

Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України
Львівський національний університет імені Івана Франка
Юридичний факультет
Вища школа права і адміністрації у Жешуві (WSPiA)



У співпраці з Центром політико-правових реформ



Центр політико-правових
реформ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Збірник матеріалів
VI Міжнародної науково-практичної конференції

(31 травня 2024 року, м. Львів)

Львів
ЛНУ імені Івана Франка
2024

Д 39 **Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи** : збірник матеріалів VI Міжнародної науково-практичної конференції (31 травня 2024 року, м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. – Львів, 2024. – 172 с.

Матеріали збірника висвітлюють проблеми реформування місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в сучасній Україні.

Мета конференції: обговорення здобутків реформи децентралізації влади в Україні на теперішньому етапі, проблемних питань організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови країни, а також перспектив муніципальної реформи в контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграції України.

Видання розраховане на фахівців у галузях конституційного, муніципального та адміністративного права – наукових та науково-педагогічних працівників, депутатів місцевих рад, посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, а також магістрів і студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти, усіх, хто цікавиться проблемами місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади.

УДК 342.25(477)(06)

*Редколегія може не поділяти погляди, викладені у збірнику.
Автори опублікованих матеріалів несуть відповідальність за їх зміст.
Тези друкуються в авторській редакції.*

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
Розділ I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ	
<i>Батанов Олександр Васильович</i> СУЧАСНЕ МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: ЧИННИКИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ.....	11
<i>Eckhardt Krzysztof</i> STATUS JEDNOSTKI PO WPROWADZENIU STANU NADZWYCZAJNEGO W ŚWIETLE POSTANOWIEŃ KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1997 R. ORAZ USTAWODAWSTWA.....	21
<i>Заєць Анатолій Павлович</i> ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: РЕАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ЧИ ПОЛІТИЧНЕ КЛІШЕ?.....	25
<i>Jaremczuk Kazimierz</i> DECENTRALIZACJA A PODMIOTOWOŚĆ CZŁOWIEKA	29
<i>Ключковський Юрій Богданович</i> МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС І ПІСЛЯ ВІЙНИ: МІЖ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ І ВІДНОВЛЕННЯМ	34
<i>Куйбіда Василь Степанович</i> ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ	41

**Розділ II. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ У СВІТЛІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

Баймуратов Михайло Олександрович, Кофман Борис Якович ДОТРИМАННЯ ТА ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРИНЦИПУ ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	47
Бочарова Наталія Василівна КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АМЕРИКАНСЬКІЙ ПРАВНИЧІЙ ДУМЦІ.....	58
Джабраїлов Руслан Аятшахович КРИТЕРІЙ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ ЙОГО ВРАХУВАННЯ У ТИПОЛОГІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ.....	63
Камінська Наталія Василівна ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА З ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ ЗБРОЙНІЙ АГРЕСІЇ РФ: У ПОШУКАХ КОНЦЕПЦІЇ.....	68
Кіселічник Василь Петрович ДО ПИТАННЯ ПРО ОБМЕЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.....	72
Mishyna Natalia Viktorivna INTERVIEWS IN THE MUNICIPAL RESEARCHES (ON THE MATERIALS OF THE PROJECT ON THE ECHR JUDGEMENTS' IMPLEMENTATION BY THE LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES).....	80
Niemczuk Przemysław 25 LAT MODELU POLSKIEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ZARYS PROBLEMATYKI.....	84
Пархоменко Наталія Миколаївна СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЯМОГО НАРОДОВЛАДДЯ АБО РОЗВИТОК КОНСЕНСУСНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В АСПЕКТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ.....	89
Рабінович Сергій Петрович КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ НАЛЕЖНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У МУНІЦИПАЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ	94
Тимощук Віктор Павлович ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	98
Чорнолуцький Руслан Васильович РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА МІЖНАРОДНОЇ НОРМОПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРОЦЕСІ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	103

**Розділ III. АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ
В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Бедрій Руслан Богданович

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ВИМІРУ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ..... 112

Бобровник Денис Олександрович

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА ФОРМУВАННЯ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ
ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 116

Льницький Олег Володимирович

РЕФОРМА БЮДЖЕТНОЇ (ФІСКАЛЬНОЇ) ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ:
ПРОМІЖНІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ 128

Курило Тетяна В'ячеславівна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ У ПОЛЬЩІ: ЗДОБУТКИ ТА НЕДОЛІКИ
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ..... 134

Остудімов Богдан Анатолійович

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО ЕНЕРГЕТИЧНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАД 138

Янюк Наталія Володимирівна

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 142

Oleszek Rafał

INTEGRACJA UKRAINY Z UNIĄ EUROPEJSKĄ, ROLA SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO W PROCESIE AKCESYJNYM..... 148

Баймуратов Максим Михайлович

ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ЗМІНИ В СФЕРІ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ 151

Гдичинський Віталій Богданович

ЦІЛІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ МІЖНАРОДНОГО І
НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКІВ У КОНТЕКСТІ
РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ..... 161

Столярчук Артем Леонідович

ГРОМАДА ЯК ЮРИДИЧНА КАТЕГОРІЯ: ДОСВІД УКРАЇНИ
ТА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС 165

ПЕРЕДМОВА

Останнє десятиліття в історії українського муніципалізму є роками глобальних змін, революційних перетворень, трагічних подій та складних випробувань.

З одного боку – це 10 років з моменту схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року, у фокусі реалізації якої – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів місцевих жителів в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Фактично – це десятиліття поступального руху до втілення європейських цінностей та свідчення незворотності європейського курсу України.

З іншого боку – це 10 років російсько-української війни, з яких вже понад 2 роки минуло з моменту повномасштабного збройного вторгнення путінських орд. Фактично – це десятиліття руйнувань, трагедій, смерті та героїчного протистояння. Без перебільшення, саме децентралізація та самоорганізація територіальних громад тисяч сіл, селищ та міст з перших хвилин військової агресії стали одним з найвагоміших чинників спротиву на шляху споконвічного ворога. Так, у Декларації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 6 (2023) «Роковини війни Росії проти України» (Страсбург, 21–23 березня 2023 року), не лише визнається, що «українські селища, міста та області, їх обрані керівники та інші представники місцевої та регіональної влади діють як справжня «друга армія» і доводять свою неабияку стійкість перед обличчям трагедії війни», а й віддається «належне ключовій ролі, яку місцеві та регіональні органи влади в Україні відіграють у подоланні катастрофічних гуманітарних наслідків, з якими стикаються їхні громадяни, а також у згуртованості та підтримці, яку вони проявлять одне до одного».

В перші години широкомасштабної війни в Україні ввели воєнний стан. Це кардинально змінило життя усього Українського народу, вплинуло не лише на діяльність органів державної влади, а й усього громадянського суспільства, територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Останні мали утворити ради оборони та

забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. У населених пунктах на територіях активних бойових дій створили військові адміністрації.

Попри воєнний стан, місцеве самоврядування жодної хвилини не припиняло своєї діяльності та продовжує свою роботу сьогодні. Органи місцевого самоврядування усіх рівнів активно співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, а за потреби погоджують між собою окремі функції та повноваження, у тому числі й ті, які випали на долю територіальних громад у перші дні війни. Також під час воєнних дій окремі населені пункти України опинилися під тимчасовою російською окупацією. Перед територіальними громадами, їх органами та посадовими особами постало питання щодо функціонування за таких умов та викликів, а перед державою – щодо адекватної та об'єктивної оцінки цих процесів.

За умов необхідності розв'язання складних проблем воєнного стану особливої значущості набуло питання ефективності взаємодії між органами державної влади, територіальними громадами, їх органами і посадовими особами та представниками громадських і волонтерських організацій. Зокрема, налагоджено механізм економічної підтримки Збройних Сил України, здійснено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, здійснено евакуацію цивільного населення, проведено заходи щодо покращення відкритості й прозорості діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

Досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу муніципальної демократії та самоорганізації територіальних громад перед етатизмом та централізованим державним управлінням. Адже попри активну фазу російсько-української війни та перехід всіх політичних, громадських та економічних процесів у воєнну площину, в Україні продовжується законотворча робота щодо вдосконалення механізмів організації та функціонування місцевого самоврядування, його економічних та фінансових основ, інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, залучення мешканців і громадських організацій до вироблення рішень у територіальних громадах, служби в органах місцевого самоврядування тощо.

