репрезентують ТГ. Отже, вони пропонують розглядати такі основні сфери (форми) діяльності, що виникають:

1) *в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, що не задіяно у воєнних діях*, – тобто, там де існують умови для відносно стабільного здійснення діяльності ОМСВ в контексті виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

функціонування ТГ, – отже, з ординарними та стабільними умовами (за можливості в умовах воєнного стану. – Авт.) наявності, прояву і функціонування суб'єктності ТГ і правового режиму реалізації та захисту прав людини. Вважаємо, що в цих умовах ОМСВ можуть фактично виконувати свої компетенційні повноваження у повному обсязі, забезпечуючи стабільне існування і функціонування ТГ, – зазвичай, з урахуванням особливостей воєнного стану в державі. Однак, вже таке їх право суттєво обмежується чинним законодавством, окрема Законом України "Про правовий режим воєнного стану" від 12 травня 2015 року [7], згідно якого на територіях держави створюються військові адміністрації, що фактично повністю замінюють ОМСВ, причому як їх представницькі, так й виконавчі органи у питаннях їх функціонування, нівелюючи їх повноваження повністю і зводячи їх до мінімуму через інтерпретацію до потреб військового часу;

2) *в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях де проходить воєнне протистояння з агресором*, – тобто, там де умови для відносно стабільного здійснення діяльності ОМСВ в контексті виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ суттєво звужуються або є фактично відсутніми, – отже, суб'єктність ТГ та правовий режим реалізації та захисту прав людини не може бути забезпечений. Звідси можна констатувати, що питання реалізації ОМСВ своїх компетенційних повноважень є неможливим внаслідок форс-мажорних обставин, і тому вся діяльність ОМСВ повинна фокусуватись на питаннях захисту цивільного населення – членів ТГ та інших людей, що опинились на її території, надання ним гуманітарної допомоги (медичної, продовольчої, забезпечення питною водою тощо), а також питаннях надання можливої допомоги підрозділам Збройних Сил України в межах їх потреб та запитів;

3) *в умовах функціонування ТГ та їх ОМСВ на територіях, що тимчасово опинились під контролем окупаційних військ*, – тобто, там де відсутня юрисдикція центральної державної влади і умов, для відносно стабільного здійснення діяльності легітимних ОМСВ в контексті належного виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

умов для функціонування ТГ, – останніх або не існує, або вони нівельовані, бо ТГ та їх ОМСВ опинились за межами державної юрисдикції і в умовах екстраординарного функціонування державності. Зазвичай, такий стан є результатом або блокування дій ОМСВ з боку окупантів, або свідомого перешкоджання такій законній діяльності ОМСВ в ТГ з боку окупантів без безперечного визнання їх окупаційної влади і колаборації з ними, – тут також ОМСВ не тільки вельми проблематично, а й фактично не може бути забезпечений належний правовий режим реалізації та захисту прав людини, що фактично нівелює та демонтує суб'єктність ТГ. Отже, компетенційні повноваження ОМСВ, навіть невеликий їхній перелік, що скерований на забезпечення мінімальних потреб ТГ (водо-, електро-, газо-, продовольче забезпечення, мінімальне функціонування критичної інфраструктури населених пунктів тощо) не може бути практично реалізованим. І тоді у посадових і службових осіб виникає дуже складне у правовому і етично-моральному плані питання: починати співробітничати з окупаційними військами задля забезпечення життєдіяльності ТГ та її членів, або припиняти свою діяльність та покинути окуповану територію. Враховуючи кількість окупованих населених пунктів України у ході російсько-української війни, це питання є дуже актуальним та потребує свого вирішення на законодавчому рівні. Дійсно, національний законодавець повинен або розробити відповідний алгоритм дій ОМСВ, їх посадових та службових осіб, що передбачає їх діяльність на окупованій території, враховуючи пріоритет прав і свобод людини, або в Закон України «Про воєнний стан в Україні» треба внести доповнення у вигляді бланкетної норми, що посилається на діяльність органів публічної влади на окупованих територіях, відповідно до положень статей Женевської Конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року [8];

4) *в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, що тимчасово були під контролем окупаційних військ та які повернулися під контроль української влади,* – тобто, йдеться фактично про початок функціонування ОМСВ на територіях, що зазнали всі ознаки «тотальної війни», яку веде держава-агресор проти України, та відновлення їх компетенційних повноважень в повному обсязі через відповідну управлінсько-цільову діяльність (зазвичай, в межах їх організаційних та ресурсних

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

можливостей), а саме: відновлення зруйнованої критичної інфраструктури, задоволення нагальних потреб жителів і необхідність «соціальної реанімації» ТГ, мешканці яких зазнали знуцання окупаційної влади у всьому їх негативному і злочинному розмаїтті та понесли безповоротні втрати людського потенціалу. Отже, можна констатувати, що питання відновлення суб'єктності ТГ у її широкому розумінні (ресурсному, економічному, соціальному тощо), включаючи й забезпечення правового режиму реалізації та захисту прав людини, – набувають в таких умовах не тільки підвищеного значення, а й об'єктивізації, особливої актуалізації та акцентуації саме в діяльності ОМСВ, які повинні діяти в межах їх компетенційних повноважень. Бо тут насамперед актуалізуються питання відновлення та організації функціонування ОМСВ в умовах гуманітарної катастрофи ТГ через післявоєнну реабілітацію самої території ТГ та її локального господарства, включаючи розмінування, вбирання завалів, території, відновлення доріг, забезпечення первинних потреб населення (медичне забезпечення, торгівля хлібом та іншими продуктами первинної необхідності, включаючи воду, транспорт, відновлення виробництва тощо) – тобто, йдеться про повноцінне відновлення управлінської та соціальної можливостей території та реанімацію людської спільноти для створення елементарних та мінімальних можливостей функціонування ТГ та діяльності ОМСВ на визволеній території громади [6]. Тут зростає роль і значення повноважень ОМСВ не тільки в сфері будівництва, транспорту і зв'язку, а й в сфері міжмуніципального та міжнародного співробітництва місцевих влад, урядів зарубіжних держав та їх суб'єктів підприємницької діяльності, що будуть приймати участь у відновленні населених пунктів України та реабілітації її ТГ.

Отже, можна констатувати, що воєнний стан не тільки спресовує час, а й каталізує процеси інноваційного формування компетенції у її варіабельному розумінні, визначення кола компетенційних повноважень ОМСВ в екстраординарних умовах функціонування державності (першочергових). Яскравим свідоцтвом наявності таких процесів є прийняття Верховною Радою України 12 травня 2022 року змін до Закону України "Про правовий режим воєнного стану" щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (законопроект № 7269) та його підписання Президентом України [9].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Системний аналіз наведеного документу свідчить про те, що: по-перше, законодавцем визнано факт позбавлення ОМСВ своїх повноважень як органів публічної влади; по-друге, законодавцем факт позбавлення ОМСВ своїх повноважень як органів публічної влади частково виправлений, – зокрема, законопроект врегульовує питання функціонування військових адміністрацій, розблоковує питання державної служби, спрощує порядок прийняття на роботу та увільнення працівників.

Більш того, з прийняттям закону, голови громад можуть приймати одноосібні рішення в таких напрямках, що є важливими в екстраординарних умовах воєнного стану: а) передача коштів з місцевого бюджету на потреби ЗСУ; б) створення установ для надання безоплатної первинної правової допомоги; в) боротьба зі стихійними лихами та епідеміями; г) поводження з небезпечними відходами; г') звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; д) обстеження будівель і споруд пошкоджених внаслідок бойових дій; е) демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей.

Крім того, вперше врегульовано важливе питання, що повноваження обласних/районних рад, відповідно до закону, може перебирати на себе відповідна обласні або районні військові адміністрації (ОВА/РВА) у разі: а) окупації або оточення адміністративного центру; б) відповідного рішення Президента, якщо воно підтримане голосуванням Верховної Ради.

На наш погляд, треба констатувати, що як це не дивно звучить, – однак воєнний стан в Україні створює відповідний організаційно-діяльнісний та алгоритмічно-нормативний простір для «обкатки» компетенційних повноважень ОМСВ в умовах екстраординарного функціонування державності та визначення їх управлінського потенціалу – з реальними можливостями наступного корегування та оптимальної модифікації, а також можливостями наступної формалізації та легалізації в законодавстві про Україну МСВ.

Отже, розгляд компетенції МСВ та його органів в контексті формування її нової парадигми в умовах миру і воєнного стану дозволив дійти висновку, що саме цей

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

процес й виступає основною феноменологією децентралізації і модифікації повноважень публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні.

Література:

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

2. Баймуратов М. О., Григорьев В. А. Муніципальна влада: актуальні питання становлення й розвитку в Україні. Одеса: Юрид. літерат., 2003. 248 с.

3. Баймуратов, М.О. Теоретичні проблеми муніципальної влади / М. О. Баймуратов, О. В. Батанов. Університет економіки та права "Крок". Правничий вісник університету "Крок". 2007. Вип. 2. С. 19-31.

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

5. Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року. Рада Європи. 1990. 24 с.

6. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Про роль органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. Деокупація. Юридичний фронт – De-Occupation. Legal front: Матеріали міжнародного круглого столу (Київ, 18 березня 2022 року) URL: <https://www.facebook.com/groups/642611143466211/permalink/646573919736600>. (Дата звернення: 17.12.2022).

7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.

8. Конвенція про захист цивільного населення під час війни. Женева, 12 серпня 1949 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text. (Дата звернення: 17.12.2022).

9. Президент підписав закон, який розширює повноваження голів громад на час воєнного стану. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14952>. (Дата звернення: 17.12.2022).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Циганчук І.І.,

аспірантка Академії праці, соціальних відносин і туризму,
головний спеціаліст відділу організаційно-протокольного
забезпечення діяльності Пленуму та Науково-консультативної ради
Верховного Суду

КАСАЦІЙНЕ ОСКАРЖЕННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ

Частиною 3 статті 8 Конституції України гарантується звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України[1].

Відповідно до статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Судовий захист порушеного права є не лише основною державною гарантією дотримання і охорони прав і свобод, але і фундаментальним правом особи. Юрисдикція судів розповсюджується на усі правовідносини. Все це дає можливість кожній особі звернутися до суду, якщо вона вважає, що її права і свободи порушуються або можуть бути порушені чи існують перешкоди у їх реалізації.

До червня 2016 року пунктом 8 ст. 129 Конституції України було закріплено право на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом. Але після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII від 02.06.2016 року, це право отримало певні межі згідно із якими держава забезпечує право на апеляційний перегляд справи, а касаційне оскарження судового рішення можливе тільки у визначених законом випадках [2]. Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII були внесені суттєві зміни до процесуальних кодексів [3]. У пункті 8-9 частини 3 статті 2 та статті 17 ЦПК України [4], у пункті 8-9 частини 3 статті 2

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

та статті 17 ГПК України [5] фактично продубльована конституційна норма згідно із якою до основних засад (принципів) цивільного та господарського судочинства належить забезпечення права на апеляційне оскарження судового рішення та на касаційне оскарження судового рішення у випадках, встановлених законом. У пункті 6 частини 1 статті 7 та у статті 13 КАС України зазначено, що здійснення правосуддя у адміністративних справах забезпечується апеляційним та касаційним оскарженням рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом [6]. Частиною 1 ст. 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від від 02.06.2016 № 1402-VIII встановлено, що учасники справи, яка є предметом судового розгляду, та інші особи у визначених законом випадках мають право на касаційне оскарження судового рішення[7]. У зв'язку з цим виникає запитання чи вказана стаття Конституції України, на підставі якої були внесені зміни до національних процесуальних кодексів та законів, відповідає міжнародним нормам та чи не порушує вона принципу доступу до правосуддя?

У статті 10 Загальної декларації прав людини, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року зазначено, що право на доступ до правосуддя та справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом є одним із невід'ємних прав людини [8]. Аналогічна норма закріплена і в статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка має і відповідну назву – «Право на справедливий суд» [9]. Європейський суд з прав людини дотримується тієї позиції, що основною складовою права на суд є право доступу до суду, в тому розумінні, що особі забезпечується можливість звернутися до суду для вирішення певного питання, а також що з боку держави відсутні правові чи практичні перешкоди для реалізації цього права[10].

Правовий аналіз положень національних процесуальних кодексів вказує на те, що доступність правосуддя безпосередньо не міститься в нормах, в яких закріплені основні засади (принципи) цивільного, господарського та адміністративного судочинства. Але одним із елементів принципу верховенства права, який включений у всі кодекси, є доступ до суду.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Закріплення права фізичної або юридичної особи на доступ до суду та можливість реалізації цього права є однією з основних вимог у демократичному суспільстві. Це пов'язано із процесуальними можливостями особи звернутися за захистом своїх прав до суду першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

В частині 3 статті 389 ЦПК України міститься перелік рішень, які не підлягають касаційному оскарженню. Тобто, якщо особа, права якої порушені, і звернеться до касаційного суду, то суддя-доповідач має відмовити у відкритті касаційного провадження у справі посилаючись на пункт 1 частини 2 статті 394 ЦПК України.

Однак, аналіз міжнародних норм права та рішень Європейського суду з прав людини вказують на те, що право на доступ до правосуддя не є абсолютним і необмеженим. Це слідує із рішення Європейського суду з прав людини у справі «Golder проти Сполученого Королівства» в якому зазначено, що право на доступ до правосуддя, з огляду на свою природу, вимагає державного регулювання (яке може змінюватися залежно від місця та часу, враховуючи потреби та ресурси як суспільства загалом, так і конкретних осіб). В справі «Ashinqdane проти Сполученого Королівства» (№ 8225/78, рішення від 28.05.1985 р.) Європейський суд з прав людини констатував, що якщо доступ до суду було обмежено внаслідок дії закону або фактично, суд повинен з'ясувати, чи не порушує встановлене обмеження суть цього права (зокрема, чи мало воно законну мету), а також чи існувало відповідне пропорційне співвідношення між застосованими засобами та поставленою метою.

Враховуючи вказану позицію Європейського суду з прав людини у преамбулі Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплено норму згідно із якою організація судової влади та здійснення правосуддя в Україні базується на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд.

Все вищевикладене дає можливість зробити висновок про те, що надання суду касаційної інстанції певної свободи розсуду при вирішенні питання про наявність чи відсутність підстав для відкриття касаційного провадження по справі відповідає міжнародним нормам, практиці Європейського суду з прав людини, ролі, місцю і повноваженням Верховного Суду у системі судоустрою та не порушує принципу

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

доступу до правосуддя. На нашу думку, для того, щоб у осіб, які звернулися із касаційною скаргою до Верховного Суду, не виникало сумнівів у об'єктивності суду чи законності його рішення про відмову у відкритті касаційного провадження, необхідно розробити єдину судову практику в якій визначити випадки відмови. Це зменшить кількість звернень скаржників до Верховного Суду із касаційними скаргами та унеможливить порушення Верховним Судом права доступу до правосуддя.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.8.
2. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) від 2 червня 2016 року // Відомості Верховної Ради України. – 2016, № 28, Ст.532.
- 3.Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів » від 3 жовтня 2017 року// Відомості Верховної Ради України. – 2017, № 48, ст.436)
- 4.Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40-41, 42, Ст.492
- 5.Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 6, Ст.56
- 6.Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, 37, Ст.446
7. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від від 02.06.2016 № 1402-VIII Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від від 02.06.2016 Відомості 2016, № 31 ст. 545
8. Загальна декларація прав людини. – К.: Українська Правнича Фундація. Видавництво право, 1995. – С. 12–13
- 9.Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – №3. – с.48-60

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

10.Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: Науково-методичний посібник для суддів. – 2-ге вид. випр., допов.-К., 2015.- 208 с.

11.Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Golder проти Сполученого Королівства», заява № 4451/70, рішення від 21.02.1975 р., пункти 35-36, Верховний Суд, Огляд практики застосування суддями Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду рішень Європейського суду з прав людини при прийнятті постанов за 2018 рік, стор.11.

12.Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ashinqdane проти Сполученого Королівства» заява № 8225/78, рішення від 28.05.1985 р. пункт 57, Верховний Суд, Огляд практики застосування суддями Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду рішень Європейського суду з прав людини при прийнятті постанов за 2018 рік, стор.12.

Марченко В.П.,
студент денної форми навчання
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОДОЛАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ КРИЗИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Поява гуманітарної кризи є сигналом для міжнародної спільноти про необхідність гуманітарної інтервенції. Потенціал подолання вимагає постійного інформування, ресурсів і відповідного рівня управління як у звичайний час, так і під час криз або при виникненні надзвичайних ситуацій. Потенціал подолання сприяє зниженню ризику виникненню лих. На базі оцінки потенціалу країни міжнародні організації приймають рішення про масштаби гуманітарної допомоги, яку вони планують надати. Оцінка потенціалу – це термін, що позначає процес, в межах якого потенціал будь-якої групи аналізується у зіставленні з бажаними цілями і виявляються

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

недоліки потенціалу для вжиття заходів щодо усунення цих недоліків. Чим більшим є потенціал, тим менше допомоги світового співтовариства знадобиться цій країні. [4]

Ми підтримуємо думку, що гуманітарне втручання є виправданим інструментом міжнародної політики у разі дотримання усіх етапів його реалізації та стратегічного визначення ефективності та за умови дотримання першочергових цілей концепції гуманітарної інтервенції, а не реалізації геополітичних інтересів окремих держав.

Гуманітарна допомога в багатьох країнах може являти собою істотну підтримку економіці, але в короткостроковій перспективі приплив біженців може створювати труднощі для приймаючих громад. Тому в УВКБ вважають, що неможливо допомагати біженцям, якщо водночас не допомагаєш громаді, яка їх приймає, оскільки це може призвести до великих політичних ускладнень.

Загалом у минулому році країнам Європи довелося прийняти понад 1 млн. мігрантів і біженців, багато з яких не мають освіти або професійної підготовки, щоб швидко інтегруватися в економічне життя, проте, на думку керівництва Міжнародної організації з міграції (МОМ), це не є непереборною проблемою і нинішня хвиля міграції в Європу тільки позитивно позначиться в перспективі на її економічному розвитку. [4]

Виділяють три форми довгострокового вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб, які можна означити як локалізацію, міграцію та реінтеграцію, реалізація яких можлива, коли потреби внутрішньо переміщених осіб, викликані його вимушеним переміщенням в цілому задоволені.

На відміну від українського законодавства, згадані міжнародні документи не містять положень щодо інтеграції або соціальної адаптації внутрішньо переміщених осіб.

Поява в конкретній державі великої кількості внутрішньо переміщених осіб завжди пов'язана зі збройними конфліктами або міжетнічними сутичками.

Таким чином, міжнародна спільнота вже має на озброєнні надійний орієнтир для країн, які стикнулися з проблемою внутрішньо переміщених осіб. Це схвалені ООН Керівні принципи з питання переміщених осіб в середині країни. Ці принципи спрямовані на захист прав зазначених осіб напередодні переміщення, під час

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

перебування в місцях тимчасового розселення і, звичайно, при пошуках тривалого рішення їх проблем. Керівні принципи широко визнані важливим інструментом допомоги внутрішньо переміщених осіб та формування відповідних національних інструментів. [1]

Допомога через створення можливостей, залучення є більш привабливою, ніж гуманітарна допомога. Найрезультативнішими у довгостроковому періоді форматів допомоги внутрішньо переміщених осіб щодо ресоціалізації та працевлаштування є проекти зі створення умов для розвитку підприємницьких ініціатив і самозайнятості, створення бізнес-інкубаторів та бізнес-освіти. Оптимальним форматом самозайнятості та працевлаштування внутрішньо переміщених осіб можуть стати соціальні підприємства, що є специфічною формою бізнесу, в якому підприємницька діяльність є організаційно-фінансовим підґрунтям для вирішення соціальних проблем.

Пріоритетним напрямом підвищення ефективності інтеграції внутрішньо переміщених осіб є розвиток підприємництва внутрішньо переміщених осіб шляхом організаційної підтримки, надання приміщень та земельних ділянок в оренду, пільгового кредитування та оподаткування. При формуванні місцевих бюджетів необхідно передбачати в них видатки для компенсації відсотків за кредитами для відновлення малого і середнього бізнесу підприємців із числа внутрішньо переміщених осіб.[1]

Для запобігання виникненню суспільно небезпечних розподільчих ліній між корінними жителями тих чи інших населених пунктів і внутрішньо переміщених осіб держава перш за все має щонайповніше забезпечити права внутрішньо переміщених осіб, уникаючи при цьому надання їм особливих привілеїв. Відсутність дискримінації, у тому числі позитивної, – запорука успішної інтеграції.

Тому окремим напрямом роботи щодо внутрішньо переміщених осіб має бути викорінення дискримінації цієї категорії громадян, виховання толерантного ставлення до них, протидія інформаційним технологіям, за допомогою яких зацікавлені деструктивні сили намагаються створити в суспільстві негативний образ внутрішньо переміщених осіб як утриманців і сепаратистів, посіяти невдоволення в приймаючих громадах.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Проблеми внутрішньо переміщених осіб, зокрема їх належне інформування, мають постійно перебувати в полі зору державної інформаційної політики.

Управління інтеграцією внутрішньо переміщених осіб на регіональному та місцевому рівні, лише визначає необхідність розроблення регіональних та місцевих програм з інтеграції внутрішньо переміщених осіб.[3] Наявність зазначених програм є одним з індикаторів створення сприятливих умов для інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

Тим не менше, з плином часу, рівень суспільної толерантності до об'єктивних чинників, що зумовлюють виникнення проблем у забезпеченні реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, буде зменшуватись, а суспільний запит на вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб саме уповноваженими на те органами – ставати все гострішим. І хоча події Російської війни стали потужним поштовхом до розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні, які взяли на себе значну частину реалізації функцій держави як у забезпеченні оборонного сектору, так і забезпеченні реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, ресурси таких інституцій не безмежні. [2]

Серед проблем внутрішньо переміщених осіб в Україні нами вирізняються відсутність головного координуючого органу з реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб; технічно-інформаційні, організаційні та правові проблеми обліку кількості і потреб внутрішньо переміщених осіб в Україні; недостатності ресурсів; порушення принципу законності в діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб та відсутність дієвого механізму притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення прав, свобод та інтересів внутрішньо переміщених осіб.

Література:

1. Кобець М.П. Адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України / М.П. Кобець. – Київ, 2016. – С. 18-19.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

2. О.І. Амоша, О.Ф. Новікова, Ю.С. Залознова та ін. Формування та реалізація системи інтеграції внутрішньо переміщених осіб у територіальні громади: наукова доповідь / Київ, 2017. URL: http://iep.com.ua/Amosha_Novikova_Zaloznova.pdf.

3. Вивчаючи міжнародне гуманітарне право : навчально-методичний посібник для закладів середньої освіти / М. Єлігулашвілі, О. Козорог, Т. Короткий, Н. Хендель; за ред. радника президента Товариства Червоного Хреста України з міжнародного гуманітарного права, к.ю.н. Т. Короткого. – Київ, УГСПЛ; Одеса : Фенікс, 2019.

4. Global Megatrends 2022. Project Management Institute. URL : https://www.pmi.org/-media/pmi/documents/public/pdf/learning/thoughtleadership/pmi-megatrends-2022.pdf?v=2991b894-7efb-411c-a780-50968d45a959&sc_lang_temp=en.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

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

Мякотіна Н.А.,

Кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки підприємства та менеджменту
Академії праці, соціальних відносин і туризму

Олещук Ю.В.,

аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ У ЄДИНИЙ ЦИФРОВИЙ РИНОК ЄС: ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Цифровий ринок входить у нормативне поле положення Угоди про асоціацію щодо електронної торгівлі, телекомунікаційних послуг, ІТ послуг, аудіовізуальних медіа, авторських та суміжних прав, захисту персональних даних. У даному напрямку протягом останніх років Україною здійснено низку кроків для нормативно-правового наближення, але прогрес недостатній і не встигає за темпами оновлення законодавства ЄС. В Україні потужний сектор ІТ, який формує більше 3% ВВП і за обсягами експорту займає третє місце серед усіх галузей економіки (основні експортні ринки – США та країни ЄС). Проте в Україні відсутній окремого органу державної влади у сфері цифрової економіки та суспільства. Виконання державної Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства не фінансується. Нещодавно уряд підготував проект Стратегії інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС до 2023 року.

Цифровізація економіки визначатиме конкурентні позиції держав у наступні роки, оскільки цифрова революція відбувається швидшими темпами, ніж колись індустріальні революції. Розуміючи це, ЄС у 2015 році розпочав реалізацію Стратегії створення єдиного цифрового ринку ЄС (далі – ЄЦР) [1].

У структурі Угоди про асоціацію (далі – УА) тематика цифрового ринку представлена наступним чином:

- Підрозділ 3 Частини 5 Глави 6 Розділу IV – лібералізація торгівлі комп'ютерними послугами;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- Підрозділ 5 Частини 5 Глави 6 Розділу IV та Додаток XVII – інтеграція України до внутрішнього ринку телекомунікаційних послуг ЄС;
- Частина 6 Глави 6 Розділу IV – співпраця у розвитку електронної торгівлі;
- Глава 14 Розділу V – співпраця у сфері інформаційного суспільства (доступу до інформаційно-комунікаційних технологій);
- Глава 15 Розділу V та Додаток XXXVII – наближення політики з питань аудіовізуальної галузі.

В останні роки Україні вдалося зробити низку кроків щодо нормативно-правового наближення. У 2015 році було прийнято закон про електронну комерцію, який, втім, залишив нерегульованою цілу низку питань гармонізації із нормами права ЄС 15. У листопаді 2018 року набув чинності закон про електронні довірчі послуги, що оновив законодавство у сфері електронної ідентифікації (електронного цифрового підпису) у відповідності з Регламентом eIDAS.

Водночас, в Україні досі відсутня стратегія забезпечення доступу до швидкісного інтернету (широкосмугового доступу). Відсутній прогрес у прийнятті нового законодавства про електронні комунікації та про радіочастотний ресурс, а зареєстровані у парламенті законопроекти про електронні комунікації не відповідають нормам ЄС 16 та новому Європейському Кодексу електронних комунікацій. На початку 2016 року була затверджена Стратегія кібербезпеки України, у травні 2018 року набув чинності закон про основні засади забезпечення кібербезпеки України. Готується закон про об'єкти критичної інформаційної інфраструктури. Втім, до законодавства та плану реалізації стратегії кібербезпеки слід внести зміни у відповідності з вимогами Директиви NIS (Директива з безпеки мережевих та інформаційних систем) та нового Акту регуляції сфери кібербезпеки, що затверджується в ЄС і яким, зокрема, буде запроваджено нову схему сертифікації у сфері кібербезпеки [2].

Україна не в повному обсязі ратифікувала Конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність, зокрема, не надала згоду на застосування розділу Конвенції щодо цифрових доказів. Через це правоохоронні органи часто вдаються до вилучення обладнання в якості речових доказів (зокрема, у справах щодо піратства), посилаючись на відсутність передбаченої в українському законодавстві можливості

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

використовувати копії. Це погіршує умови для розвитку ІТ-бізнесу. Прийнятим навесні 2017 року законом про державну підтримку кінематографії введено нові механізми захисту авторського права і суміжних прав в мережі інтернет. Проте, це не вирішило проблему поширення нелегального контенту піратськими веб-сайтами, які містяться переважно не в Україні.

У 2018 році виконання затвердженого урядом плану заходів з реалізації Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства не було забезпечено фінансовими та організаційними ресурсами держави. Забезпечення координації та організації виконання Плану заходів є завданням Координаційної ради з розвитку цифрової економіки та суспільства під головуванням Першого віце-прем'єр-міністра – Міністра економічного розвитку і торгівлі України. Функції секретаріату та координацію діяльності робочих груп виконує “Хай-Тек офіс Україна”[3].

Задля успішної інтеграції України у Єдиний цифровий ринок ЄС слід створити окремий центральний орган виконавчої влади для координації та управління у сфері розвитку цифрової економіки та суспільства, а розробити та прийняти закон про цифрову економіку та суспільство, з урахуванням положень права ЄС, пріоритетів СхП та національних пріоритетів інформаційної безпеки.

Література:

1. Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України [Режим доступу]: <https://mtu.gov.ua/content/prioriteti-z-implementacii-ugodi-pro-asociaciyu-na-2017-rik.html>
2. Євроінтеграційний портал [Режим доступу]: <https://eu-ua.org/plan-zakhodiv-z-vykonannia-uhody>
3. Офіційний сайт КМУ [Режим доступу]: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-ukrayini-z-pitan-rozvitku-nauki-i-tehnologij>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Жук Л.Б.,
адвокат

НОВІ ТЕНДЕНЦІЇ В РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ВИЗНАННЯ СПАДЩИНИ ВІДУМЕРЛОЮ

В попередніх статтях «Генезис та розвиток інституту відумерлості спадщини» та «Правовий статус територіальної громади в контексті особливостей правової природи та процедури визнання спадщини відумерлою» нами проводився аналіз виникнення, формування та розвитку інституту відумерлості спадщини у хронологічній послідовності з метою виявлення внутрішніх і зовнішніх зв'язків та закономірностей. На основі подальшого проведеного дослідження суб'єктного складу, правової природи та самої процедури визнання спадщини відумерлою були зроблені аналітичні висновки, які знайшли своє відображення в законодавчих змінах останнього десятиріччя.

Матеріальний зміст визнання спадщини відумерлою, який міститься в ст. 1277 ЦК України не дає однозначної відповіді про його правову природу. Отже , територіальна громада, набуваючи прав на відумерлу спадщину, не є спадкоємцем ні за заповітом, ні за законом. Виходячи з цього, визнання спадщини відумерлою та набуття прав на неї відповідною територіальною громадою є самостійною правовою підставою набуття права власності, що відрізняється як від спадкування за заповітом так і від спадкування за законом.[5]

Таким чином відсутність у ст.1277 ЦК України вказівки на те, що територіальна громада є спадкоємцем дає змогу їй перебувати у більш вигідному правовому положенні у порівнянні із спадкоємцями за заповітом і за законом. Така подвійність стандартів і «спадкоємця» і «не спадкоємця» не тільки ставила територіальну громаду в привілейоване правове положення порівняно з іншими спадкоємцями, а призводила до виникнення різноманітних проблемних правових ситуацій (право чи обов'язок територіальної громади на прийняття відумерлої спадщини; неконкретність у визначенні «відповідної» територіальної громади; задоволення вимог відказоодержувачів та виконання інших неособистих обов'язків спадкодавця; отримання відумерлої спадщини за кордоном).[3]

Крім цієї прогалини існує ще й законодавча невизначеність щодо процедури виявлення і повідомлення про наявність такого майна. Це викликано і тим, що прямої

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

вказівки на те хто і як мав би це здійснювати ні в ЦК України, ні в інших законодавчих актах немає. Через це виникає питання, чи зобов'язанні відповідні органи місцевого самоврядування своєчасно виявляти таку спадщину та звертатися з заявою до суду про визнання спадщини відмерлою. Звісно, що відповідь «так і лише так» – напрошується сама собою. Але у ст.1277ЦК України не передбачено максимального строку для визнання спадщини відмерлою. [1] А це на практиці призводить до того, що спадщина тривалий час буде перебувати у невизначеному становищі. Прикро, але на сьогоднішній день це питання залишається не вирішеним. Підтвердженням цьому слугують непоодинокі факти, коли функції органів місцевого самоврядування щодо ініціювання процедури визнання спадщини відмерлою виконує прокуратура. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» підставами звернення прокурора до суду в інтересах держави є порушення або загроза порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження. Враховуючи це, у разі неподання органами місцевого самоврядування до суду заяв про визнання спадщини відмерлою, такі заяви подаються прокуратурою, тобто у випадку бездіяльності органів місцевого самоврядування. Так для прикладу річна статистика участі прокуратури Вінницької області у захисті інтересів держави щодо відмерлої спадщини свідчить про те, що «Упродовж 2019-2020 років органами прокуратури області на захист інтересів держави в особі органів місцевого самоврядування подано до суду 54 заяви про визнання земельних ділянок (паїв) відмерлою спадщиною загальною площею 93 га та вартістю 5,1 млн грн. За наслідками їх розгляду судом 41 заяву розглянуто та задоволено. За постановленими рішеннями суддів передано у комунальну власність 28 земельних ділянок (паїв) площею 70 га.»[4] Зі змісту та сенсу ст. 1277 ЦК випливає, що подача такої заяви є не правом, а обов'язком органу місцевого самоврядування. Отже, зазначений орган не має права ухилитися від подачі заяви до суду. Виконання цього обов'язку забезпечується правилами ст. 14 ЦК України а також нормами, які регулюють відносини місцевого самоврядування. Реалізація права на відмерлу спадщину є обов'язковою, хоча і не забезпечена ні відповідними заходами примусовості, ані

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

відповідальністю територіальної громади за неподання заяв про визнання спадщини відумерлою. У такому разі логічно було б визначити наслідки неподання органом місцевого самоврядування заяви до суду, однак цього законодавцем не зроблено. Варто зазначити ще одне законодавче нововведення -розширено коло осіб, які мають право подавати заяви про визнання спадщини відумерлою. Така заява може бути подана: 1) кредиторами спадкодавця; 2) власниками суміжних земельних ділянок; 3) користувачами цих земельних ділянок. У такому разі суд залучає до розгляду справи органи місцевого самоврядування за місцем відкриття спадщини та за місцезрештуванням нерухомого майна, що входить до складу спадщини [6]. Особи, які мають право або зобов'язані подавати заяву про визнання спадщини відумерлою, мають право на одержання інформації із Спадкового реєстру про заведену спадкову справу та видане свідоцтво про право на спадщину

Спадщина за рішенням суду передавалась в розпорядження територіальної громади за місцем відкриття спадщини. Виникало абсолютно логічне питання: якщо до спадкової маси буде входити нерухоме майно, яке знаходиться на територіях різних населених пунктів? Згідно з процедурою суд, ухвалюючи рішення про визнання спадщини відумерлою, передавав її територіальній громаді за місцем відкриття спадщини. Тоді виникала ситуація, коли до власності однієї територіальної громади може перейти майно, що перебуває на території іншої. Але це порушує правовий статус самої територіальної громади, яка є суб'єктом комунальної власності, як самостійної форми власності. Це означало, що в тих реаліях таку ситуацію з правової точки зору було вирішити досить складно і проблематично, оскільки існуюче законодавство не передбачало переходу відумерлої спадщини до кількох територіальних громад. Тому автором пропонувалось доцільним внести доповнення до ст. 1277 ЦК України, які б передбачали набуття права власності на відумерле нерухоме майно різними територіальними громадами за місцем розташування нерухомого майна, що перебуває в межах кожної з цих громад. Такі зміни були внесені Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли" від 20.09.2016 №1533-VIII [6] з метою оптимізації процедури виявлення нерухомого майна у складі спадщини,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

що може бути визнана судом відумерлою, а також збільшення матеріальної бази місцевого самоврядування завдяки нерухомому майну, розташованому на території юрисдикції відповідних рад, в якому передбачено, що за загальним правилом спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини, а нерухоме – за його місцезнаходженням. Якщо на об'єкті нерухомого майна на момент відкриття спадщини є рухоме майно, що входить до складу спадщини, таке рухоме майно переходить у власність територіальної громади, якій передано нерухоме майно. Так законодавством встановлена множинність суб'єктів права на відумерлу спадщину – територіальні громади за місцем відкриття спадщини та за місцезнаходженням нерухомого майна [6]. Принагідно хочеться відмітити, що в 2011 році вітчизняний законодавець намагався кардинально змінити інститут відумерлості спадщини, а саме передбачалась не тільки інша процедура визнання спадщини відумерлою, а головне з'являлись два нових суб'єкта – власне сама держава та орган державної податкової служби. Що це, відхід від принципів демократизму та побудови громадянського суспільства, який порушує ідеологічну складову, про те, що держава не повинна претендувати на те, що перебуває у сфері приватної власності? Чи це мотивована відповідь на ті логічні запитання та проблемні ситуації, які виникли в процесі реалізації положень ст.1277 ЦК України. Так питання про неконкретизований «відповідний орган місцевого самоврядування» знімався автоматично, оскільки у «Змінах», заяву до суду подає орган державної податкової служби за місцем відкриття спадщини. Аналогічно вирішується невизначеність поняття «відповідної територіальної громади» при застосуванні положень ст.1277 ЦК України, оскільки територіальних громад в Україні кілька тисяч на відміну від одиничного суб'єкта державної власності – держави України. Ситуація коли до власності однієї територіальної громади може перейти майно, яке перебуває на території іншої, що порушує правовий статус самої територіальної громади, яка є суб'єктом комунальної власності, як самостійної форми власності. Так відповідно до ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

інтересах майном, що належать їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.[2] Тим паче, що діючим законодавством прямо непередбачено відповідальності органу місцевого самоврядування за не звернення з відповідною заявою до суду після спливу одного року з моменту відкриття спадщини для визнання її відумерлою. А це призводить до дисбалансу відносин, пов'язаних з процесом визнання спадщини відумерлою та охороною такого майна.

Постає інше запитання, яке в умовах сьогодення є надзвичайно актуальним: чи може претендувати територіальна громада на відумерле майно, яке знаходиться на території іншої іноземної держави? Але це вже питання зі сфери міжнародного приватного права. Зважаючи на актуальність і складність інституту визнання спадщини відумерлою при застосуванні в міжнародній практиці автор свої подальші наукові розвідки проведе саме в цьому напрямі, застосовуючи як вітчизняний так і зарубіжний досвід.

Література:

1. Цивільний кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 16.01.2003 No 435-IV зі змінами станом на 01.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435>
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 No 280/97-ВР зі змінами станом на 08.10.2016 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу до Інтернет ресурсу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-80>
3. Заїка Ю. О. Спадкове право в Україні: становлення і розвиток : монографія / Ю. О. Заїка. – 2-ге вид. – К. : КНТ, 2007. – 28
4. А якщо спадкоємців не має?: публікація в газеті «Вінниччина» від 09.06.2022
5. Жук Л. Б. Правовий статус територіальної громади в контексті особливостей правової природи та процедури визнання спадщини відумерлою // Актуальні проблеми цивільного, сімейного та міжнародного права (Матвєєвські цивілістичні читання) : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 10 листоп. 2011 р.). – К.: Алерта, 2012. – С. 188–190.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

6. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли” від 20.09.2016 No 1533-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1533-19/paran12#n12>.

Козуб Б.Ю.,

аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ВИЗНАЧЕННЯ НАЛЕЖНОГО ВІДПОВІДАЧА ПРИ ЗВЕРНЕННІ ДО СУДУ ІЗ ПОЗОВОМ ПРО ЗАХИСТ ДІЛОВОЇ РЕПУТАЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ

Поширення інформації яка може завдати значної шкоди діловій репутації юридичної особи, крім вже звичних для нас електронних засобів масової інформації, все частіше відбувається за допомогою соціальних мереж. Адже, із розвитком популярних соціальних мереж користувачі все більше часу проводять саме в останніх, на протипагу електронним ЗМІ.