Важливість дослідження теоретичних та практичних проблем місцевого самоврядування та децентралізації державної влади в умовах викликів російсько-української війни обумовлена нероз-

в'язаністю багатьох питань функціонування територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування в екстраординарних правових режимах, у тому числі в умовах дії воєнного стану. Насамперед, потребують посиленого доктринального забезпечення концептуальні теоретико-правові, конституційно-правові, соціально-управлінські та прикладні проблеми інституціоналізації та функціонування місцевого самоврядування, серед яких:

- формування нової доктрини муніципального права та забезпечення його розвитку в умовах російсько-української війни;
- гармонізація тенденцій децентралізації, деконцентрації, централізації та рецентралізації в умовах війни та післявоєнного відновлення;
- реалізація та захист принципу людиноцентризму у місцевому самоврядуванні в процесі децентралізації функцій і повноважень публічної влади;
- формування та реалізація правосуб'єктності територіальних громад і тенденції її реформування в контексті євроінтеграційних процесів та в умовах воєнного стану;
- обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування в умовах воєнного стану;
- реалізація інституту прямого народовладдя або розвиток консенсусної демократії у системі місцевого самоврядування в аспекті вітчизняного та зарубіжного муніципального досвіду;
- реалізація конституційних засад належної адміністративної процедури у муніципальних відносинах та забезпечення адміністративного оскарження в органах місцевого самоврядування;
- реалізація і захист економічних прав територіальних громад у контексті реформи децентралізації влади;
- перспективи бюджетної (фіскальної) децентралізації в умовах сучасних викликів;
- модернізація служби в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади тощо.

Сьогодні вкрай важливо зрозуміти якою має бути вітчизняна модель децентралізації та організації місцевого самоврядування, як мають функціонувати його органи та посадові особи, вирішуючи не лише питання місцевого значення, а й складні державні справи, як вони мають взаємодіяти з органами державної влади та суб'єктами громадянського суспільства.

Не менш важливим є питання організації та функціонування місцевого самоврядування у післявоєнній перспективі, зокрема якими мають бути запобіжники щодо його перетворення на своєрідний додаток державної влади на місцевому рівні, насамперед враховуючи специфіку діяльності військових адміністрацій та пов'язані із цим тенденції централізації місцевої влади.

Вже сьогодні має бути адекватне розуміння та оцінка того, де знаходяться об'єктивні конституційно-правові, політичні, фінансово-економічні або соціальні передумови обмежень прав територіальних громад на участь у місцевому самоврядуванні в умовах воєнного стану, а де суб'єктивізм та помилки законодавця, прояви рецентралізації та прагнення держави домінувати над місцевим самоврядуванням, політичний волюнтаризм та згортання муніципальних свобод тощо.

Такі кроки держави щодо обмеження прав місцевого самоврядування викликають тривогу, вносять додаткову суспільно-політичну напругу та сприяють зростанню невдоволення територіальних громад. Природно, що державна влада в надскладних умовах війни має бачити у місцевому самоврядуванні свого рівного і надійного партнера, особливо враховуючи його потужну допомогу у вирішенні проблем воєнного часу. Має бути взаємне розуміння та усвідомлення того, що війна – це не привід для подібної політичної конфронтації, а час для консолідації нації, єднання зусиль усіх українців та українок, територіальних громад, усіх публічно-владних структур, держави та суспільства з Українським Військом у протистоянні ворогу. Такі консолідація й єднання мають ґрунтуватися не лише на ентузіазмі громадянського суспільства і жертвості патріотично налаштованих громадян, як це було у перші місяці війни, але й на адекватних кроках, у тому числі й на зустріч територіальним громадам, з боку державної влади, які відображають національний консенсус та її здатність до співпраці з усіма партнерами на засадах рівноправ'я та спільної відповідальності за майбутнє України.

Ці та інші проблеми теорії та практики децентралізації влади, організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах викликів російсько-української війни та дії воєнного стану потребують фахової дискусії.

Надати вірні, науково-обґрунтовані відповіді на ці питання можна тільки на основі комплексного та системного аналізу вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування, профільного

законодавства та здобутків сучасної доктрини конституційного та муніципального права.

Закономірно, що відповідні питання теорії та практики децентралізації влади, організації та функціонування місцевого самоврядування стали предметом фахової дискусії учасників VI Міжнародної науково-практичної конференції «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи», яка відбулась у Львові 31 травня 2024 року. Її співорганізаторами виступили Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Львівський національний університет імені Івана Франка (юридичний факультет) та Вища школа права і адміністрації у Жешуві (WSPiA).

Захід відбувся за активної співпраці з Центром політико-правових реформ.

Участь у конференції взяли як відомі науковці та науково-педагогічні працівники різних закладів вищої освіти і наукових установ України, так і практики місцевого самоврядування та експерти з питань децентралізації. Зокрема до конференції долучились 15 докторів та 8 кандидатів наук, 5 аспірантів та здобувачів наукових ступенів.

Зважаючи на те, що проведення щорічної науково-практичної конференції з проблем децентралізації публічної влади стало традицією та з урахуванням викликів сьогодення, не викликає сумніву, що дискусія з відповідних питань залишається нагальною для всіх територіальних громад України. Програма конференції була надзвичайно насиченою, цікавою, а виступи учасників – оригінальними та полемічними, що стало підставою для підготовки та видання даного Збірника тез доповідей та наукових праць учасників конференції.

Сподіваємося, що видання буде цікавим та корисним як для науковців, викладачів, магістрів і студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти, депутатів місцевих рад, посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, так і усіх, хто цікавиться проблемами децентралізації.

Олександр Батанов,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

**Розділ I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ
ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМИ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ
В УКРАЇНІ**

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

**СУЧАСНЕ МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ:
ЧИННИКИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ
В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ**

Одним з найбільш важливих етапів у процесі становлення та розвитку конституціоналізму, громадянського суспільства та демократичної правової державності в Україні є визнання місцевого самоврядування та, на цій основі, – формування муніципального права як самостійної галузі права України. Сьогодні муніципальне право – це галузь права, яка стрімко формується та динамічно розвивається. В основі її існування знаходяться об'єктивні підстави, які пов'язані насамперед з наявністю самостійного для муніципального права предмета правового регулювання як особливої сфери суспільних відносин, які виникають у процесі децентралізації влади на базі тієї системи самоорганізації населення, яка визнається за місцем проживання людини, у процесі організації та функціонування муніципальної влади та реалізації муніципальних прав людини.

Є низка чинників, які обумовлюють виникнення, становлення та відокремлення муніципального права в окрему самостійну галузь національного права.

По-перше, у суспільстві та державі склалася стійка та стабільна система суспільних відносин, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування, насамперед, організацією та функціонуванням муніципальної влади, а також реалізацією та захистом муніципальних прав людини. Ці відносини власне кажучи й утворюють предмет відповідної самостійної галузі українського права – муніципального права.

По-друге, динамічне кількісне та якісне збільшення правових норм та інститутів, які регламентують відносини у сфері місцевого самоврядування, насамперед, у частині щодо організації та функціонування муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав людини. Динамічний та, попри суперечливість децентралізаційних реформ в Україні, в цілому прогресивний процес збільшення обсягу правового регулювання у сфері місцевого самоврядування, у тому числі й муніципальної статутної правотворчості, є результатом зростання його ролі та значення як найбільш демократичного інституту конституційного ладу, громадянського суспільства та правової державності.

По-третє, конституційне визнання та гарантування місцевого самоврядування на основі концепції статусних характеристик територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади, головної організаційної ланки місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, важливішої складової системи інститутів конституційного ладу, в рамках якого визнаються, формуються муніципальні владовідносини та реалізуються муніципальні права людини.

По-четверте, важливим є фактор муніципального інтересу. Йдеться про визнання державою поряд з публічними інтересами людини та держави ще й муніципальних інтересів, які синергетично пов'язані із забезпеченням життєдіяльності територіальних громад, детермінуючи сутність та зміст питань місцевого значення. У цьому аспекті феномен муніципального інтересу слугує важливим чинником формування муніципального права як самостійної галузі права, оскільки виокремлення предмета муніципально-правового

регулювання має супроводжуватися чітким визначенням вектору спрямованості на нього. Відповідно муніципальне право відображає не всі публічні інтереси, а переважно ті з них, які виникають та реалізуються в межах предмета його регулювання.

По-п'яте, визнання державою самостійності об'єктів муніципально-правового регулювання – питань місцевого значення, тобто питань (справ), які витікають із колективних інтересів жителів – членів відповідної територіальної громади. Таке визнання місцевого самоврядування державою та визначення кола питань місцевого значення є головною функціонально-телеологічною умовою існування муніципальної влади та муніципальних прав людини. Виділення даної сфери із сукупності загальних публічних справ складає особливий компетенційний вимір самостійності муніципальної влади та є свого роду генетичною основою її «пророчення» із відносин самоорганізації населення, однією із умов її існування та, одночасно, – певним середовищем її функціонування, включаючи нормотворчу діяльність. Саме можливість виділення питань місцевого значення як особливої сфери організації та функціонування муніципальної влади та реалізації муніципальних прав людини дозволяє говорити про муніципальне право як самостійну галузь права.