Соціальні мережі роблять поширення такої інформації практично миттєвим. Сприяє цьому розвинутий функціонал та дедалі спрощені форми обміну повідомленнями, посиланнями, статтями.

При цьому, виявити особу яка першою розмістила дифамаційну інформацію буває доволі складно, а іноді й узагалі неможливо.

Цікавий факт. Поняття Дифамація, відсутнє в як в українському законодавстві, так і в тлумачних словниках української мови. При цьому, активно застосовується у юридичних лексиконах та у рішеннях судів усіх інстанцій. Поняття Дифамація (лат. *Diffamatio* – обмова, ганьблення від лат. *Diffamare* = поширювати плітки) – поширення про особу неправдивої інформації, яка принижує її честь та гідність, завдає шкоди діловій репутації. Дифамація є синонімом до терміну «приниження честі, гідності та ділової репутації» [1].

Отже, для зручності вживатимемо дане поняття, як лаконічне змістовне слово іншомовного походження, яке активно використовується на практиці та в законодавствах деяких інших країн.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Повертаючись до теми дослідження зазначаємо, що проблеми, які виникають у зв'язку з посяганнями на честь, гідність, ділову репутацію особи у соціальних мережах через глобальний характер таких дифамацій лежать в площині не лише національного законодавства, а й міжнародного приватного права.

За загальним правилом, відповідачем у справі про захист гідності, честі чи ділової репутації є фізична або юридична особа, яка поширила недостовірну інформацію, а також автор цієї інформації [2].

Першочерговою проблемою із якою можна зіткнутись визначаючи особу автора дифамаційної інформації є те, що зазвичай профіль користувача в соціальній мережі не містить жодної ідентифікуючої інформації окрім імені/прізвища, містить неактуальні ім'я/прізвище або взагалі є практично анонімним.

Суворість ідентифікації залежить від внутрішньої політики соціальної мережі. Політика найпопулярніших соціальних мереж зводиться до того, що адміністратори мереж просять користувачів створювати акаунти з ім'ям, яким ті користуються у повсякденному житті, зазначення актуальних адрес електронної пошти та номерів мобільних телефонів, які останні використовують. Перевірка вірності та відповідності імені, та/або надіслання скан-копій документів що підтверджують особу, при реєстрації не вимагається. За таких обставин, потенційно можливе створення профілю з будь-яким іменем.

При цьому, як визначено у Правилах Facebook, «ім'я, за яким до вас звертаються в повсякденному житті, може відрізнятись від офіційного. Ми хочемо, щоб у вас була можливість використовувати в профілі Facebook те ім'я, з яким ви найбільше себе асоціюєте» [3].

Соціальні мережі такі як Instagram та Tiktok взагалі не обмежують своїх користувачів у виборі імен – профілі можуть бути зареєстровано як на справжні ім'я та прізвище особи, так і на вигаданий псевдонім.

Отже, за відсутності бажання особи, яка є користувачем соціальної мережі, ідентифікувати її буде доволі важко, що утруднить оформлення позовної заяви. Пунктом 12 Постанови Пленуму ВСУ «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи»

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

передбачено, що якщо автор поширеної інформації невідомий або його особу та/чи місце проживання (місцезнаходження) неможливо встановити, а також коли інформація є анонімною і доступ до сайта – вільним, належним відповідачем є власник веб-сайта, на якому розміщено зазначений інформаційний матеріал, оскільки саме він створив технологічну можливість та умови для поширення недостовірної інформації. При цьому, дані про власника веб-сайта можуть бути витребувані відповідно до положень ЦПК в адміністратора системи реєстрації та обліку доменних назв та адреси українського сегмента мережі Інтернет [2].

Доволі часто в ході судового розгляду позивачі не можуть навести достатніх доказів на підтвердження факту того, що профіль в соціальній мережі належить конкретній особі (відповідачу).

Прикладом такого є ситуація яка склалась у справі № 457/1153/20. Так, Верховний Суд у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду Постановою від 25.05.2022 скасував судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій якими було задоволено позов про спростування недостовірної інформації та направив справу, яка вже більше року слухалась у судах нижчих інстанцій, на новий розгляд. Підставою для нового розгляду слугувало те, що відповідач заперечувала, що сторінка у мережі Facebook з її ім'ям та прізвищем, де розміщено певну інформацію належить саме їй, та саме нею було розміщено таку інформацію.

Верховний суд у даній Постанові вказав: «Скріншот опублікованих матеріалів у соціальній мережі «Facebook» є належним доказом в разі, якщо буде доведено, що під акаунтом «ОСОБА_2» поширила оспорену інформацію саме ОСОБА_2. Саме цей факт повинен був довести позивач, у тому числі просити суд витребувати в УЦПНА дані про власника веб-сайту, реєстратора доменного імені – «ОСОБА_2», а суд не позбавлений можливості поставити на обговорення вказане питання.» [4].

При цьому, у пункті 6.5 постанови Великої Палати Верховного Суду від 12 листопада 2019 року у справі № 904/4494/18 (провадження № 12-110гс19) йдеться про те, що «дані про власника веб-сайту можуть бути витребувані відповідно до положень процесуального законодавства в адміністратора системи реєстрації та обліку доменних назв та адреси українського сегмента мережі Інтернет.» [5].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Відповідно до пункту 1 розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 липня 2003 року № 447-р «Про адміністрування домену «.UA» об'єднання підприємств «Український мережевий інформаційний центр» уповноважено здійснювати адміністрування адресного простору українського сегмента мережі Інтернет із метою сприяння захисту прав осіб від порушень у мережі Інтернет акредитувало та підтвердило компетентність Консорціума «Український центр підтримки номерів і адрес» Департаменту «Центр компетенції» (далі – УЦПНА) у здійсненні відповідних функцій щодо українського сегмента мережі Інтернет.

Згідно із статутом ОП УМІЦ останнє не може надавати послуги третім особам у разі якщо для надання таких послуг воно акредитувало інші організації і скеровує осіб, які звертаються, та суди до УЦПНА за отриманням інформації, у тому числі про власників веб-сайту.

Отже, в процесі розгляду справи, для визначення належного відповідача, позивачу слід звертатись до суду із клопотанням про витребування від компетентних органів інформації про власника веб-сайту та надалі звертатись до останнього за необхідною інформацією, та/або залучати у якості співвідповідача.

Як вбачається даний процес доволі складний та найчастіше без результативний для особи, яка вважає свої права порушеними внаслідок публікації дифамаційної інформації.

За наслідками нового розгляду справи №457/1153/20 ухвалою Трускавецького міського суду Львівської області від 03.10.2022 року позов залишено без розгляду з підстав повторної неявки у судові засідання позивача[6].

Аналіз національної судової практики з питань дифамації доводить, що зазвичай позови про захист честі, гідності, ділової репутації пред'являються до користувачів соціальних мереж, а долучення співвідповідача – адміністрації соціальної мережі – залишається рідкісним явищем.

Так, однією з причин цього є спеціальні застереження в користувацьких угодах, відповідно до яких соціальна мережа не несе відповідальності за контент, який поширюють її користувачі.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Вважаємо, що даний процес в українському законодавстві та у судовій практиці значно відстає у часі від реалій сьогодення.

При цьому, у випадку залучення власників таких соцмереж до участі у справі, чи національними судами витребується у них інформації, такий спір набуває міжнародного приватноправового характеру, адже жодна з великих соціальних мереж, які зараз представлені в Україні, не є юридичною особою України.

Дане питання потребує подальшого вивчення та врегулювання на рівні як сталої судової практики так і на законодавчому рівні в цілому.

Література:

1. Wikipedia, [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Дифамація>;
2. Постанова Пленуму Верховного суду України «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи», [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>;
3. Довідковий центр Facebook, [Електронний ресурс] // Режим доступу: https://www.facebook.com/help/1090831264320592/?helpref=hc_fnav;
4. Єдиний державний реєстр судових рішень, [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104539491>;
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 липня 2003 року № 447-р «Про адміністрування домену «.UA», Урядовий портал, [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/2266187>;
5. Єдиний державний реєстр судових рішень, [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106551036>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Циганин Я.М.,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ УПОВНОВАЖЕНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЛАСНИКА ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

Комунальний сектор економіки представлений в усіх країнах світу. Комунальне господарство – один із найважливіших та пріоритетних секторів національної економіки будь-якої країни, який гарантує життєздатність населених пунктів та має значний вплив на розвиток багатьох взаємовідносин у державі.

Дослідження організаційно-правового забезпечення реалізацією уповноваженими органами повноважень власника підприємств комунального сектору економіки зумовлена тим, що станом на 01 січня 2022 року у власності територіальних громад та органів місцевого самоврядування знаходиться 14 188 комунальних підприємств і їхня кількість, до повномасштабного військового вторгнення з боку російської федерації, стабільно зростала протягом останніх трьох років, особливо після місцевих виборів.

Через низьку якість фінансово-бюджетного контролю, політичне втручання та незадовільний рівень прозорості, діяльність таких суб'єктів господарювання є джерелом корупційних і фіскальних ризиків та збитків громадам.

Діючі механізми корпоративного управління суб'єктами господарювання комунального сектору економіки є малоефективними, або взагалі відсутні, що, в свою чергу, призводить до незадовільних фінансових результатів їх діяльності.

Слід зазначити, що у наукових джерелах недостатньо уваги приділяється дослідженню комплексно організаційно-правового забезпечення реалізацією уповноваженими органами повноважень власника підприємств комунального сектору економіки та потребує більш детального аналізу. Значний вклад у розробку проблеми внесли Григораш О.В., Плакида С.І., Забаштанська Т. В., Лаврененко В.В., Олександренко І.В., Філіпова О.С. і Яремко І.А. Предметом дослідження цих авторів є виявлення підходів до визначення ефективності діяльності комунальних підприємств [1, с 37-41], побудова дієвого механізму управління майном територіальних громад та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

його подальше вдосконалення [2, с 17-20; 3, с 151-156]. Як правило, дослідники більше акцентують увагу лише на необхідності приватизації.

Для багатьох комунальних підприємств приватизація або закриття є єдиними виходами з кризи. Але цілий ряд підприємств є великими та соціально-важливими та потребують часу для поступового скорочення частки комунальної власності або не можуть бути приватизовані взагалі. Слід зазначити, що діяльність комунального підприємства не завжди визначається прибутковістю, необхідно враховувати, що муніципальні організації надають населенню життєво необхідні матеріальні та духовні блага, щільно пов'язані в процесі функціонування, що дозволяє з позицій управління власністю об'єднати їх у єдиний майновий комплекс соціально-побутової сфери територіальної громади. Проте, нульова прибутковість (рентабельність) може бути виправдана для комунальних підприємств, створених для надання специфічних соціально важливих функцій, але є безсумнівною ознакою неефективного господарювання на конкурентних та потенційно конкурентних ринках.

Тому актуальним є дослідження шляхів підвищення ефективності управління такими підприємствами за рахунок удосконалення організаційно-правового забезпечення реалізацією уповноваженими органами повноважень власника підприємств комунального сектору економіки.

Поняття «реалізація уповноваженими органами повноважень власника підприємств» тісно пов'язано з поняттям політики власності, тобто документу який має розроблятися для кожного суб'єкту та об'єкту управління комунальної власності. Стосовно комунальних підприємств політика власності розкриває основні пріоритети згідно якими територіальні громади та органи місцевого самоврядування володіють певним підприємством, основні напрямки діяльності та підходи до урядування, очікувані показники ефективності. Погоджуємось з думкою дослідника Брановицького В., що оновлена політики власності має бути спрямована не на прості рішення, не на копіювання чужих реформ, а на отримання максимального ефекту від повного запуску механізму економічних перетворень у майбутньому. Україна має створити власні кейси приватизаційних схем, де національні інтереси й безпека та економічна раціональність є основними критеріями для формування політики власності [4, с. 12-19].

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Безсистемний розвиток підприємств у комунальній формі власності призвів до того, що різні громади мають різне бачення потреби в комунальних підприємствах та методів управління ними. Визначення єдиних державних засад та окремих політик власності має на меті, з одного боку, прибрати вплив комунальних підприємств у непритаманних сферах, а з іншого – обмежити можливість створення нових комунальних підприємств через політичну доцільність.

Сьогодні на державному рівні відсутній документ загальної політики власності щодо суб'єктів господарювання комунальної форми власності. Вважаємо, що Кабінет Міністрів України має прийняти Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання комунальної форми власності, до розробки яких мають долучитись Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство економіки України і Антимонопольний комітет України із залученням місцевих органів. В подальшому на їх основі мають бути прийняті галузеві (на окремих ринках, зокрема регульованих ринках і ринках природних монополій) та індивідуальні політики власності для кожного суб'єкта господарювання комунального сектору економіки.

Вважаємо, що політики власності для суб'єктів господарювання комунального сектору економіки мають розроблятися відповідно до законодавства та з урахуванням положень і принципів, визначених в Основних засадах. Зокрема повинні бути дотримані принципи: винятковості комунальної власності; визначення чітких цілей діяльності суб'єктами господарювання; паритетності в регулюванні комунальними та приватними компаніями, крім діяльності, пов'язаної із досягненням некомерційних цілей; розмежування функцій власника і регулятора; професійності в управлінні суб'єктами господарювання; функціонування при дотриманні транспарентності; соціальної відповідальності суб'єктів господарювання.

На сьогодні, загальними для всіх проблемами підприємств комунального сектору економіки є: недосконалість нормативно-правової бази, низька якість фінансово-бюджетного контролю, незадовільний рівень прозорості діяльності, нечітка політика власності, надмірний політичний вплив, неефективне управління активами, низький рівень доступу підприємств до зовнішніх джерел фінансових ресурсів,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

нерозвиненість корпоративних відносин у комунальній сфері, несформоване конкурентне ринкове середовище в межах комунального сектора.

Вважаємо, що управління об'єктами комунальної власності являє собою діяльність територіальних громад та органів місцевого самоврядування, пов'язану з прийняттям рішень (вчиненням дій), спрямованих на розпорядження відповідними матеріальними об'єктами. Зазначений вид діяльності утворює особливий напрямок функціонування адміністративних органів, оскільки об'єктом управлінського впливу виступають не фізичні або юридичні особи, а об'єкти матеріального світу.

Доцільно впроваджувати наглядові ради на великих комунальних підприємствах, які є природними монополіями або надають послуги загального економічного інтересу. Для невеликих комунальних підприємств, що не мають на балансі значної кількості активів та не здійснюють комерційної діяльності, варто розглянути доцільність розроблення окремої організаційно-правової форми, що тісно взаємопов'язано з реформою органів управління місцевого самоврядування.

Мета корпоративної реформи суб'єктів господарювання комунального сектору економіки має полягати у якіснішому фінансовому контролі за діяльністю підприємства, захисті найманого менеджменту від оперативного втручання місцевих політиків тощо. Однією з важливих цілей створення наглядових рад є передача функцій нагляду над комунальними підприємствами від органів управління до наглядових рад. Виконавчі підрозділи міських рад, натомість, мають сконцентруватися на виробленні індивідуальних політик власності, а не на невластивій державі функції управління майном. Наглядові ради є рішенням для розділення функцій міста як власника і регулятора. Завдяки наглядовим радам комунальні підприємства матимуть змогу отримати професійний менеджмент з достойною оплатою, який буде позбавлений політичного тиску.

Напрямами вдосконалення організаційно-правового забезпечення реалізації уповноваженими органами повноважень власника підприємств комунального сектору економіки України повинні стати:

- визначення державою чітких і зрозумілих правил гри на окремих ринках, зокрема регульованих ринках і ринках природних монополій. Суб'єкти господарювання

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

всіх форм власності мають планувати власну діяльність у кожній сфері згідно з відповідною галузевою державною політикою;

- реформа корпоративного управління та створення наглядових рад впровадженої на рівні закону для комунальних підприємств, – зокрема, природних монополій та комунальних підприємств з великою кількістю активів і працівників або надають послуги загального економічного інтересу;
- формування виконавчих органів управління комунальних підприємств професійними менеджерами на конкурсній основі;
- забезпечення проведення моніторингу ефективного управління об'єктами комунальної власності;
- посилення відповідальності менеджерів за неефективне управління комунальним майном;
- детальне регламентування процесів управління комунальною власністю.

Література:

1. Григораш О.В., Плакида С.І. Роль і місце економічної діагностики в підвищенні ефективності управління діяльністю підприємства. Актуальні проблеми економічного і соціального розвитку регіону: збірник матеріалів всеукраїнської науково-практичної конференції. 2011. Т.2. – С. 37-41.
2. Забаштанська Т. В. Державне регулювання комунального господарства України автореф. дис. канд. екон. наук : 08.00.03 / Т. В. Забаштанська. Чернігів: Чернігівський національний технологічний університет. 2014. – С. 17-20.
3. Лаврененко В.В. Концепція ключових показників ефективності (КPI) в управлінні підприємствами. Стратегія економічного розвитку України. 2010. Вип. 27. – С. 151-156.
4. Брановицький В. Політика власності. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2018. Вип. 1. С. 12-19.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Дьомін Р.М.,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

Охорона здоров'я як важлива самостійна функція державної влади і місцевого самоврядування має спеціальне законодавство і систему органів публічного адміністрування, які забезпечують реалізацію права на охорону здоров'я.

У Преамбулі Статуту Всесвітньої організації здоров'я (1948 р.) зазначено: «Здоров'я – це стан повного фізичного, духовного та соціального благополуччя, а не лише відсутність хвороб або фізичних вад» [1].

Здоров'я – це важливий соціальний критерій ступеня розвитку і благополуччя суспільства. Воно значно впливає на процеси та результати економічного, культурного та соціального розвитку країни.

Мета державного управління у сфері охорони громадського здоров'я є підтримка та зміцнення здоров'я населення.

Органи місцевого самоврядування мають відповідну роль в процесі управління охорони здоров'я на місцевому рівні, а саме у покращенні стану здоров'я територіальної громади, задоволенні потреб громадян в послугах охорони здоров'я відповідної якості.

Слід зазначити, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Повноваження органів місцевого самоврядування визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [2]. Їх поділяють на дві групи: власні (самоврядні) та делеговані.

Власні (самоврядні) повноваження у сфері охорони здоров'я можна виділити такі:

- управління закладами охорони здоров'я, які перебувають у власності відповідних територіальних громад чи їх об'єднань або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- організація медичного обслуговування у закладах освіти, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;
- організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;
- сприяння роботі громадських організацій, які проводять діяльність у сфері охорони здоров'я.

Під делегованими слід розуміти повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. До них віднесені:

- захист прав і свобод людини і громадянина у сфері охорони здоров'я та забезпечення виконання вимог законодавства про охорону здоров'я;
- створення відповідних умов для задоволення потреб населення в медичних послугах;
- забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території;
- організація забезпечення населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення у порядку, визначеному законодавством;
- забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;
- внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я ;
- сприяння діяльності закладів охорони здоров'я [2].

До пріоритетних завдань місцевих органів самоврядування також входить завдання забезпечення безпечного життєвого середовища на території визначеної адміністративної одиниці. Для цього є необхідною чітка та злагоджена взаємодія місцевих та центральних органів у напрямі протидії псуванню та знищенню природних фондів, відкриття шкідливих виробництв тощо.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

В законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування не мають права втручатися органи виконавчої влади та їх посадові особи та не можуть вирішувати питання віднесені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень [3].

Охорона здоров'я як складова соціальної політики є визначальним напрямом внутрішньої політики держави і потребує втілення в соціальні програми і різноманітні заходи, спрямовані на задоволення прав громадян на здоров'я.

В Україні діє система безкоштовного медичного обслуговування в державних та комунальних закладах охорони здоров'я. Завдання органів державної влади та місцевого самоврядування полягає в тому, щоб забезпечити кожному перелік послуг, що сприяють збереженню, відновленню чи підтриманню здоров'я як стану повного фізичного, духовного та соціального благополуччя.

Отже, для досягнення високих результатів від своєї діяльності органи місцевого самоврядування повинні активізувати громадян, залучати їх до прийняття рішень. Лише в тому разі, коли громада буде бачити, що їх думка враховується і уповноважені органи працюють заради їх інтересів, будуть позитивно сприйматися й інші ініціативи органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Статут Всесвітньої організації охорони здоров'я від 22 липня 1946 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_599&key=4/UMfPEGznhhuMM.ZiDQje5VHI4bEs80msh8le6
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Конституція України (стаття 71). – К.: Атіка, 2006.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Шишкін О.В.,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЩОДО ПРОТИДІЇ РЕЙДЕРСТВУ

Розвиток економіки будь-якої країни напряду залежить від успішності розвитку незалежної, самостійної підприємницької діяльності. Чим здоровіша природа даних правовідносин, тим вище рівень ділової репутації держави, тим більша інвестиційна привабливість вітчизняних об'єктів інвестування для потенційних вкладників, як в середині країни, так і для іноземців.

З кожним днем в Україні росте число людей, які прагнуть займатись своїм бізнесом, розвивати його, як результат зростає і кількість зареєстрованих компаній, суб'єктів господарювання. Однією з найпоширеніших проблем, з якими стикаються власники таких суб'єктів господарювання є рейдерство, і це, незважаючи на те, що з кожним роком механізм протидії незаконного захоплення підприємств удосконалюється.

Так, за даними платформи Опендатабот, за 2022 рік було зареєстровано 120 справ про рейдерство і це з розрахунку на те, що з 24 лютого 2022 року було повністю вимкнено загальнодоступний доступ до Державного реєстру прав на нерухоме майно та до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань [2].

Багато вчених по-різному описують та дають визначення рейдерству. Так, Д.В.Зеркалов називає його процесом захоплення власності фірми або перехоплення оперативного управління за допомогою спеціально створеного та розіграного бізнес-конфлікту [3, с. 7]. Ю.А. Берлач під рейдерством розуміє процес одержання контролю над підприємством (чи його майном) всупереч волі законного власника/власників, що здійснюються вчиненням різного роду протиправних дій, з метою швидкого перепродажу об'єкта рейдерського нападу чи подальшого управління ним [4, с. 33].

Незаконне захоплення суб'єкта господарювання є дуже шкідливим та небезпечним явищем для функціонування здорової економіки країни, і для того, щоб

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

викоренити або, хоча б, частково зменшити кількість рейдерства, потрібно удосконалювати протидію даному явищу.

Будь-яка дія має мету, мета, в свою чергу -- це те, чого прагнуть досягти при здійсненні якоїсь діяльності. Протидія вчиненню незаконного захоплення суб'єкта господарювання не є виключенням, та має на меті попередження правопорушень пов'язаних з рейдерством та недопущення їх вчинення, через призму органів владних повноважень. Саме органи владних повноважень мають низку можливостей для запобігання, у майбутньому, злочинів у господарській діяльності, можливостей для протидії рейдерству.

Успішність протидії рейдерству напряму залежить від змоги відповідних рад на місцях, які діють від імені та в інтересах територіальних громад, обрати (найняти на роботу) саме тих державних службовців, які будуть зацікавлені у зменшенні випадків незаконного захоплення суб'єкта господарювання. У будь-якій міській, сільській, селищній раді в штаті працівників є такі службовці-державні реєстратори. Протидія рейдерству повинна починатися саме в кабінеті такого державного реєстратора, коли йому потрапляють документи на проведення державної реєстрації змін складу учасників юридичної особи, або зміни керівника підприємства.

Однією із ланок в механізмі протидії рейдерству, зі сторони територіальної громади, повинна бути діяльність направлена на: чіткий моніторинг та відбір кандидатів на посаду державного реєстратора, тої чи іншої ради; моніторинг проведення реєстраційних дій державного реєстратора; відпрацювання допущених ним, при державній реєстрації, помилок; встановлення фактів, на основі чого були допущені такі помилки. Зі сторони ж державного реєстратора діяльність повинна бути направлена на: детальне вивчення документів, поданих державному реєстратору; збір інформації про підприємство, відносно якого подані документи для проведення державної реєстрації; збір інформації про умови підписання документів, які подаються державному реєстратору; перевірка даного підприємства в усіх можливих, доступних реєстрах; повідомлення учасників юридичної особи, про вчинення реєстраційних дій.

Отже, сільська, селищна, міська рада – це ті органи, які діють від імені та в інтересах територіальних громад, і саме від їх діяльності залежить успішний розвиток

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

територіальної громади як утворення. Діяльність органів місцевого самоврядування окрім іншого, повинна бути направлена на протидію незаконного захоплення суб'єкта господарювання, так як це напряду впливає на діяльність та розвиток територіальної громади, так як підприємство щодо якого було скоєно захоплення, не зможе більше ефективно працювати, а отже, і економічно розвивати відповідну територіальну громаду, до якої відносилось.

Література:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top>
2. <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3628319-kilkist-oblikovanih-cogoric-sprav-sodo-rejderstva-znizilasa-u-5-raziv-opendatabot.html>
3. Зеркалов Д.В Рейдеры. Пособие / Д.В. Зеркалов. – К.: КНТ, 2007.
4. Берлач Ю. А. Адміністративно-правове забезпечення протидії рейдерству в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07: Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний університет» – З., 2014.

Красівський Д.О.,

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

СТВОРЕННЯ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН ТА СТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

Маємо підкреслити, що Україна сформувала певне нормативно-правове та соціально-економічне підґрунтя для забезпечення соціальних гарантій. Однак реальна ситуація характеризується зростанням соціальної незахищеності працівників, ветеранів, збільшенням соціальної напруженості, виникненням нових форм трудових

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

конфліктів між ними, створенням штучних перешкод для становлення системи соціального партнерства в суспільстві.

Однією з таких перешкод створення партнерських відносин та становлення соціального партнерства виступає неефективність, або навіть відсутність діалогу між суб'єктами ринку. Дедалі більше домінують корпоративні інтереси, відбувається імплементація інтересів бізнесу та державних структур, що несе в собі конфлікт інтересів, через який саме працівники та незахищені верстви населення, несуть суттєві втрати. Як наслідок, маємо ситуацію, в якій держава перестає захищати інтереси бізнес-структур, бізнес-структури перестають дотримуватись чинного законодавства. Враховуючи перманентну економічну кризу в державі, війну коли відбувається падіння рівня добробуту працездатного населення. Відтак працівники не мають можливості використати нормативні інструменти для захисту своїх інтересів перед роботодавцями, а роботодавці, в свою чергу, не зацікавлені йти назустріч державі, беручи участь у соціальних програмах щодо соціального захисту.

Важливим фактором тут також виступає слабка інституційна спроможність вітчизняних профспілок, на яких покладено мету захищати інтереси громадян, як одного з учасників соціального діалогу (трипартизм). Зокрема, деякі дослідники вважають, що одними з причин неефективності українських професійних спілок є: традиційна орієнтація їх переважної більшості не на відстоювання прав та інтересів працівників, а на конформістське співробітництво з адміністраціями підприємств; внутрішня конкурентна боротьба в профспілковому середовищі між "офіційними" профспілками (ФПУ) та незалежними профспілками [1, с. 93-95].

Отже, відсутність досконалого нормативно-правового забезпечення для системи партнерських відносин у державі призводить до перманентного ігнорування чинного законодавства практично всіма суб'єктами трикутника (влада, бізнес, суспільство), що, в свою чергу, несе в собі стратегічну загрозу національній безпеці. За умов такого тотального нівелювання законодавства важко сподіватися на виконання договорів та угод, що має наслідком зменшення інвестиційної привабливості загалом, а відтак зменшення робочих місць що, в свою чергу, призводить до збільшення соціальної напруженості в регіонах.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Окреслений сучасний стан соціального партнерства свідчить про те, що комунікація у трикутнику «держава – бізнес – суспільство» відбувається або дуже неефективно, або не відбувається взагалі. Таким чином, актуальним постає питання пошуку дієвих моделей соціального партнерства та удосконалення системи соціального діалогу між ними.

Таким чином, можемо констатувати, що політика соціального партнерства виступає фактором модернізації соціальних інститутів у процесі демократизації політичного режиму. Вона виступає формою забезпечення переходу від авторитарного політичного режиму до демократичного. Перехід до демократії не може обмежуватись лише змінами в системі організації державної влади. Успішність демократизації визначається створенням нових соціальних та політичних демократичних інститутів, які повинні замінити або реформувати інститути попереднього політичного режиму. Перш за все, за умов функціонування демократії владні органи повинні забезпечити інституціоналізацію системи взаємодії та комунікації соціальних груп, що представляють інтереси учасників бойових дій між собою та з державними органами влади. Політика соціального партнерства створює ефективну систему узгодження інтересів, яка функціонує як соціально-політичний інститут. Це дозволяє створити гнучку систему забезпечення соціальної та політичної стабільності [] й виділити необхідну низку чинників, які стають на заваді формування ефективної системи соціального партнерства та підвищити ефективність у сфері соціального захисту.

Зокрема, серед таких чинників, які призводять до уповільнення впровадження ефективного соціального партнерства в державі, можемо виділити наступні: більш дешева робоча сила, бажання уникнути закону про мінімальну зарплату та податкових відрахувань; недоцільність офіційного працевлаштування (наприклад, через низькі зарплати в офіційній зайнятості); відсутність робочих місць (безробіття) в офіційній зайнятості (в сільській місцевості, в невеликих населених пунктах, через закриття підприємств); небажання оплачувати державі: податки, страхові внески тощо; небажання втрачати допомогу з безробіття або інвалідності. Загалом ці чинники поєднують те, що у трикутнику як соціального партнерства, так і соціального діалогу, третій сектор, а саме громадянське суспільство, фактично не має реального впливу.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Це пояснюється тим, що серед соціально-економічних проблем сучасної України залишаються безробіття і тіньова зайнятість, а відтак роботодавці є, у своєму роді, монополістами на зайнятість.

Семенюк О.М.,
Директор ТОВ «СОФТ ІНФО»

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ТА ЦИФРОВІ ТРАНСФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Сучасний стан публічної влади в Україні демонструє значні зміни розвитку, які унеможливають здійснення функцій держави в умовах розбудови правової, демократичної і соціальної держави. Це проявляється за різними позиціями, починаючи від безпосередньої участі населення в управлінні державними і суспільними справами, і завершуючи ефективністю управління щодо розвитку територій. Муніципальне реформування в Україні є складним комплексним фактором, який скеровано в бік провадження нових європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування з метою побудови його ефективної моделі національного зразка, що базується на засадах децентралізації.

Україна намагається бути у тренді, розвиваючи інформаційні технології у різних напрямках як публічного управління, так і суспільного життя. Використання діджиталізації у сфері публічного управління може стати значним поштовхом цифрових трансформацій для розвитку конкурентоспроможної економіки України. Тому потрібно детально вивчати особливості діджиталізації публічного управління в Україні під час її цифрової трансформації.

Новітні інформаційні та комунікаційні технології суттєво змінюють усі суспільні відносини – здійснюється становлення нового, інформаційного, а зараз вже цифрового суспільства. При цьому зменшуються відстані, поглиблюється глобалізація, створюються безпрецедентні можливості для розвитку регіонів.

Одна із важливіших умов ефективного реформування публічної влади в умовах цифрових трансформацій – це електронне урядування, що переходить у діджиталізовану форму, метою якого є поліпшення ефективності роботи органів влади

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

з громадянами, підприємствами й іншими установами та зменшення спільних витрат часу та коштів.

Термін «діджиталізація» походить від англійського «digitalization» і в перекладі означає «оцифровування», «цифровізація». Відповідно до оксфордського словника англійської мови діджиталізація – це «запровадження або збільшення використання організаціями в певній галузі країни цифрових і комп'ютерних технологій» [1]. Тобто – це процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави.

При цьому діджиталізація публічного урядування є процесом реалізації цифрових трансформацій у публічній сфері, що приведе до стрибкоподібного переходу до цифрового урядування шляхом застосування цифрових технологій (інструментів цифрового робочого місця, штучного цифрового інтелекту прийняття типових управлінських рішень, blockchain-, smart-, portal-, cloud-, network- сервісів тощо). [2].

Таким чином, можна визначити діджиталізацію публічного управління як процес зміни механізмів публічного управління загалом та діяльності державних органів зокрема, що базується на впровадженні цифрових технологій у всі аспекти діяльності та призводить до прогресивного розвитку цифрових трансформацій у країні.

У жодній сфері неможливо досягти високих темпів перетворень без впровадження цифрових технологій, тому електронне урядування має стати ключем до реформ в Україні [3].

Україна почала впроваджувати елементи електронного урядування ще у 2003 році через інформаційну систему «Електронний уряд» та ряд нормативних актів, які так і не були реалізовані повною мірою. У 2016 році була розроблена програма «Цифрова адженда України 2020», яка була адаптована до Digital Agenda Європейського союзу та якою передбачався перехід до цифровізації державного управління і економіки країни [4].

Для подальшого розвитку діджиталізації у публічному управлінні було створено Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифра), що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах:

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

- цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації;
- розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян;
- надання електронних та адміністративних послуг;
- розвитку ІТ-індустрії [5].

Основною метою діяльності Мінцифри є реалізація проєкту «Цифрова держава», що об'єднала усі відомства в єдину зручну й дієву онлайн-систему «Дія» («Держава і я») [6]. Портал Дія сьогодні представлений не лише як веб-сайт, але й мобільний додаток, що значно спрощує користування ним.

Водночас на глобальному рівні наша країна поки програє конкурентну боротьбу за факторами, що визначають створення нових проривних інформаційних інноваційних технологій, передусім це стосується залучення інвестицій у проєкти нових знань, підготовки професійних і наукових кадрів, що в умовах низької ефективності національної інноваційної системи призводить до «вимивання» з країни конкурентоздатного потенціалу – кадрів, технологій, проривних ідей.

Тому для покращення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цифрових трансформацій необхідно розробляти на державному рівні загальнонаціональні програми, які були б спрямовані на підтримку та розвиток інфраструктури українського суспільства загалом [7].

Особливого сенсу це набуває під час усвідомлення того факту, що в Євросоюзі цифрову грамотність визнали однією з восьми ключових компетенцій, якою має володіти кожен європейський громадянин. В Україні ж, за результатами першого дослідження з цифрової грамотності населення, яке Мінцифра провела наприкінці 2019 року, 53% українців не мали базового рівня цифрових навичок, а 15,1% з них віком 60–70 років не володіють цифровими навичками взагалі. Тому, Мінцифра запустила онлайн-платформу цифрової грамотності «Дія. Цифрова освіта» [8].

Отже, можна зробити висновки, що цифрова трансформація на основі діджиталізації публічного управління – неминуче майбутнє України як частини розвиненого сучасного світу. Успішність цих змін та вплив їх на добробут українців буде

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

залежати від того, як швидко буде здійснена така трансформація і яких масштабів вона сягне.

Література:

1. Brennen S., Kreiss D. Digitalization and digitization. Culture digitally. 2014. URL: <https://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/>.
2. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместнік В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління. 2018. № 1.
URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3.
3. Е-урядування – ключ до реформ в Україні. 2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/e-uryaduvannyaklyuch-do-reform-v-ukrayini>.
4. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020): Концептуальні засади (версія 1.0).
URL: <https://ucco.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.
5. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF>.
6. Офіційний веб-сайт сервісу ДІЯ. URL: <https://diia.gov.ua/>.
7. Биркович Т.І., Биркович В.І., Кабанець О.С. Механізми публічного управління у сфері цифрових трансформацій. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 9.
8. Офіційний сайт платформи «Дія. Цифрова освіта». URL: <https://osvita.diia.gov.ua/>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Волков В.Ф., Лукашкін В.В.,
студенти Академії праці, соціальних відносин і туризму

ВИПРАЦЮВАННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЕЙ

Випрацювання міської енергетичної політики розпочинається із сильної політичної заяви міського голови перед депутатським корпусом міської ради, доповненої презентацією, що пояснює переваги ефективного використання енергії та відновних джерел енергії. Заява має публічно задекларувати мету починання (основну проблему, на вирішення якої спрямовано енергоменеджмент) та її зв'язок з державною політикою і місцевими пріоритетами. Після цього для випрацювання енергетичної політики створюють робочу групу, до складу якої, як правило, крім представників місцевої влади, входять зовнішні експерти та представники зацікавлених сторін (мешканців, громадських організацій, підприємців тощо). Випрацювання політики є циклічним процесом, в якому розрізняють наступні стадії:

1. Розпізнавання проблем та приготування попереднього документу, що грубше окреслює сферу дії політики та майбутній процес її випрацювання;
2. З'ясування цілей політики і найкращих варіантів їхнього досягнення;
3. Приготування формального документу для обговорення, що подає проблеми і способи їхнього вирішення більш розгорнуто. Його надсилають усім ключовим зацікавленим сторонам, щоб з'ясувати та в разі потребі врахувати їхню думку щодо запропонованих політичних цілей і стратегій досягнення цих цілей;
4. Опрацювання кінцевого документу, що містить докладний опис політики включно з плануванням, виконанням і фінансуванням заходів. Разом з ним доцільно підготувати теж короткий оглядовий документ з повідомленням для широкого загалу, який би в загальних рисах інформував про розроблену політику та очікуваний ефект від неї;
5. Впровадження політики;
6. Оцінювання і перегляд політики [1].

Для того, щоб розроблена політика була справді ефективною, кожна стадія циклу повинна супроводжуватись добре спланованими консультаціями як з фахівцями,

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

так і з основними зацікавленими сторонами. На практиці ця ідеальна схема може видозмінюватись з огляду на масштаби і складність проблем, появу нових обставин і пріоритетів, а також відгуки, отримані під час консультацій.

Часом виникає потреба повторити окремі стадії процесу. Хоча мета міської енергетичної політики – покращення енергетичного функціонування міста – цілком очевидна, проте вона має надто загальний характер, щоб на її підставі можна було планувати практичні дії. Цьому слугують цілі. Саме вони визначають реальні результати, яких очікують від впровадження енергетичної політики. Цілі повинні бути:

- конкретними – чітке формулювання цілей запобігає їхньому неправильному зрозумінню;
- вимірними – поступ оцінюють за допомогою кількісних показників;
- досяжними – успіх неможливий без врахування реальних можливостей;
- доречними – виконання цілей має бути справді необхідним для досягнення поставленої мети;
- окресленими в часі – слід визначити терміни виконання цілей [2].

Щоб реалістично окреслити цілі, необхідно попередньо з'ясувати їхній обсяг та оцінити потенціал підвищення енергоефективності і використання відновних джерел енергії. Обсяг цілей міста загалом залежить від обсягу проблем, що вимагають вирішення на нижчих організаційних рівнях (окрема галузь – окрема організація або підприємство – окрема будівля – окремий процес або тип обладнання), та часових рамок (коротко– і довгострокові цілі). Потенціал же покращення на кожному організаційному рівні встановлюють за результатами енергоаудиту. Лише після цього можна братись за формулювання цілей енергетичної політики.