По-шосте, виникнення проблеми існування та функціонування муніципального права як самостійної галузі національного права значною мірою детерміновано та продиктовано динамічним розвитком не лише права та законодавства в цілому, процесами рецепції міжнародних демократичних стандартів та зарубіжних муніципальних моделей, а й викликами, які існують перед українською юридичною наукою, необхідністю її активного реагування на суспільно-політичні та економічні зміни. У цьому контексті, розробка проблем доктрини сучасного муніципального права насамперед має бути сфокусована на теоретичному обґрунтуванні цієї галузі права, визначенні її принципів, предмету, методів, функцій, джерел тощо. Не менш важливими є виклики організаційного та навчально-методичного характеру, пов'язані із процесами та труднощами викладання дисциплін муніципально-правового профілю в освітніх закладах.

Формування доктрини та практики муніципального права є своєрідним детектором розвитку демократії в Україні, що концентрує у собі усі найскладніші суспільно-політичні, господарсько-економічні,

соціально-культурні та інші проблеми перехідного періоду, відзеркалює його суперечливість, незавершеність та невизначеність багатьох процесів та рішень.

У цьому контексті варто виділити низку тенденцій розвитку муніципального права в умовах викликів російсько-української війни.

Визначальною тенденцією розвитку муніципального права є його антропологізація, яка розкривається у цілій системі детермінант та телеологічних орієнтирів визнання місцевого самоврядування, існування та розвитку муніципалізму, які мають життєстворююче значення як з точки зору організації місцевого самоврядування та функціонування територіальних громад, так і реалізації та гарантування муніципальних прав людини.

Про унікальну роль місцевого самоврядування у процесах реалізації та захисту прав людини, зокрема, свідчить формування та практичне здійснення системи вимірювання індексу реалізації прав людини на місцевому рівні, що є спільним проектом Української Гельсінської спілки з прав людини та Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Цей проект, перші результати якого були презентовані ще у грудні 2016 року, побудований за міжнародними принципами «Human Rights Indicators» та є уніфікованим механізмом оцінки дієвості місцевої влади у сфері забезпечення прав та потреб громади. Мета цієї ініціативи – оцінити стан дотримання прав людини в межах компетенції органів місцевого самоврядування в низці регіонів та в адміністративних одиницях різного рівня. Своєрідний «паспорт» дотримання прав людини має стати підставою для подальших кроків і у сфері навчання державних службовців, і у сфері більш пильного контролю з боку місцевої громади за діяльністю місцевих органів управління [1–2].

Враховуючи зазначену людиноорієнтовану місію місцевого самоврядування, без перебільшення, саме децентралізація та самоорганізація територіальних громад тисяч сіл, селищ та міст з перших хвилин вторгнення стали одним з найвагоміших чинників національного спротиву ордам споконвічного ворога.

У цьому контексті в аспекті забезпечення прав людини, особливо в умовах подальшої повоєнної децентралізації та подолання наслідків російсько-української війни, наприклад, доволі показовими та важливими є положення та принципи Каракаської декларації

[3], яка була прийнята на основі схвалення 14 листопада 1990 року Регіональною конференцією з реструктурування психіатричної допомоги в Латинській Америці, що відбулася в Каракасі під егідою Пан-американської організації охорони здоров'я – Регіонального бюро ВООЗ країн Америки. Основний мотив прийняття даного міжнародного документу – необхідність захисту прав людини і громадянських прав психічно хворих. Констатується, що психіатрична лікарня, якщо це є єдиною формою забезпечення психіатричної допомоги, ізолює пацієнтів від їх природного оточення, посилюючи таким чином їх соціальні проблеми; створює несприятливі умови, що піддають небезпеці людські та громадянські права пацієнтів. Фактично йдеться про ізоляцію та виключення людей із громад.

У Декларації відзначається, що традиційні психіатричні служби не дозволяють досягти цілей допомоги, організованої за принципом спільнот, які є децентралізованими. Декларується, щоб місцеві моделі систем охорони здоров'я використовувалися для забезпечення кращих умов для розвитку програм, заснованих на потребах здоров'я населення і з акцентом на децентралізацію, соціальну участь і профілактичний підхід. Орієнтуючи держави – учасниці Декларації на необхідність реструктурування психіатричної допомоги шляхом критичного перегляду домінуючої і централізуючої ролі психіатричних лікарень в наданні психіатричних послуг, у документі зазначається, що доступні ресурси, допомога і лікування повинні захищати особисту гідність і людські та громадянські права; ґрунтуватися на раціональних і технічно відповідних умовах і прагнути, щоб пацієнти залишалися в своїх спільнотах.

Слід чітко усвідомлювати, що перед територіальними громадами та суспільством і державою в цілому, як сьогодні, так і в перспективі повоєнного відновлення, відповідні проблеми набуватимуть особливої гостроти та значення. І стикатимуться з ними будуть насамперед територіальні громади. Адже після перемоги особливої уваги та турботи потребуватимуть мільйони наших співгромадян, які брали участь у військових діях, члени сімей ветеранів та сімей загиблих воїнів, мирні жителі, які постраждали внаслідок військових дій, окупації тощо. Адаптація цих людей є складною та багатоаспектною проблемою, тому потребує комплексного підходу, а також співпраці між урядом, територіальними громадами, громадськістю та власне

ветеранами та іншими постраждалими особами, які потребують допомоги, у тому числі й психологічної та психіатричної. Зважаючи на велику кількість таких людей, яка очікується після війни, не лише державі, а й територіальними громадам, дійсно важливо ретельно планувати і виконувати програми їх адаптації та соціалізації. Це допоможе зменшити можливі проблеми і забезпечити гідне та якісне життя ветеранів, а також їхніх сімей, у тому числі їх соціалізацію у територіальних громадах. Передусім, у кожній територіальній громаді повинні розуміти, скільки людей і якого фаху з-поміж їхніх земляків демобілізують після завершення бойових дій. У громадах мають орієнтуватися, коли вони прибуватимуть, які проблеми демобілізованих осіб уже відомі та потребують належного реагування, зокрема і оперативного супроводу помічником ветерана. З першого дня повернення захисників та захисниць з фронту помічник ветерана має дбати про їх якісну інтеграцію в громади, родини, в економіку як на мікро-, так і макрорівнях, використовувати потенціал таких людей, що має далі зміцнюватися за лідерської участі ветеранського середовища [4].

В умовах викликів російсько-української війни та перспектив повоєнної відбудови є й інші проблеми децентралізації у фокусі реалізації та захисту прав людини. Підтвердженням тому є не лише розширення компетенції органів місцевого самоврядування України в сфері захисту прав людини в період воєнного стану [5], а і формування так званого мілітарного муніципалізму [6]. Цілий спектр практичних проблем існує у контексті реалізації у територіальних громадах свободи пересування і права на вільний вибір місця проживання, права на свободу релігії, права на охорону здоров'я, права на освіту тощо.

У цьому плані важливо розставити акценти та чітко зрозуміти пріоритетні завдання в умовах воєнного стану. Основне – розібратися з функціями і повноваженнями держави та місцевого самоврядування. Слід розуміти, що за своєю правовою природою усі націобезпекові та оборонні повноваження – це насамперед відповідальність держави. Тому на локальному рівні цими питаннями мають займатися державні структури, зокрема обласні та районні військові адміністрації, а не територіальні громади та органи їхнього самоврядування. Тому муніципальні структури під цим приводом не потрібно штучно

перетворювати у військові адміністрації населених пунктів. Це має значення як в умовах воєнного стану, так і повоєнного відновлення, у тому числі продовження відповідних децентралізаційних процесів на основі європейських стандартів місцевого самоврядування.

Серед найбільш актуальних питань децентралізації, які потребуватимуть вирішення у контексті викликів російсько-української війни та в процесі повоєнного відновлення, варто особливо виділити необхідність посилення правосуб'єктності територіальної громади, насамперед, шляхом визнання її юридичною особою публічного права, на необхідність чого ми звертаємо увагу вже багато років [7, с. 205; 8].

Актуальними питаннями залишаються завершення реформи адміністративно-територіального устрою, переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу, відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на деокупованих територіях, розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності, посилення фінансової спроможності територіальних громад, модернізація інституту муніципальної служби, розвиток муніципальних інститутів демократії участі, посилення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування, розвиток муніципального статутного права тощо. Частково ці питання знайшли своє відображення у Дорожній карті децентралізації та Плані заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки [9].

Ці та інші виклики сьогодення детермінують формування та послідовну реалізацію сучасної публічно-сервісної доктрини муніципального права та місцевого самоврядування. Адже створення зручних і доступних умов отримання адміністративних послуг є однією з головних задач, що має вирішуватися не лише органами виконавчої влади, а й органами місцевого самоврядування. Основне призначення публічної адміністрації – надання послуг, і саме за якістю послуг кожен громадянин оцінює компетентність та доброзичливість влади. Важливо, що багато заходів з покращання якості надання адміністративних послуг у муніципальному секторі можуть упроваджуватися за власною ініціативою місцевих голів, місцевих

депутатів, інших посадових осіб органів місцевого самоврядування [10], що оптимально віддзеркалює сутність та зміст принципів муніципального права та місцевого самоврядування.