Формулюючи цілі енергетичної політики, застосовують наступні підходи: – скорочення споживання. Ціль подають як кількість або відсоток, на які має бути зменшено споживання енергії (наприклад, до року X зменшити споживання енергії на Y кВт•год або %);

- підвищення ефективності. Ціль полягає у зменшенні енергомісткості вибраного показника енергетичного функціонування (наприклад, до року X знизити споживання

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

енергії до Y кВт•год на одиницю внутрішньої площі будівель без погіршення дотеперішнього рівня комфорту);

- покращення стану довкілля. У цьому випадку ціль, що стосується заощадження енергії та застосування відновних джерел енергії, формулюють через запобігання забрудненню довкілля або його зменшення (наприклад, до року X зменшити викиди парникових газів, зумовлені споживанням енергії містом, на Y %);

- покращення фінансово-економічного стану. З погляду міської влади покращення фінансово-економічного стану є квінтесенцією її діяльності загалом, проте саме в енергетичному секторі дана ціль, жорстко сформульована, матиме найбільш далекосяжний позитивний ефект, максимально мобілізуючи місцевий потенціал відновної енергетики в умовах перманентного зростання цін на традиційні енергоносії (наприклад, до року X зупинити ріст видатків на придбання енергоресурсів для власних потреб) [1].

Крім того, така політична далекоглядність сприятиме створенню позитивного образу міста в потенційних інвесторів у місцеву відновну енергетику. Крім основних цілей, енергетична політика може мати також додаткові, які безпосередньо не стосуються енергії, як-от збільшення вартості майна внаслідок модернізації технічних систем будівель бюджетної сфери або створення нових робочих місць у зв'язку з розгортанням масштабних робіт з енергоефективної модернізації міських будівель та спорудженням об'єктів відновної енергетики.

Література:

1. COP27: Післявоєнне відновлення міст і громад України: зеленіше, енергоефективніше та більш стійке до змін клімату [Електронний ресурс], режим доступу <http://eepb.org.ua/post/COP27aboutproject>
2. Павлюк С. «За якими критеріями визначається енергоефективність міст», [електронний ресурс], режим доступу: <http://ukr.radio/news.html?newsID=91520>.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Свитка Ю.В.,
аспірантка Академії праці, соціальних відносин і туризму

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВОЛОНТЕРСЬКОГО РУХУ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

За останні роки в Україні спостерігається зростання популярності волонтерського руху як форми надання допомоги територіальним громадам. Це обумовлено багатьма факторами, зокрема зниженням довіри громадян до держави та підвищенням свідомості щодо важливості власної участі у формуванні благополуччя суспільства.

У зв'язку з цим, законодавці звернули увагу на потребу розвитку законодавства про волонтерський рух. На сьогоднішній день діють такі нормативні акти, як Закон України «Про волонтерство», Закон України «Про державну підтримку волонтерського руху в Україні», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають правові засади волонтерської діяльності та регулюють відносини між волонтерами, організаціями, які координують волонтерську діяльність, та органами державної влади.

Однак, на даний момент законодавство щодо волонтерського руху потребує додаткових змін та доповнень, зокрема, щодо забезпечення соціального захисту волонтерів, встановлення стандартів волонтерської діяльності та захисту прав волонтерів у випадку конфліктів з органами владних повноважень [1, С.82].

Таким чином, сучасні тенденції розвитку законодавства про волонтерський рух полягають у зміцненні правової бази для розвитку волонтерського руху, удосконаленні механізмів координації волонтерської діяльності, підвищенні соціального захисту волонтерів та забезпеченні їх правової захищеності. Такі зміни в законодавстві сприятимуть залученню більшої кількості волонтерів до діяльності з надання допомоги територіальним громадам, зокрема, у сферах екології, медицини, освіти та інших.

Актуальність дослідження полягає у тому, що волонтерський рух є новим та швидкозростаючим явищем, який вимагає адекватного законодавчого забезпечення. В Україні, наприклад, було прийнято закон "Про волонтерство", однак, на практиці, реалізація цього закону зустрічається з рядом складнощів та необхідність у його вдосконаленні.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Дослідження законодавства про волонтерський рух також має важливе значення для розуміння ролі волонтерства в розвитку територіальних громад та для забезпечення прав та інтересів волонтерів. Законодавство повинно забезпечувати надійний правовий захист та гарантувати соціальний захист волонтерів.

Отже, дослідження законодавства про волонтерський рух в територіальних громадах є важливим для підвищення ефективності волонтерської діяльності, захисту прав та інтересів волонтерів та розвитку територіальних громад.

Дослідження законодавства про волонтерський рух в територіальних громадах є дуже актуальним у зв'язку зі зростанням важливості волонтерської діяльності в суспільстві. Волонтерство стає все більш популярним як засіб підтримки територіальних громад, зокрема у галузі охорони здоров'я, соціальної підтримки, екології, культури та спорту.

Актуальність дослідження полягає у тому, що волонтерський рух є новим та швидкозростаючим явищем, який вимагає адекватного законодавчого забезпечення. Дослідження законодавства про волонтерський рух також має важливе значення для розуміння ролі волонтерства в розвитку територіальних громад та для забезпечення прав та інтересів волонтерів. Законодавство повинно забезпечувати надійний правовий захист та гарантувати соціальний захист волонтерів. Лише таке законодавство зможе підвищити ефективність волонтерської діяльності, забезпечити захист прав та інтересів волонтерів та розвитку територіальних громад.

Дослідження волонтерського руху в територіальних громадах здійснюються досить широко і можуть вивчатися в різних напрямках. Наприклад, у сфері соціології можна виділити таких науковців, як Олександр Філатов, Ірина Шевченко, Ірина Кривонос та інші. У сфері політичної науки і дослідження громадянського суспільства можна відзначити таких вчених, як Ігор Гайдай, Наталія Краснощок, Олександр Шершень та інші.

Одним з провідних дослідників волонтерського руху в Україні є Марина Горошкіна, яка у своїх наукових публікаціях досліджує соціальну роль волонтерства, його вплив на розвиток громад та інші аспекти [2, С.27].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

За результатами аналізу цих вчених можна констатувати, що одним із найважливіших викликів для розвитку законодавства про волонтерський рух є питання підтримки з боку територіальних громад волонтерських організацій та проектів. На сьогоднішній день більшість волонтерських проектів фінансується з власних коштів волонтерів та пожертвувань громадян, що ускладнює їхню роботу та знижує ефективність надання допомоги територіальним громадам.

Іншим важливим викликом є потреба удосконалення механізмів взаємодії волонтерів та владних органів, зокрема, у визнанні волонтерської діяльності як рівноправної з діяльністю державних структур та забезпеченні прав волонтерів на отримання доступу до державних ресурсів [3, С.95].

Однак, не зважаючи на ці виклики, розвиток законодавства про волонтерський рух має перспективи для подальшого зміцнення громадянського суспільства та підвищення рівня соціальної відповідальності громадян. Розвиток волонтерства сприятиме формуванню активної та свідомої громадської позиції, збільшенню кількості людей, які готові допомагати своїм співвітчизникам та брати участь у розвитку своєї територіальної громади.

У майбутньому, розвиток законодавства про волонтерський рух може сприяти зміні соціальної свідомості та підвищенню рівня довіри громадян до державних структур. Також це може стати джерелом нових ідей та інновацій, які спрямовані на розвиток територіальних громад та підвищення якості життя громадян.

У світлі цих перспектив, важливо забезпечити підтримку та захист волонтерів, а також створення сприятливих умов для розвитку волонтерського руху в Україні. Необхідно забезпечити взаємодію волонтерських організацій та державних структур, а також створити механізми фінансової та інституційної підтримки волонтерських проектів. Важливим є також зміцнення законодавства щодо захисту прав волонтерів та забезпечення їхньої безпеки під час виконання волонтерської діяльності [4, С.102].

Отже, сучасні тенденції розвитку законодавства про волонтерський рух в Україні спрямовані на створення сприятливих умов для залучення більшої кількості волонтерів до надання допомоги територіальним громадам та підвищення рівня соціальної відповідальності громадян. Розвиток волонтерства може стати важливим

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

чинником для формування активної та свідомої громадянської позиції, зміни соціальної свідомості та підвищення рівня довіри громадян до держави та її інституцій [5, С.156].

Однак, на сьогоднішній день, існують певні проблеми та виклики, пов'язані з розвитком волонтерського руху в Україні.

Недостатня регуляція. В Україні законодавство про волонтерство розвинене і недостатньо чітко визначене. Це призводить до неоднозначності у визначенні прав та обов'язків волонтерів, а також до незрозумілих механізмів контролю за їх діяльністю.

Відсутність підтримки. Деякі територіальні громади можуть не мати достатньої фінансової підтримки для організації та підтримки волонтерських ініціатив. Це може призвести до того, що волонтери будуть працювати без належної підтримки та інфраструктури.

Відсутність визнання. Деякі волонтери можуть не бути визнані офіційною владою або іншими громадськими організаціями. Це може створити проблеми з отриманням фінансування та інших ресурсів, а також забезпечити відсутність законодавчого захисту їх прав.

Бюрократія. У деяких випадках процес реєстрації волонтерських організацій може бути складним та затягуватися в часі через бюрократичні перешкоди. Це може стати перешкодою для людей, які хочуть долучитися до волонтерського руху.

Недостатня охорона прав волонтерів. У деяких країнах права волонтерів можуть бути обмежені або недостатньо захищені. Це може включати недостатнє страхування від нещасних випадків, недостатність засобів інформаційної безпеки та недостатність засобів захисту від дискримінації.

Недостатня взаємодія з органами влади. У деяких випадках може відсутність ефективної взаємодії між волонтерськими організаціями та місцевими органами влади, що може призвести до недостатньої підтримки з боку органів влади, або навпаки – надмірного втручання у діяльність волонтерських організацій.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Література:

1. Законодавче забезпечення волонтерства в Україні: проблеми та перспективи / І.М. Гайдаєв // Вісник Національної академії правових наук України. - 2014. - № 4. - С. 82-89.
2. Законодавство про волонтерство в Україні: досвід та перспективи / М.С. Горошкіна // Публічне управління: теорія та практика. - 2017. - Т. 2, № 2. - С. 26-31.
3. Законодавство України про волонтерство: проблеми реалізації та шляхи їх вирішення / О.С. Данилко // Актуальні проблеми держави і права. - 2016. - Вип. 84. - С. 95-101.
4. Юридичний аналіз законодавства про волонтерство в Україні / І.С. Дубініна // Право України. - 2018. - № 3. - С. 102-109.
5. Розвиток законодавства про волонтерство в Україні: проблеми та перспективи / О.Ю. Соколова // Право та держава: теорія та практика. - 2019. - Вип. 43. - С. 154-162.

Свитка А.С.,
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму,
адвокат

АДВОКАТ ЯК ЗАХИСНИК ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СУДОВИХ ПРОЦЕСАХ

Територіальні громади мають передбачене законодавством право на захист своїх прав та інтересів в суді. Серед найкращих представників територіальних громад у судових процесах можна виокремити адвокатів як професійних юристів. Роль адвоката полягає в тому, щоб захищати інтереси свого клієнта в суді. Адвокат повинен мати глибокі знання з певної галузі права, яка стосується конкретної справи, мати досвід у судових процесах, а також бути в змозі ефективно представляти інтереси територіальної громади в суді, дотримуючись принципів чесності, об'єктивності та дотримання правил процесу.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Дослідження питання про суб'єкти представлення інтересів територіальних громад в суді є дуже актуальним у зв'язку з реформуванням децентралізації в Україні та наданням територіальним громадам нових повноважень та компетенцій.

Крім того, захист інтересів територіальних громад у суді є важливим елементом демократії та правової держави, тому дослідження цієї теми має значний науковий та практичний інтерес.

У контексті дослідження питань представлення адвокатами інтересів територіальних громад в суді варто зазначити про законодавчі норми, що регулюють дане питання. Так, відповідно до статті 33 Конституції України кожна особа має право на захист своїх прав і свобод [1]. Це право включає право на вільний доступ до суду та право на правову допомогу. Адвокати в Україні мають право представляти інтереси своїх клієнтів, які можуть бути територіальними громадами або іншими юридичними особами. Правила професійної етики адвоката, затверджені наказом Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2013 року № 2472/5, передбачають, що адвокат має право на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у всіх видах судових та арбітражних процесів, у справах перед органами прокуратури, судово-виконавчими органами та іншими державними органами [2].

Також, Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5077-VI, передбачає, що адвокат має право на здійснення захисту інтересів фізичних та юридичних осіб у всіх видах судових, арбітражних та інших відповідних процесуальних діях, в тому числі перед органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також в інших випадках, передбачених законом [3].

Для того, щоб адвокат міг якнайкраще захищати інтереси територіальної громади в суді, він повинен мати доступ до всієї необхідної інформації та матеріалів, пов'язаних з конкретною справою. Він повинен зрозуміти важливість справи для територіальної громади та зосередитися на забезпеченні максимально можливого результату для свого клієнта.

Таким чином, адвокат може бути надійним партнером для територіальних громад, що шукають захисту своїх прав та інтересів в суді. Його досвід та професійні

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

знання дозволять забезпечити ефективний захист та досягнення максимально можливого результату для територіальної громади.

Одним з головних суб'єктів, які можуть виступати в якості правових клієнтів в системі місцевого самоврядування, є самі територіальні громади.

Важливо зазначити, що територіальні громади можуть виступати в суді як правові клієнти лише за наявності певних законодавчих передумов, зокрема, за фактом порушення їх прав та законних інтересів. Таким чином, територіальні громади мають можливість звернутися до суду за захистом своїх прав, якщо вони були порушені.

Однак, сам факт подачі позову територіальною громадою ще не гарантує успіху в судовому процесі. Для того, щоб ефективно захищати інтереси територіальної громади в суді, необхідно мати глибокі знання з певної галузі права, яка стосується конкретної справи, а також досвід у судових процесах.

У разі порушення прав та інтересів територіальної громади важливо швидко та ефективно реагувати на події, що відбуваються, та вчасно виступати з вимогами до суду. Завдяки правовим клієнтам, які можуть виступати в якості представників територіальних громад, можна забезпечити захист їх прав та інтересів в суді та домогтися позитивного результату у справі.

Отже, суб'єкти, що можуть виступати як правові клієнти в захисті інтересів територіальних громад в судових процесах, грають важливу роль у забезпеченні демократії та правової держави в країні.

Питання представлення інтересів територіальних громад в суді є вивченим в багатьох наукових дослідженнях у галузі права та публічного управління. До науковців, які присвятили цій проблемі свої дослідження, належать Ігор Буценко, який досліджує питання правової захисту територіальних громад в судових процесах, Олександр Гуцало, який присвятив свої дослідження питанню можливості представлення інтересів територіальних громад у суді, Олена Шубіна, яка досліджує питання правового регулювання взаємодії територіальних громад з судовою владою, Світлана Мороз, яка досліджує питання розвитку територіальної громади як суб'єкта права, та інші.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Так, на думку Ігоря Буценка забезпечення права на захист є одним зі структурних елементів демократії, а право на судовий захист, як ефективний механізм захисту прав і свобод громадян, становить одну з найважливіших гарантій здійснення правосуддя [4, С.17]. З даних слів випливає, що право територіальних громад як юридичних осіб на судовий захист можна розглядати також як одну з найважливіших гарантій здійснення правосуддя.

Здійснюючи теоретико-правовий аналіз законодавства про представництво інтересів громад в судах, Олександр Гуцало констатує, що представницькі органи місцевого самоврядування мають право і обов'язок виступати на захист інтересів громади у судових процесах, що безпосередньо стосуються її прав та інтересів [5, С.130]. Враховуючи, що самі територіальні громади самостійно не можуть здійснити функцію судового захисту своїх прав, то це вправі зробити саме їх представницькі органи (тобто місцеві ради).

Дослідження наукових робіт зазначених вище вчених дозволяє констатувати про ряд дискусійних та проблемних питань досліджуваних правовідносин.

По-перше, для забезпечення реалізації прав і свобод територіальної громади важливо визначити механізми співпраці з судовою владою, які мають бути відкритими, прозорими та взаємовигідними.

По-друге, сьогодні слід вирішити питання розширення повноважень представників територіальних громад в суді, включаючи можливість звернення до суду з позовами та заявами від імені громади [6, С.102].

По-третє, варто забезпечити необхідний доступ адвокатів як представників територіальних громад до всієї необхідної інформації про справу, включаючи документи, які стосуються громади (які можуть мати інформацію з обмеженим доступом).

По-четверте, необхідно розробити механізми співпраці між представниками територіальних громад та органами державної влади, які можуть надавати підтримку та консультації щодо захисту інтересів громади в суді.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

По-п'яте, варто належним чином забезпечити прозорість та публічність судових засідань, що стосуються захисту прав територіальних громад, з метою забезпечення належного контролю громадою за процесом захисту її інтересів в суді [7, С.45].

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Правила професійної етики адвоката, затверджені наказом Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2013 року № 2472/5 // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0003418-12#Text>.
Дата звернення: 20.11.2022р.
3. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5077-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 27, ст.282.
4. Буценко І. Судовий захист прав та свобод громадян в Україні: сутність та шляхи покращення // Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Право. – 2018. – Том 41. – С. 17-23.
5. Гуцало О. Представницькі органи місцевого самоврядування: основні функції, права та обов'язки // Право України. – 2019. – № 9. – С. 130-137.
6. Шубіна О. Механізми співпраці територіальної громади з судовою владою // Правова доктрина. – 2020. – № 2. – С. 92-98.
7. Мороз С. Правовий статус територіальної громади: сутність та особливості захисту // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2019. – Том 3. – С. 45-49.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Воротіна Н.В.,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

24 лютого 2022 року у зв'язку із широкомасштабним вторгненням РФ на територію нашої держави (яке стало продовженням гібридної війни, розпочатої агресором у 2014 році), в Україні було введено воєнний стан. В цих умовах значних змін зазнали усі правовідносини у державі. Особливо це стосується бюджетних правовідносин.

У лютому та березні 2022 року у Бюджетний кодекс було внесено цілий ряд змін щодо правового регулювання функціонування бюджетної системи в умовах воєнного стану. Зазначимо, що основною відмінністю у застосуванні бюджетного законодавства в умовах миру та війни є те, що правовий механізм прийняття рішень у бюджетній сфері в умовах воєнного стану у деяких випадках спрощується, певні важливі норми бюджетного законодавства тимчасово не діють та не застосовуються [1].

Збройна агресія докорінно підриває фінансові основи існування нашої держави. Знищуються об'єкти військової, цивільної, критичної інфраструктури, а їх відновлення потребує значних фінансових ресурсів. Втрачена переважна частина бюджетних доходів, тому основним джерелом фінансування функціонування держави на даний час є (окрім потужного військового забезпечення) фінансова допомога інших країн та міжнародних фінансових організацій [2].