Підтвердженням важливості локально-територіального виміру реалізації та захисту прав людини є перманентне розширення кадастру муніципальних прав людини та поступове формування так званої «муніципальної людини» [11], 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.

Означені тенденції представляють не тільки доктринальний інтерес, а й мають колосальне праксеологічне значення. Адже саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. В силу цього, відносно невеликі просторові 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 територіальної громади. Війна загострила масу проблем місцевого життя, змістила акценти, змішала та, подекуди й зруйнувала, усі ці життєві цикли та традиційні уклади. За цих умов перед територіальними громадами виникли нові виклики та загрози, долати більшість з яких вони змушені самотійно, подекуди без допомоги держави.

Сукупність цих та інших факторів мають не тільки науково-теоретичне значення, а й насамперед практичну значущість: з точки зору реалізації Конституції України, розвитку міжнародних стандартів прав людини, рецепції зарубіжного досвіду, удосконалення національного законодавства, реформи у сфері децентралізації, вирішення конкретних стратегічних та поточних питань формування реального місцевого самоврядування, становлення муніципального права як галузі права та муніципалізму в цілому, утворення ефективних механізмів забезпечення прав людини, у тому числі в умовах викликів сьогодення.

Список використаних джерел

1. Індикатори місцевої правозахисної паспортизації: Інструмент моніторингу та оцінювання діяльності місцевої влади щодо реалізації та захисту прав людини : [Наук.-практ. вид.]. Київ : Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2017. 47 с.
2. Інструмент моніторингу «Місцевий індекс прав людини». Версія 20.10.2018 / кол. авт., за ред. проф. А. Галая. Київ : УГСПЛ, 2018. 46 с.
3. Каракасская декларация (ООН; 14.11.1990 г.). *Сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_964?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB#w1_2
4. Адаптація ветеранів війни до мирного життя: помічник ветерана. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/adaptatsiya-veteraniv-viyny-do-myrnoho-zhyttya-romichnyk-veterana>
5. Баймуратов М., Кофман Б. Роль органів місцевого самоврядування України в сфері захисту прав людини в період воєнного стану: до формування прагматично-компетентної парадигми. *Незалежність України: права людини та національна безпека* : зб. матеріалів Другої міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 20 травня 2022 року) / упоряд. Л. В. Ярмол. Львів : Галицька видавн. спілка, 2022. С. 83–89.

6. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний муніципалізм: до визначення об'єктивно-доктринальних настанов до формування та функціонування. *Технології та суспільство: взаємодія, вплив, трансформація* : матеріали I Міжнародної наукової конференції, м. Кременчук, 16 лютого, 2024 р. / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця : ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2024. С. 131–136.
7. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
8. Батанов О. В. Статус громади. У пошуках оптимального варіанту конституційної моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні: теорія і практика. *Юридична Україна*. 2015. № 10–12. С. 48–64.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки» від 26 березня 2024 р. № 270-р. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-reformuvannia-mistsevoho-samovriaduvannia-ta-terytorialnoi-t260324>
10. Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навч. посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.
11. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. «Муніципальна людина»: параметральні ознаки, поняття, роль і значення в формуванні і функціонуванні локальної демократії та демократичної правової державності. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. № 5. С. 37–43. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/270192/265544>

Eckhardt Krzysztof,
doktor habilitowany nauk prawnych,
profesor WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej,
kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego
i Stosunków Międzynarodowych
ORCID: 0000-0003-3338-9836

STATUS JEDNOSTKI PO WPROWADZENIU STANU NADZWYCZAJNEGO W ŚWIETLE POSTANOWIEŃ KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1997 R. ORAZ USTAWODAWSTWA

We współczesnym polskim prawie konstytucyjnym nazwą stan nadzwyczajny obejmuje się zbiorczo: stany wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Różnice między nimi wynikają z charakteru zagrożonego dobra publicznego, które chronią. Istotą stanów nadzwyczajnych jest odejście od stałych konstytucyjnych form sprawowania władzy w wyniku zaistnienia szczególnej sytuacji w państwie lub stosunkach międzynarodowych.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego ma zwykle dwa zasadnicze skutki:

- po pierwsze powoduje skupienie władzy w rękach egzekutywy,
- po drugie prowadzi do zawieszenia praw i ograniczenia konstytucyjnych swobód obywatelskich.

W Konstytucji z 1997r. konstrukcja wyznaczenia statusu jednostki po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego opiera się na pięciu elementach:

- 1) na klauzuli proporcjonalności wyrażonej w art. 228 ust. 5;
- 2) na klauzuli antydyskryminacyjnej wyrażonej w art. 233 ust. 2;
- 3) na wyznaczeniu zakresu praw niederegowanych w art. 233 ust. 1 i 3;
- 4) na odesłaniu do ustaw w celu wyznaczenia zakresu, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela «w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych» w art. 228 ust. 3;
- 5) na stworzeniu możliwości dla ustawodawcy określenia, podstaw, zakresu i trybu wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela w art. 228 ust. 4.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi

zagrożenia (jego charakterowi oraz intensywności) i powinny zmierzać do jak najszybszego (skutecznego) przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Zakaz dyskryminacji po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego oznacza niedopuszczalność ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

Wyznaczając zakres praw niederogowalnych polski ustrojodawca postanowił zróżnicować pod tym względem poszczególne kategorie stanów nadzwyczajnych, przy czym jednakowo potraktował stan wojenny i stan wyjątkowy, a odmiennie stan klęski żywiołowej. W czasie stanu wojennego i wyjątkowego *Konstytucja* nie pozwala ograniczać: prawa do godności człowieka, prawa do obywatelstwa i opieki Rzeczypospolitej podczas pobytu za granicą, prawa do ochrony życia, prawa do humanitarnego traktowania w przypadku pozbawienia wolności, zakazu poddawania torturom, okrutnemu nieludzkiemu traktowaniu oraz karaniu, w tym karami cielesnymi, zakazu poddawania eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez zgody zainteresowanej osoby, zasady nullum crimen sine lege i zasady domniemania niewinności, prawa do obrony i obrońcy, prawa do rzetelnego sądu – niezależnego, bezstronnego i niezawisłego działającego bez nieuzasadnionej zwłoki i jawnie, prawa do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, wolności sumienia i religii, prawa do składania petycji, wniosków oraz skarg zbiorowych i indywidualnych do organów publicznych, zasady zapewnienia prawnej ochrony rodziny i praw dziecka.

W czasie stanu klęski żywiołowej ograniczane mogą być tylko: prawo do wolności poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do nietykalności i wolności osobistej, prawa związane z zatrzymaniem, prawo do odszkodowania w razie bezprawnego pozbawienia wolności, prawo do nietykalności mieszkania, prawo do ochrony własności i prawo dziedziczenia, wolność działalności gospodarczej, wolność wyboru zawodu i miejsca pracy, prawo do organizowania strajków, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do wypoczynku.

Ustrojodawca przewidział, iż państwo może wyrównywać straty majątkowe powstałe w wyniku zastosowania szczególnych rygorów stanu nadzwyczajnego, (art. 228 ust. 4), a ustawodawca przesądził, iż będzie to robić (ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat

majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela – Dz.U. Nr 233, poz. 1955).

Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie każdego ze stanów nadzwyczajnych określają odpowiednie ustawy. Stanowią one, iż ograniczeniom tym podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające chociażby czasowo na obszarze, na którym został wprowadzony stan nadzwyczajny. Stosuje się je także wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na tym obszarze.

Instytucja stanu nadzwyczajnego służy ochronie państwa i jego obywateli. Chroni istnienie państwa, funkcjonowanie jego instytucji ustrojowych oraz szeroko rozumiane bezpieczeństwo obywateli. W demokratycznym państwie, pomimo występujących pomiędzy nimi licznych konfliktów i kolizji, są to wartości integralnie powiązane i wzajemnie się warunkujące. Dlatego status jednostki po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego zależy należy postrzegać szeroko. Traktować go jako pochodną zachowania niezbędnego minimum demokracji przy stosowaniu instytucji stanu nadzwyczajnego, co stanowić ma punkt wyjścia do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r. spełnia postulaty nauki stwarzając niezbędne gwarancje praworządności przy wprowadzaniu i stosowaniu stanów nadzwyczajnych.

Po pierwsze – podaje generalne zasady i wyznacza zakres ograniczeń konstytucyjnych praw obywatelskich (art. 233).

Po drugie – określa niezbędne elementy trybu wprowadzania stanu nadzwyczajnego (art. 229, art. 230, art. 231, art. 232).

Po trzecie – zawiera postanowienia ustalające maksymalne okresy na jakie można wprowadzić dany rodzaj stanu nadzwyczajnego (art. 230, art. 232).

Po czwarte – stwarza mechanizmy zapewniające skuteczną kontrolę Sejmu nad działaniami organów wykonawczych związanymi ze stanami nadzwyczajnymi (art. 231, art. 234 ust. 1 *in fine*).

Wybrane pozycje literatury

1. Agamben G. Stan wyjątkowy. homo sacer II, 1 / przekład: M. Surma-Gawłowska, posłowie: G. Jankowicz, P. Mościcki. Kraków, 2008.
2. Brzeziński M. Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach. Warszawa, 2007.
3. Eckhardt K. Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego. Przemyśl–Rzeszów, 2012.
4. Kurzępa E. Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym. Warszawa, 2017.
5. Mażewski L. Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989: szkic ustrojowopolityczny. Toruń, 2006.
6. Mażewski L. Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009. Toruń, 2010.
7. Prokop K. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Białystok, 2005.
8. Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
9. Trociuk S. Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne, LEX/el. 2021.
10. Wołpiuk W. J. Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Warszawa, 2002.

Заєць Анатолій Павлович,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри загальнотеоретичного
правознавства та публічного права
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: РЕАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ЧИ ПОЛІТИЧНЕ КЛІШЕ?

Потреба у децентралізації влади в Україні гостро відчувалась з перших днів здобуття незалежності. Стара політична система здійснення влади, що базувалась на адміністративно-командному стилі управління у відносинах органів державної влади з місцевим самоврядуванням потребувала нагальних змін.

Важливими віхами на цьому шляху стало прийняття 30 червня 1996 року нової Конституції, яка визнала і гарантувала місцеве самоврядування, закріпила право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, підписання 6 листопада 1996 року Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року і з 1 січня 1998 року набрала чинності для України), початок у 2014 році реформи децентралізації. Справедливо підкреслювалося, що «[т]ривала відсутність політичної волі для проведення повноцінної децентралізації у державному управлінні стала однією з причин посилення сепаратистських рухів на сході країни», а наслідками «політики тотальної централізації влади в Україні стали: істотна залежність територій від центру; низький рівень інвестиційної привабливості територій; інфраструктурно, фінансово та кадрово слабкі громади; деградація сільської місцевості; складна демографічна ситуація; низька якість надання публічних послуг; низький рівень довіри до влади; високий рівень корупції; низька ефективність управлінських рішень» [1].

Реформа децентралізації, яка проводилась на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та плану заходів щодо її реалізації [2], сприяла не тільки укрупненню громад і реформуванню районів. В ході цієї реформи були прийняті важливі закони: «Про добровільне об'єднання

територіальних громад» [3], «Про співробітництво територіальних громад» [4], «Про засади державної регіональної політики» [5], зміни до Бюджетного і Податкового кодексів, на основі яких були розширені повноваження органів місцевого самоврядування, оптимізована процедура надання адміністративних послуг, суттєво зміцнені фінансові основи місцевого самоврядування. Важливим позитивним фактором є пробудження місцевих громад, висока активність їх мешканців, спрямована на підвищення ролі громад у вирішенні питань розвитку і життєзабезпечення їх територій.

Втім перелік позитивних змін не є надто великим. В останні роки хід реформи децентралізації уповільнився. А по деяких напрямках ми спостерігаємо навіть від'ємні тенденції. Залишається чимало бар'єрів, які потрібно здолати на цьому шляху. Як уявляється, до цього часу в українському політикумі не подолано побоювання щодо небезпеки надання місцевому самоврядуванню справжньої самостійності, що було підігрите, сказати по правді, не зовсім правильним витрачанням громадами коштів, отриманих ними в результаті передачі значних фінансових коштів у процесі зміцнення фінансової незалежності громад. Але з'являються й нові перешкоди, які сповільнюють розвиток місцевого самоврядування.

Найперше, про що слід сказати, це те, що залишається невирішеним цілий ряд конституційно-правових і законодавчих проблем, пов'язаних з належним функціонуванням місцевого самоврядування на низовому, регіональному і субрегіональному рівнях. Чи не найбільшою перешкодою залишається незавершене реформування конституційно-правової моделі місцевого самоврядування, а саме затримка упродовж багатьох років з внесенням змін до Конституції України в частині децентралізації влади в Україні. Це серйозно стримує впровадження європейської моделі місцевого самоврядування як на регіональному, так і на субрегіональному рівнях, робить неможливим реформування виконавчої влади на районному рівні та перешкоджає створенню системи цивілізованого адміністративного нагляду за діяльністю місцевого самоврядування з боку виконавчої влади.

Цілком очевидно, що наблизитись до європейських стандартів організації місцевого самоврядування без змін до Конституції України навряд чи вдасться. Адже для цього потрібне перетворення місцевих державних адміністрацій на органи префектурного типу, позбавлення їх повноважень по соціально-економічному розвитку

відповідних територій і передача цих повноважень місцевому самоврядуванню на засадах повноти, субсидіарності, повсюдності, організаційної, кадрової та фінансової автономії. В умовах дії воєнного стану ми, на жаль, не наближаємось, а віддаляємось від цієї мети. Заборона внесення змін до Конституції України в умовах дії воєнного стану поєднується з обмеженнями місцевого самоврядування через створення воєнних адміністрацій. Так, після оголошення воєнного стану 24 лютого 2022 року в Україні було утворено 184 військових адміністрацій населених пунктів, які перебрали на себе виконання функцій органів місцевого самоврядування. З них 61 діє у містах, враховуючи Київську міську військову адміністрацію, 59 – у селищах та 64 – у селах [6]. Існує практика утворення військових адміністрацій у громадах, у яких бойові дії давно припинились, або взагалі не проводились. Це суперечить принципу домірності заходів забезпечення законності в їхній діяльності.

Щодо створення системи цивілізованого адміністративного нагляду за діяльністю місцевого самоврядування з боку виконавчої влади, то тут також існує низка проблем. Почнемо з того, що на сьогодні не існує детально виписаної процедури здійснення адміністративного нагляду за законністю діяльності місцевого самоврядування, що не сприяє належному здійсненню адміністративного нагляду і його ефективності. Галузеві закони, що передбачають адміністративний нагляд у сфері містобудування, охорони земель, регуляторної політики тощо також не містять таких процедур. Необхідними є зміни до чинного законодавства з деталізацією вказаної процедури.

Певним кроком до заповнення цієї прогалини вважалось прийняття нового закону про внесення змін до чинного закону про місцеві державні адміністрації, проект якого розробляється з 2020 року народними депутатами України (проект №4298 від 30.12.2020) [7], однак у тому вигляді, в якому він існує на сьогодні, він викликає чимало запитань. Зокрема, він передбачає наділення місцевих державних адміністрацій галузевими повноваженнями, які значною мірою перегукуються з повноваженнями місцевого самоврядування. В умовах, коли місцеві державні адміністрації до того ж виконують делеговані органами місцевого самоврядування повноваження, а повноваження місцевого самоврядування не урегульовані на засадах субсидіарності, адміністративний нагляд з боку місцевих державних

адміністрації межує з втручанням у справи місцевого самоврядування. Крім того, цим проектом пропонується запровадити адміністративний нагляд після завершення воєнного стану, чим консервується стан невизначеності щодо процедур адміністративного нагляду.

Початок з 28 лютого 2022 року процедури вступу України до Європейського Союзу пов'язаний з необхідністю виконання рекомендацій Європейської комісії, яка у Висновку щодо відкриття переговорів з Україною стосовно набуття членства в ЄС зазначила, що «[с]лід також продовжити роботу з надання статусу юридичної особи публічного права громадам на основі європейської практики» [8]. Задля виконання цього завдання необхідні зміни до цілої низки законів України. Без таких змін статусу громад навряд чи можливо досягти їх справжньої автономії.

Отже, реалізація реформи децентралізації влади потребує серйозних зусиль, системного підходу з тим, щоб існуючі напрацювання і позитивні зміни стали незворотними.

Список використаних джерел

1. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vyguaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та плану заходів щодо її реалізації. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. С. 18. Ст. 831.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. С. 734. Ст. 91.
4. Про співробітництво територіальних громад : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. С. 2544. Ст. 1167.
5. Про зміни до Бюджетного і Податкового кодексу : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. С. 721. Ст. 90.
6. Максимова В. Скільки військових адміністрацій утворено в Україні за час дії воєнного стану? *Чесно*. URL: <https://www.chesno.org/post/5824/>
7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293
8. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

Jaremczuk Kazimierz,
doktor habilitowany nauk prawnych,
profesor WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

DECENTRALIZACJA A PODMIOTOWOŚĆ CZŁOWIEKA

Zgodnie ze stanowiskiem T. Kotarbińskiego decentralizacja to w konsekwencji (Habuda; 2009, s. 130):

1. kierowanie nierozzerwalnie związane jest także z centralizacją, nie występuje zatem sytuacja pełnej decentralizacji – oznaczałoby to w konsekwencji brak kierowania;
2. charakterystyczna dla kierowania jest jego relacyjna natura – ma ono miejsce zawsze pomiędzy dwoma podmiotami;
3. kierujący dążą do skłonienia kierowanych do zachowania się zgodnie z ich wolą, ograniczając tym samym samodzielność kierowanych jako podmiotów działania.