За час війни у бюджетне законодавство України була внесена значна кількість змін та доповнень, прийнята ціла низка підзаконних нормативно-правових актів. Ці зміни стосуються також і місцевих бюджетів, на деякі із них хотілося б звернути особливу увагу.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

У березні 2022 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [3], згодом до неї було внесено зміни. Встановлено, що з метою оперативного та ефективного прийняття управлінських рішень для забезпечення безперебійного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств та задоволення життєво необхідних потреб жителів територіальних громад у період воєнного стану виконання та формування місцевих бюджетів здійснюється відповідно до бюджетного законодавства з урахуванням таких особливостей: 1) органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації продовжують здійснювати бюджетні повноваження, а у разі утворення військових адміністрацій такі повноваження здійснюють військові адміністрації; 2) військові адміністрації населених пунктів, обласні, районні та Київська міська військові адміністрації: приймають за поданням місцевих фінансових органів рішення про внесення змін до рішень про місцеві бюджети; здійснюють без погодження відповідною комісією місцевої ради передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, включаючи резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету) за бюджетною програмою; можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації та з метою відсічі збройної агресії рф проти України і забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державної незалежності України, її територіальної цілісності; затверджують місцеві (цільові) програми (вносять до них зміни); можуть приймати рішення (кожна із сторін) про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету без укладення договорів; здійснюють розподіл та перерозподіл обсягів трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам; здійснюють управління коштами місцевих бюджетів без оприлюднення нормативно-правових актів

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

та інших документів, які застосовуються під час бюджетного процесу; затверджують місцеві бюджети, складені місцевими фінансовими органами; 3) органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, військові адміністрації здійснюють заходи з мобілізації додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів, забезпечують ефективне, економне та раціональне використання бюджетних коштів; 4) Державна казначейська служба забезпечує розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів та складення звітності про виконання місцевих бюджетів; 5) у період воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування на територіях, які після 24 лютого 2022 р. є тимчасово непідконтрольними українській владі, тимчасово окупованими або на яких ведуться бойові дії, під час виконання місцевих бюджетів розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів може затверджуватися керівником місцевого фінансового органу; 6) у період воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту, виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо передачі коштів із відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 7) проект рішення місцевої ради, військової адміністрації про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету іншої області та/або м. Києва в обов'язковому порядку підлягає погодженню Міністерством фінансів шляхом надання відповідного листа.

У листопаді 2022 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень» [4]. Зміни щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів стосувалися, зокрема: оновлення порядку визначення ліміту загального обсягу місцевого боргу; зміни в частині механізму зарахування та розподілу 13,44% акцизів на пальне до бюджетів місцевого самоврядування; уточнення положень щодо адміністративних штрафів та штрафних санкцій за порушення законодавства у сфері виробництва спирту, алкоголю та тютюну; упорядкування норм в частині видатків державного та місцевих бюджетів на охорону здоров'я; виключення норм щодо видатків бюджетів

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

територіальних громад на фахову передвищу освіту на умовах держзамовлення; передача з 1 липня 2023 року фінансового забезпечення бюро судмедекспертизи з місцевих бюджетів до державного бюджету; продовження до 1 січня 2025 року терміну дії норми щодо здійснення з місцевих бюджетів видатків на місцеві програми підтримки автомобільних підприємств санітарного транспорту.

Також вказаним законом у Державному бюджеті на 2023 рік було передбачено **23,9 млрд гривень додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам**, для громад, які постраждали від збройної агресії рф. З огляду на це, Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок та умови надання у 2023 році такої додаткової дотації [5].

Відповідно до результатів аналізу виконання місцевих бюджетів за 2022 рік, що був проведений у рамках **шведсько-українського Проекту «Підтримка децентралізації в Україні»** [6], рік показав, наскільки стійким є місцеве самоврядування, яке здатне гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема і у фінансовій частині, навіть в умовах воєнного стану. Рік для країни був важким, але органи місцевого самоврядування продемонстрували належну підтримку не тільки силам територіальної оборони, Збройним Силам України та національній безпеки, але й внутрішньо переміщеним особам, які потребували прихистку. Організація та забезпечення діяльності тероборони, матеріально-технічна допомога ЗСУ, залучення допомоги іноземних партнерів – це ті речі, які органи місцевого самоврядування взялися підтримувати із самого початку вторгнення рф, забезпечуючи при цьому постійну підтримку всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу, організація укриттів, продовження надання послуг на високому рівні). І це все незважаючи на щоденні обстріли. Це стало можливим завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, яка дала змогу органам місцевого самоврядування отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси, які відіграли головну роль в протистоянні викликам.

Звісно, перші місяці війни досить негативно вплинули на фінансову і матеріалу основи місцевого самоврядування. Крім цього, держава повинна була забезпечити

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

стабільні економічні умови для бізнесу, тому було запроваджено певні податкові пільги, до яких органи місцевого самоврядування також повинні були пристосовуватись. І вони виконали це завдання, адже в подальші місяці уже з власних коштів підтримували бізнес та формували різні програми підтримки суб'єктів господарювання.

Громади, де не велися бойові дії, змогли гідно прийняти внутрішньо-переміщених осіб, забезпечити їх належною інфраструктурою та наданням публічних послуг на відповідному рівні. Крім цього, надходження до місцевих бюджетів в громадах, які не постраждали від військової агресії РФ, дозволили наповнювати єдиний казначейський рахунок в умовах війни.

Нещодавно за підтримки експертів U-LEAD, спільно з Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) фінансисти 40 громад з усієї країни розробили унікальні плани бюджетної стабілізації, які в умовах воєнного стану допоможуть впоратися з викликами та збалансувати фінансову систему на місцях [7]. В результаті експерти сформували покроковий алгоритм дій для громад, а саме: розроблення (перегляд з метою актуалізації) та затвердження Стратегій розвитку громад на основі якісного SWOT-аналізу і системи релевантних показників; аналіз бюджетних показників, визначення негативних впливів; оцінка наявних ресурсів, аналіз їх використання, виявлення резервів та нерозподілених ресурсів; оцінка відповідності видатків стратегічним цілям і досягнутому результату; формування управлінських рішень і переліку заходів щодо залучення ресурсів і оптимізації видатків; запровадження системи моніторингу результатів виконання бюджету; забезпечення прозорості й публічності місцевих бюджетів, реалізація механізмів участі громадськості в бюджетному процесі; повсюдне запровадження внутрішнього контролю та аудиту; розробка уніфікованої Методології бюджетної стабілізації та її подальша інституціоналізація.

Таким чином, у дуже важких для держави та органів місцевого самоврядування умовах воєнного стану здійснюється пошук та реалізація правових рішень, які б давали можливість функціонувати бюджетній системі. Досвід, здобутий на цьому шляху, є вкрай важливим. Аналізуючи як ефективні заходи, так і допущені помилки, необхідно буде сформувати якісні норми бюджетного законодавства для умов воєнного стану та

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів.

Література:

1. Див. детальніше: Воротіна Н.В. Особливості правового регулювання бюджетних відносин в Україні в умовах воєнного стану. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. № 2, 2022. С. 31 – 39.

2. Див. детальніше: Воротіна Н.В. Фінансові і бюджетні механізми відновлення економіки та інфраструктури України, зруйнованої збройною агресією Російської Федерації. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. № 4, 2022. С. 70 – 79.

3. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252 (з наступними змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень: Закон України від 3.11.2022 р. № 2709-IX. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40474>

5. Порядок та умови надання у 2023 році додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30. 12. 2022 р. № 1477. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadku-ta-umov-nadannia-u-2-a1477>

6. Онищук І. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. Шведсько-український Проект «Підтримка децентралізації в Україні», SALAR International. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105>

7. U-LEAD допомагає громадам стабілізувати бюджетну систему. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16110>

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Тимощук В.П.,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

ДО ПИТАННЯ ПРО ОПТИМАЛЬНУ МОДЕЛЬ НАДАННЯ АДМІНІПОСЛУГ СОЦІАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

З виходом децентралізаційної реформи на пік укрупнення територіальних громад у жовтні 2020 року ще більше загострилося питання чіткого розподілу повноважень між укрупненими територіальними громадами / органами місцевого самоврядування базового рівня та органами виконавчої влади. Однією з найпроблемніших сфер була і залишається сфера соціального захисту, адже це сфера державної політики, що стосується десятків мільйонів громадян як споживачів послуг, а також десятків тисяч державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як надавачів цієї групи адміністративних послуг. Складність питання полягає у тому, що ця сфера на той час була розподілена, і досі поки розподілена між управліннями соціального захисту населення (далі – УСЗН) районних державних адміністрацій (далі – РДА) та УСЗН колишніх міст обласного значення, тобто органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). І в контексті вирівнювання повноважень ОМС постало питання – яку ж модель організації соціального захисту обрати – децентралізовану (тобто передати повноваження від УСЗН РДА до ОМС) чи навпаки централізовану (тобто передати повноваження від УСЗН ОМС до органів виконавчої влади).

Протягом 2021 року тривали поодинокі експертні дискусії з цього питання, з'являлися окремі документи політики та законопроекти. Але питання не вирішувалося остаточно.

З повномасштабним вторгненням РФ в Україну у лютому 2022 року проблематика соціального захисту населення набула ще більшої актуальності. Так само загострилося питання розподілу повноважень між ОМС та державою. На це впливають і зростаючі потреби споживачів адміністративних послуг соціального характеру (далі – АПСХ) через погіршення соціально-економічної ситуації, велику

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

кількість внутрішньо переміщених осіб (далі - ВПО) і потреби держави знайти ефективну модель з точки зору адміністрування.

У цьому контексті потрібно звернути увагу власне на можливості оптимізації моделі надання адміністративних послуг соціального характеру. Впровадження викладений у цій статті пропозицій сприятиме кращій територіальній доступності цих послуг для споживачів; дозволить зменшити кількість державних службовців, необхідних для забезпечення функціонування цієї сфери; забезпечить раціональність усієї моделі, її відповідність усталеним практикам публічного врядування.

Актуальність піднятої проблематики зумовлена суперечностями державної політики у цій сфері, в тому числі в контексті децентралізаційної реформи та реформи державного управління. Відповідно потрібно відобразити цю проблематику і в Плані відновлення України, що готується Національною радою з відновлення України від наслідків війни, в тому числі у планах робочих груп «Державне управління», «Діджиталізація», «Соціальний захист».

Зокрема, потрібно знайти оптимальну відповідь на питання - за яким суб'єктом публічного врядування повинні бути закріплені повноваження з надання АПСХ – за органами місцевого самоврядування / територіальними громадами чи за Національною соціальною сервісною службою (далі - Нацсоцслужба)?

Державна політика у цій частині останні роки була недостатньо послідовною. Так, всупереч цілям децентралізаційної реформи, що передбачає максимальне делегування органам місцевого самоврядування повноважень з надання базових адміністративних послуг, у сфері надання АПСХ планується централізація. Зокрема, впроваджується Концепція реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей [1], та відбувається розбудова нового центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) – Національної соціальної сервісної служби, за яким власне пропонується закріпити повноваження з надання АПСХ. Для ОМС – територіальних громад, відводиться лише роль фронт-офісів, тобто функція прийому заяв громадян і їх передача на опрацювання в Нацсоцслужбу.

Суперечливість цього підходу полягає у тому, що повноваження з надання АПСХ у колишніх містах обласного значення, досі закріплені за ними Законом України

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

"Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій" [2]. Тобто для практично половини мешканців країни АПСХ продовжують забезпечувати саме ОМС, через власні управління соціального захисту населення. І виконують цю функцію вони достатньо ефективно. Тож є вкрай непослідовним після децентралізаційної реформи забирати повноваження в ОМС, більшість з яких є загалом цілком інституційно спроможними.

Натомість нагадаємо, що у Стратегії реформування державного управління в Україні на 2022-2025 роки [3] пропонується продовжити реалізацію підходів попередньої Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року [4], і навпаки чітко визначено завдання щодо делегування органам місцевого самоврядування повноважень з надання АПСХ.

Отже, у Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей Уряд задекларував, що повноваження у сфері АПСХ будуть закріплені за новим центральним органом виконавчої влади з територіальною мережею, яка буде розбудовуватися на основі управлінь соціального захисту населення (УСЗН) райдержадміністрацій. Для ОМС територіальних громад в частині АПСХ відводиться лише функція прийняття заяв від громадян.

У цій Концепції не була визначена роль колишніх міст обласного значення. Наразі і юридично, і фактично досі зберігається змішана система.

У серпні 2021 року Уряд додав більшої ясності не у стратегічних документах державної політики, а у законопроекті №5849 (проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту населення та захисту прав дітей у зв'язку з утворенням Національної соціальної сервісної служби та її територіальних органів) [5], яким передбачається надання АПСХ територіальними громадами виключно у форматі фронт-офісу, а бек-офісом виступатиме новостворений ЦОВВ - Нацсоцслужба.

Таке рішення суперечить кращим практикам належного врядування, коли повноваження з надання адміністративних послуг треба максимально

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

децентралізувати (делегувати) на рівень ОМС, тобто наблизити до людей вирішення їх щоденних справ. До прикладу, в Україні успішно делеговані ОМС такі повноваження як державна реєстрація прав на нерухоме майно; державна реєстрація фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб; реєстрація місця проживання тощо. Завдяки цьому зникли черги та інші корупційні ризики, прискорилося швидкість надання послуг (наприклад, реєстрацію місця проживання стало можливо надавати за один візит замість двох візитів особи і тижня очікування на результат), зріс рівень інтегрованості цих послуг у ЦНАП (зокрема, по реєстрації місця проживання цей показник сягнув практично 100% ЦНАП; також високим є показником інтегрованості і по послугах з державної реєстрації нерухомості та бізнесу).

Політика централізації також суперечить й іншим офіційним документам політики, затвердженим Урядом (зокрема, згаданій вище Стратегії реформування державного управління в Україні на 2022-2025 роки). І головне, що позбавлення повноважень з надання АПСХ колишніх міст обласного значення суперечитиме логіці і цілям децентралізаційної реформи, адже держава позбавляє повноважень спроможні громади, які успішно виконували такі повноваження десятки років.

Зрештою, це може негативно вплинути на доступність послуг для споживачів, на своєчасність (оперативність) прийняття рішень, на видаткову частину бюджету в частині адміністрування відповідної діяльності, на задоволеність громадян якістю обслуговування.

Тому потрібно ще раз зважити, що централізована модель надання АПСХ, має суттєві недоліки/ризики. Зокрема:

1) складніша територіальна доступність послуг для людини, та відповідно більші витрати часу та коштів на отримання послуг / комунікацію з такими органами (за потреби). Адже створення територіальних органів Нацсоцслужби передбачене тільки на субрегіональному рівні (нових районів – 136);

2) суттєво може вирівнювати ситуацію використання ЦНАП ОМС як фронт-офісів. Але треба зважати на слабкість інструментів взаємодосин держави та ОМС для виконання лише функцій «фронт-офісу». Вже сьогодні між ЦНАП та РДА виникає багато непорозумінь щодо надсилання результату розгляду заяви (і в ЦНАП ОМС, і

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

суб'єктам звернення), переліку документів, який фактично вимагається від суб'єктів звернення тощо, що збільшує ризики менш ефективного виконання цих обов'язків.

Більше того, війна «внесла корективи» і багато громад матимуть виклики зі створенням належної інфраструктури ЦНАП та й ЦНАП загалом. Хоча у цілому багато громад дуже успішно надають послуги АПСХ через ЦНАП (особливо у колишніх містах обласного значення, де ОМС належить і фронт-офіс/ЦНАП і бек-офіс/УСЗН, до прикладу як у Вінниці, що була піонером у цій частині), і цю практику точно треба розвивати;

3) більша кількість взаємодії ЦОВВ з ОМС, що пояснюється необхідністю подвійного опрацювання справ, навіть найпростіших (в ОМС – при прийомі громадянина, в ЦОВВ – при прийнятті рішення), передачі документів (навіть попри застосування «Соціальної громади»). Це відповідно більше навантаження для адміністрування такої системи, більше видатків і більша кількість залученого персоналу. Хоча багато АПСХ достатньо прості і швидке прийняття рішення є на користь і споживачам, і державі. Наприклад, сьогодні особа - ВПО може бути взята на облік і в ЦНАП, і навіть іншими уповноваженими особами ОМС – невідкладно при зверненні. І від такої практики недоцільно відмовлятися. Також треба окремо проаналізувати, які прості адмінпослуги зі сфери соціального захисту можуть надаватися за один візит, або принаймні одним службовцем – без потреби подвійного опрацювання справи;

4) потреба збереження і навіть збільшення кількості державних службовців для сфери соцзахисту. Адже потрібно буде не лише розбудувати територіальну мережу Нацсоцслужби, але «забирати» на державу значну частину повноважень від ОМС – колишніх міст обласного значення, для чого теж потрібні людські ресурси.

Тобто в цілому ця модель життєздатна, але вона менше орієнтована на споживача, і може бути дорожчою і складнішою. Особливо у простих послугах немає потреби інституційно «розривати» фронт-офіс і бек-офіс між ОМС і ЦОВВ. Прості послуги повинні надаватися якомога ближче до особи і швидко (за можливості, невідкладно).

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Натомість *децентралізована модель* (яка полягає в тому, що вся процедура надання АПСХ, включаючи прийняття рішень про призначення соціальних статусів, державних допомог, житлових субсидій тощо, здійснюється ОМС (чи переважно ОМС), а ЦОВВ виконує обмежений перелік адміністративних функцій) має наступні *переваги*:

1) максимальне територіальне наближення послуг до місця проживання людини, адже *ОМС* більш чутливий до потреб своїх мешканців, зацікавлений у якісному обслуговуванні своїх виборців, тож *мотивований надавати послуги*, в тому числі в старостинських округах та навіть окремих населених пунктах. Тобто у цій моделі ОМС сам зацікавлений забезпечувати найкращу територіальну доступність послуг;

2) ОМС є більш гнучким і швидким у прийнятті рішень, ніж держава, в тому числі у питаннях формування відповідних структур, набору (у т.ч. збільшення) персоналу, покладання (поєднання) обов'язків тощо. Навіть повномасштабна війна рф проти України показала наскільки ОМС оперативніше і гнучкіше реагували на нові виклики, у тому числі соціального спрямування;

3) державі буде потрібно менше видатків на утворення та утримання територіальної мережі ЦОВВ, що потребує персоналу, приміщень тощо;

4) легша інтеграція АПСХ в ЦНАП ОМС та можливість комплексного обслуговування споживачів;

5) ОМС більше поінформований про реальні життєві обставини (умови проживання) членів територіальної громади, а також може ефективніше здійснювати контроль за цільовим використанням державних допомог;

6) послідовність державної політики в частині вирівнювання повноважень територіальних громад, за прикладом найспроможніших громад (колишніх міст обласного значення). Тобто рішення будуть прийматися якомога ближче до людей.

Для цієї моделі потрібно вирішити ключовий виклик - брак кадрово-інституційної спроможності *окремих* ОМС надавати АПСХ, особливо на перших етапах. Його можна долати перехідним збереженням поточних функцій УСЗН РДА на окремих територіях (там де ОМС потрібно більше часу на освоєння нових повноважень), вирівнювати інструментами міжмуніципального співробітництва тощо.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

При цьому можна відзначити, що більшість, навіть менших територіальних громад, вже утворили підрозділи соціального захисту фронт-офісного типу. Тобто навіть найменші ОМС/територіальні громади за останні роки і тут розвивали спроможність. А в населених пунктах – «старих райцентрах» взагалі спостерігається тенденція «перетікання» персоналу з УСЗН РДА в ОМС. Тож для багатьох ОМС це питання теж може бути вирішено досить оперативно.

Важливо наголосити, що адміністрування виплат отримувачам державної допомоги, субсидій у грошовій формі тощо доцільно здійснювати централізовано державою - ЦОВВ - Нацсоцслужбою. Тобто кошти у місцеві бюджети не повинні перераховуватися. І це ще більше додасть прозорості для системи. Держава має компенсувати ОМС лише адміністративні видатки на роботу з громадянами.

Більше того, власне саме за цієї моделі можна буде раціонально розподілити інші функції між Нацсоцслужбою та власне Мінсоцполітики.

Зокрема, за Нацсоцслужбою пропонується закріпити наступні повноваження:
ведення державних реєстрів (баз даних) та розробка універсальних державних цифрових рішень;

надання методичної допомоги ОМС з питань надання АПСХ;
адміністрування виплат отримувачам допомоги з державного бюджету;
здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства ОМС. І в цьому теж велика перевага цієї моделі, коли один суб'єкт (ОМС) приймає рішення, а – інший – не підпорядкований – може фахово перевірити таке рішення;
розгляд скарг на діяльність ОМС в цій частині.