W takim ujęciu decentralizacja to określona samodzielność kierowanych, pozostająca w koegzystencji z centralizacją, co również dowodzi A. Jay (1996) twierdząc, że: dobrej decentralizacji musi towarzyszyć centralizacja; nie tylko nie są one odwrotnie proporcjonalne, ale raczej przeciwnie, są wprost proporcjonalne: im więcej tej drugiej, tym bardziej można sobie pozwolić na pierwszą. W sposób kompleksowy decentralizację rozpoznaje J. Starościk, wskazując na ich charakter jako (Cherka; 2004):

1. społeczno-polityczny, zakładający włączenie czynnika obywatelskiego w proces administrowania, co za tym idzie – wpływ na bieg spraw publicznych,
2. ekonomiczny, wynikający z faktu dysponowania przez administrację ogromnym majątkiem publicznym, wymagającym efektywnego i odpowiedzialnego zarządzania zgodnie z interesem publicznym,
3. techniczny, umożliwiający zapewnienie bezpośredniej styczności aparatu administracji z załatwianymi sprawami przy zachowaniu wagi zadań publicznych ze stopniem organu, który je realizuje – «ucieczka» od centralizacji prowadzi do niwelowania zakłóceń w załatwianiu spraw publicznych, przeciwdziałania biurokratyzmowi i nadmiernej komplikacji funkcjonowania administracji.

Przedmiotowe dociekania pozwalają zatem – za literaturą przedmiotu – na rozpoznanie zalet i wad decentralizacji. Do najważniejszych zalet decentralizacji

W. Wytrążek (2019) zalicza:

– samodzielne wykonywanie powierzonych zadań daje większy wpływ na kształtowanie sytuacji regionalnej,

– powszechnie wiadomo, że bardziej dba się o coś własnego niż coś powierzonego z konieczności,

– wzrasta świadomość społeczna i kreatywność, obywatele zaczynają włączać się w działanie samorządu, wiedząc, że los ich społeczności zależy od nich samych,

– demokratyzacja, upodmiotowienie jednostek lokalnych wytwarza w świadomości mieszkańców przekonanie o poszerzeniu zakresu wolności,

– możliwość działania zbiorowego i indywidualnego w zakresie zaspokajania potrzeb stają się bardziej zaangażowani i sprawni w wymiarze indywidualnym i społecznym,

– umacniają się więzi społeczne, wzrasta integracja społeczna mieszkańców i ich zbiorowości,

– decydent jest blisko przedmiotu decyzji, szybko uzyskuje lepsze informacje (z mniejszymi deformacjami i przekłamaniami),

– zmniejsza się stopień hierarchicznego podporządkowania, będącego źródłem niskiej sprawności administracji (takiej jak na przykład w czasach PRL-u),

– wzrasta kultura administracji a skuteczne mechanizmy demokracji lokalnej ograniczają warunki zaistnienia centralistyczno-biurokratycznych dysfunkcji.

Z powyższego wynika, że decentralizacja posiada wiele zalet, które mogą być narażone na określone wypaczenia i posiadają często zdefiniowane uwarunkowania, a w szczególności uwarunkowania zewnętrzne lub/i wewnętrzne, prawne, społeczno-kulturowe oraz etyczne. W niniejszych dociekaniach zwraca uwagę fundamentalna zaleta decentralizacji administracji publicznej jaką wymienia W. Wytrążek, a mianowicie upodmiotowienie jednostek lokalnych, które wytwarza w świadomości mieszkańców przekonanie o poszerzeniu zakresu wolności - co stanowi zdaniem autora niniejszego opracowania – szczególnie istotne zagadnienie dla walczącej i przyszłości Ukrainy. W ujęciu – J. Lipca podmiotowość stanowi charakterystyczny stan człowieczeństwa danej

osoby, odwzorowany w poziomie jego wartości (zarówno «od czegoś», jak i «do czegoś»).

W związku z tym, na pytanie: czy człowiek jest podmiotem (czy przysługuje mu podmiotowość), inaczej co może człowiek we własnej sprawie, możliwie są – zdaniem J. Lipca – następujące odpowiedzi:

a. człowiek nie jest nigdy i w żadnym wymiarze podmiotem tzn. naprawdę niczego nie może ani w zasięgu swoich spraw, ani żadnych innych, pozostając uzależniony od jakichś sił, od radykalnej podległości,

b. człowiek bywa zawsze podmiotem, niekiedy zaś występuje jako przedmiot, wobec pewnych układów odniesienia pozostaje w sytuacji «podmiotowej», wobec innych w sytuacji «przedmiotowej»,

c. człowiek jest zawsze i w każdej sytuacji podmiotem; niezależnie od stopnia osiągniętych zamierzeń jemu i tylko jemu przysługuje podmiotowość, symbolizowana jego wolną wolą. Podmiotowość człowieka określana jest zatem jako zasięg możliwości bycia sobą i wpływania na bieg procesu tego bycia (Lipiec; 1997).

Z powyższych odpowiedzi J. Lipca rodzi się kolejne pytanie: która odpowiedź jest zasadna dla procesu kształtowania decentralizacji? Pytanie, które kontynuuje dyskusję zmierzającą do rozpoznania określonej idei w procesie kształtowania decentralizacji. Idea ta, swoje uzasadnienie znajduje między innymi w konstatacji, że kluczem do tego, aby drugi człowiek otworzył się na naszą argumentację, jest udzielenie mu pełnomocnictwa do odrzucenia naszej racji. Inaczej, człowiek kierujący się motywacją wewnętrzną pragnie realizować wybrane zadanie, nie docieka innych bodźców, bowiem koncentruje się tylko na jednej aktywności. W procesie działania manifestuje własną wolę, inaczej uważa się za sprawcę własnych działań, które nie tylko powodują jego zadowolenie, ale za które jest odpowiedzialny i stara się je doskonalić.

Na tle dotychczasowych dociekań rodzi się wstępna refleksja teoretyczna wynikająca ze stanowiska J. Piageta, przedstawiciela współczesnego strukturalizmu typu genetycznego. J. Piaget twierdzi, że człowiek jest prototypem struktur, jako istota czująca, myśląca, działająca i rozwijająca się przez bezpośredni kontakt z otaczającą go rzeczywistością. Człowiek tworzy te struktury w wyniku nieprzystosowania podmiotu do przedmiotu. Nieprzystosowanie to nie ujawnia świadomość człowieka, lecz jego działanie, które wynika: po części ze świadomości i z własnej woli, po części z nieświadomości pod wpływem bodźców zewnętrznych. W związku

z tym – według J. Piageta – struktura nie należy do świadomości, lecz do zachowania, gdyż przedstawia to, co podmiot może czynić, a nie to, podmiot myśli. Człowiek uzyskuje o strukturze wiedzę ograniczoną, uświadamiając ją sobie niezupełnie z powodu braku własnego przystosowania (Piaget; 1972, s. 127). W szczególności istotny jest problem wiedzy ograniczonej, bowiem szacuje się, że w większości struktur formalnych wykorzystuje się zaledwie 20 % zasobów niematerialnych, w tym i zasobów ludzkich, a zatem pojawia się refleksja odnośnie zmarnowanych szans rozwojowych (Mikuła, Pietruszka-Ortyl, Potocki; 2002, s. 8).

Decentralizacja obok swoich zalet posiada również i wady, które identyfikuje również W. Wytrząsek (2019) twierdząc, że:

- decentralizacja prowadzi do preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa,
- brak spójności aparatu terenowego, czasem nieopłacalność wprowadzenia na niższych szczeblach niektórych rozwiązań,
- niebezpieczeństwo niepodejmowania działań niepopularnych, chociaż koniecznych, szczególnie jeśli organom pochodzącym z wyboru zależy na ponownym wyborze.

Przeciwdziałanie przedmiotowym wadom możliwe jest dzięki wiarygodnemu oraz kompleksowemu informowaniu społeczeństwa oraz aparatu państwowego – zauważa się w rozważaniach teoretycznych. Istotne znaczenie w procesie przeciwdziałania rozpoznany wadom posiada również kultura oraz jej relatywizm. Priorytetowe znaczenie dla kultury – w przedmiocie niniejszych dociekań – przypisuje I. Landy sugerując, że racjonalnie zorganizowany system gospodarczy, bez względu na to, jak szczegółowo jest on kontrolowany przez rozmaite przepisy i mechanizmy prawne, zawsze wspiera się na normatywnym porządku właściwym określonej kulturze i prawdopodobnie bez odwołania się do tego porządku w ogóle nie może powstać (Berger; 1994, s. 18).

W badaniu kultury zakłada się przyjęcie stanowiska relatywizmu kulturowego, który uznaje, że żadna kultura nie dysponuje kryterium absolutnym, które uprawniałoby ją do przyznawania «wyższości» lub «niższości» wytworom innej kultury. Natomiast każda kultura zdolna jest do tego i musi to robić sama wobec siebie, albowiem jej członkowie są zarazem obserwatorami i podmiotami działań (Hofstede, Hofstede; 2007, s. 19).

W konsekwencji relatywizm kulturowy to pogląd głoszący, iż żadna praktyka kulturowa nie jest dobra ani zła sama w sobie; musi bowiem być

oceniona w kontekście, w jakim funkcjonuje. Takie spojrzenie doprowadziło obserwatorów do powstrzymania się od ocen oraz sądów wartościujących obce praktyki z punktu widzenia własnej kultury. Relatywizm kulturowy odrzuca więc możliwość wartościowania obcej kultury przez pryzmat własnych wartości, prowadząc do większego obiektywizmu w postrzeganiu «swojej» i «obcej» kultury¹.

W konkluzji niniejszego opracowania należy odnieść w dalszej kolejności przedmiotowe dociekania do współczesnej rzeczywistości, gdzie dominuje cywilizacja materialistyczna (użytecznościowa czy konsumpcjonizmu), która jako cywilizacja rzeczy – a nie cywilizacja osób – jest cywilizacją, w której osoby stają się przedmiotem użycia, podobnie jak rzeczy. Człowiek w takiej cywilizacji jest faktycznie niewolnikiem swoich słabości bądź narzędziem wykorzystywanym wbrew swojej naturze i przyrodzonej godności (PEF; 2001 s. 343).

Wybrane pozycje literatury

1. Berger B. Kultura przedsiębiorczości. Warszawa : Rój, 1994.
2. Cherka M. Decentralizacja – czy «reaktywacja» pojęcia jest groźna? *Studia Iuridica*. XLIII, 2004.
3. Habuda L. Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju. Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009.
4. Hofstede G., Hofstede G. J. Kultury i organizacje. Warszawa : PWE, 2007.
5. Jay A. Machiavelli i zarządzanie. Warszawa : PWE, 1996.
6. Lipiec J. Wolność i podmiotowość człowieka. Kraków, 1997.
7. Mikuła B., Pietruszka-Ortyl A., Potocki A. Zarządzanie przedsiębiorstwem XXI wieku. Wybrane koncepcje i metody. Warszawa : Difin, 2002.
8. Piaget J. Strukturalizm. Warszawa : WP, 1972.
9. Powszechna encyklopedia filozofii. Tom 2. Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu. Lublin, 2001.
10. Wytrążek W. Decentralizacja administracji publicznej. URL: <https://www.kul.pl/files/42/Decentralizacja.pdf>, [dostęp: 24.05.2024 r.].
11. Źródła internetowe: https://pl.wikipedia.org/wiki/Relatywizm_kulturowy

¹ https://pl.wikipedia.org/wiki/Relatywizm_kulturowy

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

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС І ПІСЛЯ ВІЙНИ: МІЖ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ ТА ВІДНОВЛЕННЯМ

1. Час після Революції Гідності став періодом переходу і до реальних, хоча дуже суперечливих кроків щодо здійснення децентралізації влади в Україні. Недостатня послідовність цих кроків, на наше переконання, спричинена розривом між панівною науковою доктриною місцевого самоврядування в Україні та практичними потребами розвитку держави, зокрема, у напрямі євроінтеграції.

Як показав свого часу М. Корнієнко, Конституція України поєднує в собі елементи як громадівської, так і державницької концепцій місцевого самоврядування [1, с. 18–20]. Типовим проявом дещо еклектичного характеру стало визначення місцевого самоврядування, яке поєднує його тлумачення як гарантованого права (очевидно, «природного права») територіальної громади з вимогою її спроможності («реальної здатності») здійснювати таке самоврядування. Таке поєднання є внутрішньо суперечливим: воно не бере до уваги, що «право» – це можливість суб'єкта дискреційно ним користуватися і, зокрема, не користуватися за відсутності реальної здатності. Вимога постійно наявної *здатності* реалізувати певну поведінку природно асоціюється з *обов'язком* її реалізації; стосовно самоврядування громади це перетворює можливість з права на обов'язкове до виконання повноваження, що є типовим для суб'єкта владних повноважень.

2. Цей теоретичний екскурс дозволяє звернути увагу, що реформа децентралізації після 2015 року серед своїх цілей акцентує досягнення здатності суб'єкта, уповноваженого на самоврядування, здійснювати відповідні функції. Усвідомлення принципової неспроможності дрібних територіальних громад змусила шукати вирішення

цієї проблеми не лише у розширенні фінансових можливостей територіальних громад, але й у їх укрупненні, яке спочатку здійснювалося шляхом не зовсім «добровільного» об'єднання: Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 року, який вийшов за межі статті 140 Конституції, вимагав «економічної ефективності» об'єднання і допускав визнання об'єднаної громади *спроможною* лише у разі її відповідності перспективним планам формування територій громад, розробленим обласними державними адміністраціями і затвердженим Кабінетом Міністрів України, а отже, без легального впливу самих територіальних громад. Такі підходи спричинили низку конфліктів і судових спорів, які були припинені радикально: перед черговими місцевими виборами 2020 року Кабінет Міністрів України своїми розпорядженнями утворив нові громади по всій території України, зменшивши їх кількість майже у 8 разів (з 11.250 до 1.470); про дотримання статті 140 Конституції, тим більше у сенсі «прав громади», тут не було й мови.

Зрозуміло, що при перспективному плануванні цих кроків передбачалося прийняття відповідних змін до Конституції. Однак два такі законопроекти «щодо децентралізації влади» (№ 2217а у 2015 та № 2598 у 2019 роках) так і не були прийняті. Тим не менше варто звернути увагу на зміст цих законопроектів з точки зору концептуального підходу до сутності самоврядування.

Центральною позицією законопроекту 2015 року слід визнати зміну редакції частини першої статті 140 Конституції: «Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом *самостійного регулювання* суспільних справ місцевого значення та *управління ними* в межах Конституції і законів України». Відмова від концепції «права громади» означала визнання реалій процесу забезпечення спроможності місцевого самоврядування; водночас вказівка на «самостійне регулювання» справ місцевого значення (а не лише їх «вирішення») закріплювала курс на реальну децентралізацію влади. Однак законопроект 2019 року зробив істотний крок назад, повернувшись до концепції «права і спроможності» громади «вирішувати питання місцевого значення».

Інші новели обох законопроектів були практично ідентичними. Так, утворення і ліквідацію громад пропонувалося віднести до повноважень

Верховної Ради України (а не уряду); передбачалося утворення виконавчих комітетів районних та обласних рад і запровадження інституту префектів, уповноважених здійснювати нагляд за законністю актів місцевого самоврядування. Заходом боротьби з сепаратизмом, болючий досвід якого отримала Україна, було повноваження Президента України тимчасово зупиняти повноваження органів місцевого самоврядування з призначенням «тимчасового державного уповноваженого».

Неприйняття змін до Конституції України щодо децентралізації влади мало наслідком незавершеність процесів реальної децентралізації та сумнівність їх конституційної основи. Це не дає можливості визначитися щодо доктринальної основи розвитку місцевого самоврядування, що чинить негативний вплив на послідовне вирішення цих проблем.

3. Отже, місцеве самоврядування увійшло у період дії правового режиму воєнного стану з незавершеним процесом реформи децентралізації. Водночас реалії війни вимагають зовсім іншого характеру здійснення місцевої влади, покликаного забезпечити концентрацію ресурсів держави, оперативність прийняття і виконання рішень, що означає істотні кроки щодо централізації місцевого управління.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану вже стали предметом досліджень (див., наприклад, [2; 3]). Розглянемо лише основні зміни у становищі місцевого самоврядування, пов'язані з централізаційними тенденціями в умовах воєнного стану.

Такі зміни пов'язані із утворенням місцевих військових адміністрацій, яким передається частина повноважень органів місцевого самоврядування громади, району, області (у разі їх співіснування) або й усі владні повноваження самоврядування. В останньому випадку, який запроваджується рішенням Верховної Ради України за поданням Президента України, функціонування органів самоврядування *зупиняється*.

Зазначена особливість заслуговує на різносторонній доктринальний аналіз.