У цій моделі Мінсоцполітики має забезпечувати реалізацію формувати державну політику у сфері адміністративних послуг, спрямовувати та координувати діяльність Нацсоцслужби. Зокрема, Мінсоцполітики повинно моніторити та аналізувати стан справ у сфері, вчасно виявляти ризики проблем, розробляти документи державної політики у сфері АПСХ, готувати нормативно-правові акти з питань надання АПСХ, здійснювати контроль за реалізацією державної політики Нацсоцслужбою, визначати порядок ведення державних реєстрів.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Отже, стратегічна пропозиція полягає у тому, щоб запровадити децентралізовану модель надання АПСХ шляхом делегування цих повноважень усім ОМС – територіальним громадам.

При цьому доцільно рухатися поступово і зважено, за потреби, поетапно делегувати ці повноваження на рівень усіх територіальних громад: від найспроможніших громад до менш спроможних. На сучасному етапі, потрібно буде також врахувати безпекову ситуацію, і переходити до практичного впровадження за наявності належних умов та/або з урахуванням типів територій (прифронтові, тиллові тощо).

Особливо помічними у цій реформі стануть успіхи держави в цифровій трансформації, зокрема, перспективи створення Єдиної інформаційної системи соціальної сфери (ЄІССС), адже це суттєво полегшить роботу і ОМС, і Нацсоцслужбі.

Зрештою, цей напрямок політики не лише відповідатиме інтересам споживачів, але й може допомогти у досягненні оголошених цілей Уряду щодо «скорочення державної служби». Адже за цієї моделі не потрібно розширювати Нацсоцслужбу, і можна провести скорочення УСЗН РДА – за рахунок передачі повноважень частини ресурсів до ОМС, у тому числі людських.

При цьому треба брати до уваги, що держава вже передала усім ОМС «найважчий» соціальний блок – соціальні послуги.

Наразі ж дуже важливо вчасно зреагувати на законопроект 5849 і не допустити централізації повноважень, та не допустити позбавлення спроможних територіальних громад тих повноважень, які вони успішно виконували протягом десятків років. Щонайменше тут потрібен відкритий діалог, широкі публічні консультації та дуже збалансоване рішення для такої масштабної сфери.

При правильній стратегічній визначеності мінімізується ймовірність помилок, неефективного використання публічних ресурсів, втрати кваліфікованого персоналу, погіршення якості надання цієї важливої групи базових адміністративних послуг.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Література:

1. Концепція реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 р. №1057.

2. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій" від 17.11.2020 р. № 1009-ІХ.

3. Стратегія реформування державного управління в Україні на 2022-2025 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. №831-р.

4. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. N474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. N 1102-р).

5. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту населення та захисту прав дітей у зв'язку з утворенням Національної соціальної сервісної служби та її територіальних органів, реєстраційний номер Верховної Ради України №5849 від 13.08.2021 р.

Шаульська Г. М.

кандидат наук з державного управління,
головний консультант науково-організаційного відділу
Інституту законодавства Верховної Ради України

НАРОДОВЛАДДЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ

Народовладдя – це належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та органах місцевого самоврядування [1]. «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» – стаття 5 Конституції України. У Законі «Про місцеве

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

самоврядування в Україні», статті 4, зазначено, що місцевого самоврядування здійснюється на основних принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності тощо. В умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України серед викликів, які постали перед державою, стало забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування із збереженням головних принципів, на яких воно ґрунтується, а також забезпечення діяльності органів публічної влади, від яких залежить життєздатність територіальних громад.

Серед законодавчих змін, як реагування на необхідність забезпечення спроможності якісно опрацьовувати виклики воєнного часу, обороноздатність і безпеку територіальних громад і держави на тлі повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України, – закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX. У супровідних документах зазначено: «потребу у прискоренні прийняття управлінських рішень в умовах війни, безперервності функціонування органів публічної влади, в тому числі комунального сектору економіки на усіх рівнях» мають забезпечити зміни до закону. Крім того, з метою врегулювання особливостей здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в органах місцевого самоврядування, посад керівників суб'єктів комунального сектору економіки в умовах воєнного стану. З огляду на це у Законі пункт третій викладено в новій редакції. В межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом, утворюються Військові адміністрації населених пунктів. Відповідно до норм закону Військову адміністрацію населеного пункту, або кількох населених пунктів, очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Законом передбачається, що Начальником військової

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова. Крім того, передбачено збільшення повноважень сільського, селищного, міського голови територіальної громади, де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація. За відсутності кворумів в окремих місцевих радах, запропоновані нормативні зміни надають повноваження головам місцевих громад приймати рішення з низки актуальних питань, забезпечуючи життєдіяльність громад. В умовах воєнного стану такі законодавчі зміни у місцевому самоврядуванні підтримали міські голови Дніпра, Житомира, Львова, Миколаєва та інших.

Разом із тим, наділення сільського, селищного, міського голови територіальної громади повноваженнями ухвалення рішень з ключових питань життєдіяльності територіальної громади одноосібно може містити і певні ризики. Зокрема, частиною другою статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування» передбачено, що: «рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом...». Тобто, змінення механізму ухвалення рішень, на нашу думку, потребує розробки іншого демократичного механізму (наприклад, онлайн голосування тощо), який не порушить основних принципів місцевого самоврядування, як: народовладдя, законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів та ін. (стаття 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ризики перевищення повноважень, має урівноважити частина шоста статті 9 закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» «У разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених частинами четвертою і п'ятою цієї статті, Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

пункту (населених пунктів)», – що, на нашу думку, не є достатнім організаційно-правовим захистом від небезпек, які створюються нормами статті 9.

Таким чином, закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX у подальшому можна буде доопрацювати, як необхідність забезпечення спроможності якісно реагувати на виклики воєнного часу, обороноздатність і безпеку територіальних громад і держави на тлі повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України.

Серед законодавчих новацій щодо організації державної влади, місцевого самоврядування та регіонального розвитку — проєкт Закону «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо гарантованого включення до виборчих списків учасників бойових дій» від 25.05.2022№ реєстр. № 7405. Як зазначено у пояснювальній записці, метою ухвалення законопроекту є забезпечення гарантованого представництва у радах різного рівня учасників бойових дій, які мають великий рівень довіри в суспільстві і, відповідно, моральне право впливати на управління державою, регіонами та громадами. Поділяючи думку розробників законопроекту, що у зв'язку з повномасштабною військовою агресією Росії проти України, яка розпочалась 24.02.2022 р., в суспільстві суттєво зріс рівень поваги та довіри до патріотів України, які, ризикуючи здоров'ям та життям, зі зброєю в руках протистоять окупантам, варто зазначити і необхідність доопрацювання законодавчої ініціативи. Тобто, узгодження положень законопроекту: 1) з вимогами частини восьмої статті 7 та пунктом 1 частини п'ятої статті 12 Виборчого кодексу України; 2) частиною третьою статті 6 Закону України «Про політичні партії» (військовослужбовці, поліцейські, працівники митних органів та громадяни України, які зараховані до добровольчих формувань територіальних громад не можуть бути членами політичних партій).

В умовах Російської військової агресії органам публічної влади у допомогу могли б стати і органи самоорганізації населення (ОСН). ОСН є однією з важливих форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Правовий статус, порядок організації та діяльності таких органів визначається законом України «Про органи самоорганізації

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III та іншими актами. У монографії більш докладно ми зазначали, ОСН – лише одна з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні питань місцевого значення, одна з форм народовладдя [3, с. 81-83].

Як передбачено чинним законодавством, основними завданнями ОСН є: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм (стаття 3 закону). На сьогодні у Верховній Раді зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (реєстр. № 6319 від 18.11.2021 р.). Метою законопроекту є: удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення, що сприятиме розвитку і поширенню практики створення органів самоорганізації населення як форми участі жителів у вирішенні окремих питань місцевого значення. Доповнення, зміни та уточнення стосуються: спрощення процедури створення ОСН; визначення повноважень і території діяльності ОСН; уточнення права обирати та бути обраними до ОСН; усунення неузгодженості щодо порядку створення і строку повноважень ОСН та його персонального складу; легалізації та реєстрації ОСН як юридичної особи; уточнення порядку припинення повноважень персонального складу ОСН і припинення діяльності ОСН.

Зауважимо, народовладдя – це належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Потреба у розширенні повноважень органів місцевого самоврядування (система місцевого самоврядування включає і ОСН – стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), стало головним чинником розпочати децентралізацію. На нашу думку, законопроект № 6319 від 18.11.2021, варто доопрацювати з урахуванням

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та потреб суспільства.

Підсумовуючи вищевикладене необхідно зазначити, в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України серед викликів, які постали перед державою, стало забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування із збереженням головних принципів, на яких воно ґрунтується, а також забезпечення діяльності органів публічної влади, від яких залежить життєздатність територіальних громад. Отже, серед пріоритетів уряду та Верховної Ради України мають бути: збереженням принципу народовладдя, розширення можливостей та удосконалення інструментарію органів місцевого самоврядування, спрощення механізмів реалізації повноважень, якими вони наділені.

Література:

1. Конституційний Суд України. Народовладдя. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/31-narodovladdya>
2. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
3. Шаульська Г. М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. Т.В. Мотренка. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с. URL: <http://delta.e-autopay.com/buy/369804> (дата звернення: 14.06.2022).
4. Досвід врегулювання збройних конфліктів: міжнародно-правові документи і коментарі / Пер. з іноз. мов ; Передмова: Лубінець Д. В., Бершеда Є. Р.; Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2021. 453 с.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Пархоменко-Куцевіл О.І.

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Університету Григорія Сковороди в Переяславі

СУЧАСНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

Повномасштабне вторгнення росії в Україну, активні бойових дій, окупація українських територій продемонструвала, що кожна країна може опинитися у війні, ніхто не може відчувати повну безпеку, тому актуалізується важливість формування та забезпечення воєнної безпеки як окремої країни так і світу в цілому. І в цьому аспекті головним є кадровий потенціал системи публічного управління, адже від людського фактори залежить ефективність, раціональність, оперативність прийняття та реалізації державно-управлінських кадрів. Однак, кадри можуть бути небезпечні для самої системи управління, тому слід проаналізувати проблему забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління в умовах воєнного часу.

Аналіз теоретичних підходів до поняття та сутності кадрової безпеки системи публічного управління дав зрозуміти, що цей різновид безпеки може бути розглянутий з різних позицій. З однією сторони, кадрова безпека – це процес, що забезпечує поточний та перспективний захист персоналу організації від різних небезпечних ситуацій під час відбору та адаптації персоналу, удосконалення та підвищення кваліфікаційних якостей співробітників, при переміщенні та звільненні з організації. У такому разі джерело виникнення таких загроз і небезпек виступає керівник (орган державної влади, система), який порушує права своїх підлеглих.

З іншого боку, кадрова безпека системи публічного управління виступає як спосіб активного захисту, якої вже потребує сама система публічного управління [1]. Зокрема, розглядаються питання, пов'язані з непрофесійністю виконання службових обов'язків, корупційні прояви, неякісні управлінські рішення, негативна та необґрунтована критика органу влади, що шкодить його репутації та іміджу, передача конфіденційних, персональних даних, які стали відомі під час виконання працівником своїх функціональних обов'язків. тощо. В умовах воєнного часу будь-які прорахунки у

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

прийнятті рішення, можуть коштувати не лише матеріальних витрат, а й людських витрат.

Кадрова безпека системи публічного управління пов'язана з кадровими ризиками. Якщо коротко, то кадровий ризик можна розглядати як небезпека ймовірної втрати ресурсів органів державної влади, пов'язаних з непрофесійністю, некомпетентністю кадрового потенціалу або внаслідок можливих прорахунків та помилок в управлінні людськими ресурсами системи публічного управління.

З кадровими ризиками стикаються органи державної влади протягом всієї діяльності. На нашу думку, кадрові ризики системи публічного управління можна поділити на дві категорії.

Перша група кадрових ризиків системи публічного управління мають переважно випадковий, тимчасовий, частково циклічний характер, обумовлені незначними помилками, рідкісними прорахунками в управлінні персоналом чи погіршенням загальної зовнішньої ситуації, наприклад, окупацією території або веденням бойових дій на території регіону [2].

Друга група кадрових ризиків системи публічного управління є наслідком недостатньо ефективної роботи з людськими ресурсами та причиною всіх інших видів ризиків в організації діяльності.

В умовах воєнного часу змінюється система роботи з кадрами, визначаються пріоритети розвитку кадрів з урахуванням воєнної стратегії, а також раціоналізується кількість та якість кадрового потенціалу системи публічного управління. І такі дії можуть бути також кадровими ризиками.

До кадрових ризиків системи публічного управління в умовах воєнного часу можна віднести наступні ризики [2; 3]:

- ризики, пов'язані з підбором, селекцією чесних, професійних співробітників, які мають достатню кваліфікацію та готові змінювати свою діяльність з урахуванням вимог воєнного часу;

- ризики, пов'язані з контролем благонадійності та лояльності персоналу в умовах військових дій та конфліктів, особливо слід звертати увагу на тих працівників, які підтримують окупацію та мають переконання щодо користі «руського мира»

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

(оскільки своїми діями такі співробітники можуть нанести шкоду не лише органу державної влади, де вони працюють, а й ситуації, яка складається у регіоні, а також вплинути на успіх бойових дій);

- ризики, пов'язані з своєчасним виявленням та локалізацією причин та обставин загроз, у тому числі мінімізації проблеми заміни старих кадрів новими, особливо кадрів, які можуть і хочуть бути гнучкими та працювати в умовах невизначеності та постійних загроз життю та здоров'ю;

- ризики, пов'язані з селекцією працівників, які створюють загрози сталій діяльності та «збереження» особливо цінних працівників;

- ризики, пов'язані з проблемами діяльності в умовах стресу;

- ризики, пов'язані з корупційними проявами, особливо в період ведення бойових дій.

Своєчасна профілактика зазначених кадрових ризиків, управління ними, виявлення та протидія таким загрозам становлять сутність процесу забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління.

Таким чином, можна виокремити два типи діяльності, пов'язаних з прогнозуванням та мінімізацією кадрових ризиків в системі забезпечення кадрової безпеки. Залежно від того, до якої групи віднесено кадровий ризик (керований або некерований), застосовуються різні способи діяльності, пов'язані з прогнозуванням та мінімізацією кадрових ризиків.

Для мінімізації виникнення некерованих ризиків мають розроблятися адаптаційні системи.

Для управління іншою групою ризиків кадровій безпеці використовуються такі методи:

- мінімізація ризику або його запобігання;

- страхування ризиків;

- диверсифікація (зокрема використання технологій кадрової логістики) [3].

Прагнення звести кадровий ризик до нуля, усунувши його повністю, не гарантує кадрову безпеку органу державної влади будь-якого рівня. Потрібно визначити

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

необхідний для розвитку рівень ризику, і керувати ним, не даючи перетнути межу відносної кадрової безпеки.

Серед підходів до управління кадровими ризиками, можна виділити два основні: профілактичний та регулюючий. Перший шлях має на меті усунути ризики до моменту їх виходу на стадію кризового розвитку; другий же, навпаки, націлений на усунення негативних наслідків ризиків.

Таким чином, проблема забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління в умовах воєнного часу є важливою та складною. Вона торкається всіх без винятку аспектів діяльності зі співробітниками:

- правильний підбір та відбір нових працівників з урахуванням воєнного часу та інноваційних завдань, яке ставить перед співробітником суспільство на даний час;
- оптимальну розстановку кадрів з урахуванням завдань, яке стоїть перед органом державної влади в умовах воєнного часу;
- всебічну та об'єктивну оцінку персоналу;
- адекватну мотивацію та стимулювання кадрів з урахуванням можливостей органу державної влади в умовах воєнного часу,
- формування сприятливої корпоративної культури всередині органу державної влади;
- удосконалення механізмів управління людськими ресурсами з урахуванням діяльності в умовах воєнного часу;
- оптимізації персоналу відповідно до нових умов та реальних можливостей фінансування;
- формування інноваційних засад функціонування органів державної влади відповідно до умов воєнного часу;
- навчання та підвищення кваліфікації кадрів системи публічного управління з метою надання знань та навичок управління в умовах надзвичайних ситуаціях, прийняття та виконання державно-управлінських рішень в умовах воєнного часу;
- навчання персоналу правилам та нормам забезпечення безпеки. Розвиток певних духовно-моральних якостей у персоналу можливо також через спеціальне навчання, спрямоване на визначення орієнтирів у трудовій діяльності, розвиток

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

етичної ерудиції, формування здатності давати неупереджену оцінку своїм діям та вчинкам у разі конфлікту інтересів;

- забезпечення ефективного контролю за діяльністю персоналу.

Окремо стоїть важливий аспект забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління – це забезпечення надійності кадрів системи публічного управління.

Надійність персоналу (співробітників) – властивість людини зберігати здатність здійснювати професійну діяльність у повному обсязі з необхідною якістю протягом необхідного інтервалу часу, у тому числі в екстремальних ситуаціях [4]. Надійність держслужбовця, крім того, передбачає стійкість до корупційних проявів у процесі професійної діяльності.

Визначення рівня надійності кадрового потенціалу системи публічного управління складне та багатогранне явище. До факторів, що визначають надійність працівників, можна віднести такі:

1. професійна компетентність та дієздатність (здатність професійно підготовленого працівника успішно справлятися з поставленими завданнями, вміння діяти із заданою ефективністю у мінливих умовах, надзвичайних ситуаціях, в умовах воєнного часу тощо, домагаючись очікуваних результатів). Очевидно, що професійно недієздатний працівник не може вважатися надійним;

2. соціально-корпоративна зрілість, що виявляється не тільки в певному збігу особистих цілей з цілями організації, а також націленість на власне кар'єрне зростання, готовність працівника діяти за умов різних ризиків, властивих діяльності організації;

3. внутрішня цілісність і стійкість особистості, що виявляється, насамперед, у таких якостях, як чесність, відкритість, принциповість [5];

4. особливо слід виділити такий фактор надійності співробітників (особливо, які займають керівні посади) як відповідальність, яка може виступати як у вигляді зовнішнього прояву (вимоги дотримання норм і правил), так і внутрішнього (самооцінки, що полягає у здібності учасника управлінського процесу свідомо, вирішуючи завдання, що стоять перед ним, вільно вибирати варіант рішення, демонструвати своєю діяльністю ті чи інші моральні цінності) [5].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Таким чином, забезпечення надійності персоналу системи публічного управління особливо в умовах воєнного часу є важливим елементом кадрової безпеки.

Недоліки в будь-якому з перерахованих аспектів можуть призводити до зниження надійності та ефективності кадрового потенціалу органів державної влади, що завжди загрожує негативними (можливо, катастрофічними) наслідками для всієї системи публічного управління.

Підбиваючи підсумки, можна зробити висновок про те, що людина є найскладнішою ланкою у системі безпеки будь-якого органу державної влади, оскільки людський фактор має ключове значення для існування та успішності органу влади. Тому, необхідно розробляти механізми протидії загрозам кадрової безпеки залежності від її розмірів, стадії життєвого циклу, виду діяльності, викликам, які стоять перед органом державної влади в умовах надзвичайних ситуацій та військових конфліктів, вимогам суспільства до системи публічного управління тощо.

В умовах воєнного часу роль грамотних керівників органів державної влади підвищилася внаслідок якісних змін характеру управління персоналу внаслідок підвищення його соціально-психологічної складової. Керівник органу державної влади покликаний забезпечувати кадрову безпеку, спрямовану на мінімізацію кадрових загроз безпеці і з боку співробітників, і по відношенню до них; скорочення втрат (зокрема, роботи, посади, часу тощо), що виникли внаслідок воєнного часу; пристосування до нових соціально-економічних реалій за рахунок поліпшення якості управління кадрами.

Як відомо, успішність реалізації державно-управлінських рішень досягається завдяки компетентним керівникам. В руках керівників знаходяться великі обсяги інформації, оскільки їхня робота в першу чергу передбачає прийняття управлінських рішень та розробку тактичних та стратегічних планів. І тому за нинішніх умов воєнного часу значно зростає ціна помилок і прорахунків, а результативне та ефективне функціонування системи публічного управління все більше обумовлюється наявністю професіоналізму, компетентності, досвідченості, ділових та особистих якостей керівників різних ланок управління [1].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Досить велика вага для забезпечення безпеки та захисту кадрів має прийняття заходів, які були б спрямовані на скорочення рівня тривожності за допомогою встановлення відкритого діалогу з керівником закладу (організації, установи) щодо поточного стану організації в умовах воєнного стану та визначення надійних перспектив майбутньої взаємодії та керівництва.

Як показала практика, безпека персоналу може залежати не стільки від кваліфікаційних навичок керівників різних рівнів, скільки від їх особистих якостей та набору цінностей, яких вони дотримуються.

Тому до питання формування штату працівників кожному роботодавцю потрібно підходити з особливою серйозністю, щоб його співробітники мали гнучкі навички, прагнули самовдосконалення і в умовах кризи могли швидко адаптуватися і діяти з «холодною головою».

Таким чином, система публічного управління в умовах воєнного часу потребує висококваліфікованих фахівців, які можуть працювати в умовах невизначеності, реалізувати державно-управлінські рішення в надзвичайних ситуаціях та загроз життю й здоров'ю, нести відповідальність за власні дії або рішення тощо.

Література:

1. Ибрагимова П. А., Гусайниева Х. Г. Кадровая безопасность: риски, угрозы, пути совершенствования. РППЭ. 2021. №5 (127). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kadrovaya-bezopasnost-riski-ugrozy-puti-sovershenstvovaniya>.
2. Миндигулова Г.К. Риски в системе кадровой безопасности. Инновационная наука. 2021. №10-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/riski-v-sisteme-kadrovoy-bezopasnosti-1>.
3. Сукач К. Д., Усков В. В. Изменение политики кадровой безопасности на предприятии в условиях пандемии COVID-19. Интерактивная наука. 2022. №2 (67). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/izmenenie-politiki-kadrovoy-bezopasnosti-na-predpriyatii-v-usloviyah-pandemii-covid-19>.
4. Сошников А. Оценка персонала: психологические и

Муниципальная реформа в контексте евроинтеграции Украины: позиция власти, ученых, профсплоков та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

психофизиологические методы. М. [б/в], 2009. С.17.

5. Иванова Л. Л. Надежность кадрового состава государственной службы как составляющая кадровой безопасности. Russian Journal of Education and Psychology. 2011. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nadezhnost-kadrovogo-sostava-gosudarstvennoy-sluzhby-kak-sostavlyayuschaya-kadrovoy-bezopasnosti>.

Ніколаєва Л.В.

*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
Державного торговельно-економічного університету*

Оніщенко А.Ю.

*здобувачка бакалаврського рівня вищої освіти
факультету міжнародної торгівлі та права
Державного торговельно-економічного університету*

РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Відповідно до Концепції розвитку електронного врядування в Україні, яка була схвалена Кабінетом Міністрів України 20 вересня 2017 року, “електронне врядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян” [6].

Ми вважаємо, що концепцію “електронного уряду” можна інтерпретувати як комплекс ідей, системно впорядкованих та стійких поглядів про принципи, форми, механізми державного та муніципального управління суспільно-політичними процесами за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Варто зазначити, що електронний уряд не слід розглядати як аналог або доповнення традиційного уряду. Це прогресивна форма організації діяльності органів державного управління, здатна забезпечити якісно новий рівень оперативності та зручності надання

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

громадянам державних послуг, шляхом впровадження в даний процес новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

У нинішніх умовах воєнного стану спостерігаємо ще більшу увагу до розвитку цифрових рішень та онлайн-форм роботи, у тому числі з представниками державних органів, фінансових установ, організацій та підприємств, що надають послуги. Одним із першорядних напрямків діяльності Міністерства цифрової трансформації України став розвиток мобільного додатку та порталу “Дія” з певним переліком публічних послуг для громадян та бізнесу, який постійно доповнюється та розширюється [7, с.107]. Функціонування державного порталу “Дія” регулюється Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України “Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг” від 4 грудня 2019 року № 1137 [1].

Станом на сьогодні 17,3 млн українців використовують програму “Дія”. Віце-прем'єр-міністр – Міністр цифрової трансформації Михайло Федоров повідомив, що за 2 роки у “Дії” запущені послуги зі створення 11 цифрових документів, якими можна користуватися на рівні із паперовими.

З 24 лютого поточного року життя українців змінилось кардинально. Росія здійснила повномасштабне військове вторгнення та розпочала війну проти мирної України. Внаслідок цього багато українців опинилися в скрутних життєвих умовах.

Варто нагадати, що гострими проблемами у перші дні і тижні початку активної фази війни були:

- встановлення особи, при втраті усіх документів;
- зупинення усіх послуг, що вчиняються за допомогою державних реєстрів (реєстрація бізнесу, нерухомості, транспортних засобів тощо).
- перебої у роботі застосунку “Дія” та ін.

Чи не найбільш відчутні проблеми виникли з отриманням паспортних послуг. З дня введення воєнного стану Державна міграційна служба (ДМС) тимчасово призупинила роботу усіх власних інформаційних систем. Через це і деякі цифрові документи у застосунку “Дія” певний час були недоступними. Також з 24.02.2022 р. до 15.03.2022 було призупинено роботу усіх територіальних підрозділів ДМС. Чимало

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

громадян України втратили документи, що посвідчують особу. І тут одним із рішень цієї проблеми став “єДокумент”, як документ, що посвідчує особу в період дії воєнного стану, у формі відображення в електронній формі інформації, що ідентифікує особу та міститься в паспорті громадянина України та/або в паспорті громадянина України для виїзду за кордон, та/або в посвідченні водія. Цей вихід допоміг принаймні “цифровізованим” громадянам. “ЄДокумент” є доступним через мобільний застосунок порталу “Дія”. Пред’являється на період дії воєнного стану на електронному пристрої без додаткового пред’явлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України.

На нашу думку, цікавими є новації в регулюванні державної реєстрації шлюбу, коли один із наречених є військовослужбовцем, поліцейським чи медиком. Шлюб може укладатися без особистої присутності одного чи обох наречених, з використанням засобів відеозв’язку та свідків. Також була врегульована можливість, у визначених випадках, державної реєстрації шлюбу протягом доби (без додаткових доплат за терміновість) [3].

Міністерство соціальної політики України розвиває платформу “єДопомога”, яка розширює можливості для підтримки людей, які зараз потребують допомоги та опинилися в складних обставинах. Підкреслимо, що “єДопомога” – це додаткова підтримка українців, яка доповнює роботу системи соціального захисту.

За результатами опитування “Соціально-економічні проблеми під час війни” за 26 квітня 2022 р., проведеного соціологічною групою “Рейтинг”, внаслідок війни 41% громадян України припинили працювати [9]. Серед тих, хто продовжує працювати (59%) – 24% працюють частково або віддалено. 39% з тих, хто мав роботу до війни, досі не мають роботи. Отже, зараз в Україні майже кожен другий громадянин – безробітний.

Після введення воєнного стану 24 лютого 2022 р. одним з основних нормативних документів, що стосується питання допомоги безробітним є постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу, нарахування та виплати допомоги по безробіттю на період дії воєнного стану” від 19 березня 2022 року № 334, де визначено

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

особливості реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу, нарахування та виплати допомоги по безробіттю [4].

Уряд спростив реєстрацію в Державній службі зайнятості українців, що втратили роботу під час дії воєнного стану постановою Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 19 березня 2022 р. № 334” від 29.04.2022 № 509. Особи, які не мають повного пакету документів для подачі заявки, зможуть стати на облік по безробіттю за спрощеною процедурою – через додаток або портал “Дія”. Для подання заяви з використанням мобільного додатку порталу “Дія” внутрішньо переміщеній особі необхідно встановити мобільний додаток порталу “Дія” на електронний пристрій, критерії якого підтримують використання такого додатка, підключений до Інтернету, та пройти електронну ідентифікацію та автентифікацію з використанням інтегрованої системи електронної ідентифікації, електронного підпису, що базується на кваліфікованому сертифікаті електронного підпису, або інших засобів електронної ідентифікації, які дають змогу однозначного встановлення особи [5].

З’явилась можливість отримати статус внутрішньо переміщеної особи (ВПО) та подати заявку на щомісячну виплату. Skorистатися нею можуть всі українці, що були вимушені евакуюватися з регіонів, де ведуться бойові дії до безпечніших місць України. Довідка ВПО потрібна для: відкриття рахунків у банках, відновлення або вклеювання фотокартки у паспорт громадянина України, отримання соцвиплат і компенсацій, сплати податків за місцем проживання, у сервісних центрах МВС, при зарахуванні до школи або дитсадка. Допомогу можна отримати на картку “єПідтримка” та витратити на будь-які категорії товарів або ж зняти готівку.

Для пенсіонерів, які проживають на тимчасово окупованих територіях, було розроблено опцію віддаленої ідентифікації для отримання пенсійних виплат через додаток “Дія”. Віддалена електронна ідентифікація здійснюється шляхом авторизації одержувача (без його особистої присутності) в особистому кабінеті порталу Пенсійного фонду України за допомогою кваліфікованого електронного підпису “Дія”. Така можливість прирівнюється до фізичної ідентифікації одержувача.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Героїчний спротив українців вражає, та попри непереможну силу волі нашої країни передумовою її перемоги є сильна та озброєна армія, на обороноздатність та забезпеченість якої значним чином впливає працююча економіка із каналами доступу до капіталу, балансом попиту та пропозиції, налагодженою логістикою. Необхідність допомагати в тилу, забезпечувати армію продуктами, заробітною платою, оснащенням – це неймовірна мотивація для українського бізнесу продовжувати роботу, що можливо за умови його підтримки під час воєнного стану, чим наразі активно займається держава в особі Президента України, Верховної Ради України, Уряду та різноманітних державних інституцій.

За даними діагностування стану українського бізнесу під час повномасштабної війни України з Росією, проведене компанією Gradus за ініціативи Київської школи економіки (KSE) із 303 проведених інтерв'ю серед 285 власників бізнесу було одержано наступні результати. В структурі бізнес-аудиторії 75% продовжують займатися підприємницькою діяльністю, 23% – втратили бізнес, проте планують відновити діяльність. З тих, хто планує, більшість (62%) будують плани на післявоєнні часи, проте 32% чекають слушної нагоди і готові розпочати бізнес-діяльність і до закінчення війни.

У перші дні війни багато суб'єктів господарювання тимчасово припинили діяльність в очікуванні подальшого розвитку подій. Певні державні органи також не знали, як продовжувати роботу, а реєстри були заблоковані для уникнення несанкціонованого втручання. Вже через 2 місяці з моменту введення воєнного стану на підконтрольній території України почалося відновлення майже усіх бізнес-процесів, а найбільш завзяті підприємці планують розпочати власну справу та зареєструватись як фізична особа-підприємець.

У зв'язку з тим, що доступ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань частково відновився, для людей відкрилась можливість реєстрації ФОП і ТОВ через державних реєстраторів. Особам, у яких є кваліфікований електронний підпис (КЕП) та доступ до інтернету, рекомендують скористатись саме онлайн-способом реєстрації через офіційний веб-портал "Дія", адже він найшвидший та найбезпечніший у зв'язку з можливістю здійснити все необхідне, не виходячи з дому. Достатньо заповнити електронну форму на порталі

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

“Дія” та підтвердити дані електронним підписом. КЕП можна зробити в електронному додатку “Приват-24” або через послуги кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг.

Внаслідок прийняття Кабінетом Міністрів України постанови “Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану” від 6 березня 2022 р. №209, було значно спрощено процедуру подання документів для реєстрації ФОП у державного реєстратора чи нотаріуса [2]. Відтепер усі необхідні документи для проведення реєстрації можна надсилати в електронній формі електронною поштою або за допомогою інших засобів зв'язку. Щоправда, їх потрібно підписувати за допомогою КЕП.

Результативність бізнесу, його ефективність, особливо в умовах воєнного стану залежить від його дерегуляції, яка передбачає скасування застарілих систем сертифікації, надлишкового ліцензування, надмірних регуляторних обмежень та неефективних процедур контролю, моніторингу, здійснення експертиз та інших обмежень для бізнесу.

Враховуючи роль дерегуляції, Уряд підтримав законопроект про дерегуляцію ведення бізнесу в Україні, яким пропонується на законодавчому рівні врегулювати право на ведення господарської діяльності в період воєнного (надзвичайного) стану без оформлення дозволу, а шляхом подання декларації до відповідних органів влади. Зробити це буде можливо через Єдиний державний веб-портал електронних послуг, додаток або портал “Дія”, незалежно від місцезнаходження та місця провадження діяльності суб'єкта господарювання. Такі декларації матимуть рівноцінну правову силу з ліцензіями та дозволами, одержаними за звичайною процедурою у мирний час.

Наразі в Україні уже переведено на декларативний принцип 48 дозволів, 19 ліцензій, близько 500 інших публічних послуг для бізнесу. Інакше кажучи, створюються максимально зручні умови для ведення бізнесу. Це допоможе підприємцям відновити роботу, що була призупинена через бойові дії, або ж розпочати нову власну справу там, де вони вважатимуть за доцільне [8].

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Верховна Рада на своєму засіданні 1 липня 2022 року прийняла Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації трудових відносин в умовах воєнного стану”. Ми вважаємо, новацією Закону є те, що на час оголошення воєнного або надзвичайного стану, роботодавці зможуть здійснювати повідомлення та вести документи з питань трудових відносин в електронній формі з використанням технічних засобів електронних комунікацій або відправляти електронні носії, на яких записано документ, відповідно до законодавства у сфері електронного документообігу.

Російські війська обстрілюють та знищують об'єкти інфраструктури, проводять масовані обстріли житлових районів українських міст і селищ із використанням артилерії, реактивних систем залпового вогню та балістичних ракет. Тепер у “Дії” можна повідомити про пошкоджене чи знищене майно. Це допоможе оцінити збитки, щоб після перемоги їх відшкодувати. Так, подати заявку про пошкоджене майно можуть громадяни України, у яких від початку повномасштабного вторгнення (24 лютого) було пошкоджено: приватний будинок (садибний, дачний та садовий), квартиру, інше житлове приміщення (на яке зареєстровано окреме право власності, а не в складі будинку). На сьогодні подано майже 45 тисяч заявок від мешканців столичної області на відшкодування знищеного та пошкодженого майна.

Акцентуємо увагу на міжнародному співробітництві. Активна робота Міністерства цифрової трансформації допомагає як на фронті гібридної війни, так і на арені залучення міжнародної допомоги. Віце-прем'єр-міністр – Міністр цифрової трансформації Михайло Федоров заручився допомогою Ілона Маска, та отримав для України виняткову технологію Starlink. Термінали забезпечують безперебійний супутниковий інтернет, який вже активно використовується не тільки Збройними Силами України, а й пересічними українцями. Система працює для відновлення та підтримки критичної інфраструктури держави.

Отже, Україна досить успішно впоралася з викликами у сфері адмінпослуг з початку введення воєнного стану. Водночас війна показала, що низка послуг може бути ще краще підготовлена до безпекових викликів.

Важливо наголосити, що “Дія” допомогла суттєво вирішити гострі питання у перші дні і тижні активної фази війни, адже дозволила швидко закрити потребу виплат

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

державної допомоги (“єПідтримка”) для мільйонів громадян, а також повернула інші корисні сервіси (цифрові документи про особу для користувачів застосунку тощо).

Загалом варто відзначити багато оперативних і креативних рішень Українського Уряду:

- “єДокумент”;
- телефонне підтвердження статусу безробітного;
- шлюб протягом доби без доплат, з використанням відеозв’язку і свідків;
- грошова допомога (“єДопомога”) без зайвих умов і складних процедур

тощо.

На нашу думку, потрібно ширше використовувати інститут свідків та механізми відеозв’язку, як при онлайн-реєстрації шлюбу, так і наданні деяких інших адміністративних послуг. Ці інструменти вже передбачені Законом “Про адміністративну процедуру”, і особливо можуть застосовуватися там, де немає інших видів доказування та можливостей комунікації (як-от, для встановлення особи).

Варто зазначити, що тісна співпраця бізнесу та держави, всебічне сприяння роботі українського бізнесу – це неймовірно важливий поштовх до перемоги та розбудови економіки України, вихід на новий рівень її розвитку. Український бізнес повинен продовжувати свою роботу, враховуючи реалії, місце розташування, можливості переїзду.

Загалом державі треба проаналізувати усе, що відбулося та зробити висновки, щоб споживачі послуг мали принаймні базові послуги і при цьому були враховані безпекові чинники. Україна повинна вийти з цієї ситуації ще сильнішою. Ефективні адміністративні послуги дуже важливі для нормальної життєдіяльності громади і держави, ведення економічної діяльності, відбудови та розвитку України. Все буде Україна!

Література:

1. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

04.12.2019 р. №1137. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>.

2. Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 р. № 209. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-п#Text>.

3. Деякі питання державної реєстрації шлюбу в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 р. № 213. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2022-п#Text>.

4. Деякі питання реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу, нарахування та виплати допомоги по безробіттю на період дії воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2022 р. № 334. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334-2022-п#Text>.

5. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 19 березня 2022 р. № 334: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 р. № 509. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2022-п#Text>.

6. 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-р#Text>.

7. Великоцька Г. Е. Аналіз досягнень та розвитку мобільного додатку та порталу “Дія” як ключового проекту “держава в смартфоні”. Цілі сталого розвитку: проблеми і можливості досягнення в Україні та світі : матеріали IV всеукр. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти та молодих вчених, 12 листопада 2020 р., м. Северодонецьк. Северодонецьк : СНУ ім. В. Даля, 2020. С. 106-107.

8. Уряд підтримав законопроект про дерегуляцію ведення бізнесу в Україні. Міністерство економіки України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=ukUA&id=60f54f21-9f65-497e->

Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

ac2f121e4c01f731&title=UriadPidtrimavZakonoproektProDereguliatsiiuVedenniaBiznesuV Ukraini.

9. Дев'яте загальнонаціональне опитування: соціально-економічні проблеми під час війни (26 квітня 2022) / Соціологічна група «Рейтинг». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/devyatyy_obschenacionalnyy_opros_socialnoekonomicheskie_problemy_vo_vremya_voyny_26_aprelya_2022.html.

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.).

Електронне наукове видання

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

Збірник тез доповідей
Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції
(м. Київ, 23 грудня 2022 р.)

Відповідальні за випуск: *Я.В.Журавель*
Комп'ютерне верстання: *Я.В.Журавель*
Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 14,07. Обл.-вид. арк. 14,7.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи КВ № 21787-11687ПР від 21.12.2015 р.

Видавець і виготовлювач –
Академія праці, соціальних відносин і туризму,
м. Київ, Кільцева дорога, 3-А, Київ-187.
МСП, 03187, Україна, тел./факс (044) 526-15-45; e-mail: edit@socosvita.kiev.ua