По-перше, слід відзначити особливу роль Закону «Про правовий режим воєнного стану», якому Конституція надає повноваження через

визнання особливого *правового режиму* втручатися у регулювання конституційних правовідносин (див. [4]), у тому числі в сферу повноважень і навіть у саме існування місцевого самоврядування. Зупинення функціонування місцевого самоврядування не може бути пояснене дозволом статті 64 Конституції звужувати в умовах воєнного стану обсяг індивідуального права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, оскільки це суб'єктивне право не еквівалентне «праву» (а по суті, повноваженню) громади здійснювати владу місцевого самоврядування.

По-друге, зміна обсягу компетенції органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану аж до зупинення їх функціонування стосується *самоврядних* повноважень, однак здійснюється розпорядчим актом Верховної Ради. Така ситуація «зовнішнього втручання» жодним чином не може бути визнана сумісною з громадянською концепцією місцевого самоврядування з її ідеєю «права громади»; водночас вона не суперечить ідеології державницької концепції, в рамках якої зміна глибини децентралізації влади може визначитися суспільною потребою.

Обмеження місцевого самоврядування відбувається територіально неоднорідно, оскільки це залежить від військової ситуації. Зокрема, зупинення функціонування органів місцевого самоврядування на окупованих територіях і в зоні активних бойових дій виявилось неминучим *de facto*, без прямого передбачення законом. Окремі випадки відновлення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування після деокупації наявні; однак найчастіше це виявляється неможливим через неієздатність місцевих рад з низки об'єктивних причин.

4. Хоча ознак закінчення війни поки що немає, необхідно вже тепер думати про процеси післявоєнного відновлення місцевого самоврядування та їх нормативне забезпечення. При цьому слід орієнтуватися на декілька основних позицій.

По-перше, централізація місцевого управління, спричинена війною, повинна розглядатися як тимчасове явище. Після війни нам доведеться повернутися до процесів децентралізації. Цього вимагають як наші внутрішні потреби суспільного розвитку, так і процес набуття повноправного членства у Європейському Союзі, у якому децентралізація державного управління належить до засад загальноєвропейського конституційного ладу.

Відновлення децентралізації в Україні і функціонування місцевого самоврядування не може відбуватися хаотично; воно має спиратися на послідовну конституційну основу, яка не повинна породжувати доктринальних сумнівів і двозначностей. Підготовка системних змін до Конституції України щодо децентралізації, які можуть бути прийняті лише після припинення воєнного стану, повинна не лише брати до уваги досвід попередніх спроб таких змін і зроблені до війни конкретні кроки, але й враховувати необхідність імплементувати основні положення європейського *acquis* у сфері місцевого самоврядування та регіональної організації влади.

По-друге, необхідно взяти до уваги, що майбутнє припинення воєнного стану не дозволить відразу відновити конституційний режим мирного часу. Повернення до стабільного і мирного функціонування України як конституційної демократичної правової держави може розпочатися лише після проведення післявоєнних виборів. Зокрема, без проведення місцевих виборів буде неможливим відновлення діяльності органів місцевого самоврядування на значній частині території України, яка зазнала окупації та інтенсивних бойових дій. Крім того, восени 2025 року постане проблема чергових місцевих виборів у всіх регіонах, у тому числі у так званих «безпечних»; існує висока ймовірність відкладення і цих виборів, і не лише в тому випадку, якщо на той час буде тривати воєнний стан.

Сьогодні загально визнано необхідність *післявоєнного перехідного періоду* як особливого тимчасового режиму функціонування влади та її організаційної структури на місцевому рівні, що має розпочатися після припинення воєнного стану і тривати до проведення виборів, які відновлять функціонування конституційних органів влади мирного часу. Однак такий післявоєнний перехідний режим потребує добре продуманого і заздалегідь підготованого нормативного регулювання для здійснення реальних кроків:

– там, де це можливо, має бути відновлена діяльність цивільних органів влади – державних адміністрацій та/або органів місцевого самоврядування;

– якщо таке відновлення неможливе або якщо на певній території зберігатимуться значні за обсягом завдання безпекового характеру, необхідним буде утворення тимчасових органів змішаної природи – військово-цивільних адміністрацій; законодавчі підстави утворення

і функціонування таких тимчасових органів вимагають істотної модернізації;

– мають бути нормативно встановлені критерії, досягнення яких свідчить про можливість організувати і провести національні та/або місцеві вибори з дотриманням європейських виборчих стандартів¹; стан дотримання цих критеріїв вимагатиме постійного моніторингу.

Особливу складність становить актуалізація бази даних Державного реєстру виборців, законсервованої станом на 23 лютого 2024 року, яка не відображає масштабних демографічних зрушень, що охопили практично половину населення України. Повне оновлення відомостей Реєстру, без чого неможливе складання достовірних списків виборців, вимагатиме значних зусиль влади.

Першочерговим завданням післявоєнного перехідного періоду в аспекті відновлення місцевого самоврядування має бути створення умов для проведення виборів органів місцевого самоврядування *територіальних громад*. Проведення перших післявоєнних виборів депутатів районних та обласних рад може бути пов'язане із внесенням змін до Конституції України щодо створення виконавчих органів таких рад та запровадження інституту префектів як чергового кроку реформи децентралізації.

Післявоєнний перехідний період з його особливостями не може тривати надто довго, оскільки це може підірвати впевненість у демократичному характері Української держави. Його якнайшвидше закінчення і повноцінне відновлення функціонування конституційного правового режиму мирного часу, зокрема, діяльності місцевого самоврядування і процесів децентралізації, має бути одним із основних завдань влади перехідного періоду. Водночас зрозуміло, що умови (критерії) закінчення післявоєнного перехідного періоду не будуть досягнуті одночасно на всій території України. Це вимагатиме врахування у нормативному регулюванні і практиці здійснення влади, а також суспільного усвідомлення (суспільної легітимації) такого стану. Наукове опрацювання цих проблем сприятиме обґрунтованості і послідовності таких дій.

¹ Більш детально щодо аналізу передумов та підстав призначення післявоєнних виборів в Україні, а також основних проблем при їх підготовці див. [5].

Список використаних джерел

1. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання. Київ : Алерта, 2005. 144 с.
2. Ключковський Ю., Венгер В. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні в умовах війни та передумови проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану. *Вплив війни на систему управління. Роздуми в контексті збройної агресії Російської Федерації проти України* : монографія № 43. Rzeszów : WSPiA, 2023. S. 33–68.
3. Ковальчук В. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 37–46.
4. Ключковський Ю. Деякі міркування щодо місця Закону «Про правовий режим воєнного стану» у системі законодавства України. *Сучасний конституціоналізм та євроінтеграційні процеси в Україні: Збірник матеріалів учасників П'ятої міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 22 вересня 2023 року). Львів, 2023. С. 35–38. URL: <http://ekhsuir.kspu.edu/bitstream/handle/123456789/18768/Конституціоналізмpdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення 22.05.2024).
5. Ключковський Ю., Венгер В. Передумови та виклики для організації й проведення виборів в Україні у післявоєнний час. *Оновлене дослідження з оцінки ситуації* (станом на грудень 2023 року). Страсбург : Рада Європи, 2023. 48 с. URL: <https://rm.coe.int/ua-2023-elections-needs-assessment-2777-2271-8729-1/1680ae9b59> (дата звернення 22.05.2024).

Куйбіда Василь Степанович,

доктор наук з державного управління,

професор, заслужений юрист України,

головний науковий співробітник

Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7564-4706>, ID: AAQ-9888-2021

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ

Війна московії з Україною з кінцевою необхідністю загострила питання ефективності публічної влади. Децентралізація публічної влади мала б сприяти вирішенню цієї проблеми, з врахуванням її адаптації до умов війни. Однак, попри зміну в умовах війни обсягів основних завдань, зміну важливості різних завдань, потребу відмовитися від частини неактуальних на цей час із них, зміни структури органів державної виконавчої влади не відбулося, як і не з'явилися в них під нові завдання люди з відповідними компетенціями.

Звернімо увагу, Указ Президента України від 03 травня 2017 року № 126/2017 [1] не містить в переліку жодної посади зі штатної структури військових адміністрацій, яка би підлягала заміщенню військовослужбовцями ЗСУ. Пункт 2¹ цього Указу визначає: «Установити, що у період дії воєнного стану для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки посади Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, керівника, першого заступника і одного із заступників керівника Центру протидії дезінформації, Голови Антимонопольного комітету України, голови Дніпропетровської обласної державної адміністрації, голови, першого заступника голови та одного із заступників голови Запорізької обласної державної адміністрації, голови, першого заступника голови та одного із заступників голови Одеської обласної державної адміністрації, одного із заступників голови Чернівецької обласної державної адміністрації, голови Конотопської районної державної адміністрації Сумської області можуть бути заміщені військовослужбовцями, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку із залишенням на військовій службі, без виключення зі списків особового складу».

Відповідно до даних, зібраних Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у партнерстві з ГО «Центр політико-правових реформ», ГО «Громадська ініціатива Луганщини» та ГО «Асоціація «Відродження та Розвиток», які реалізують проєкт «Формування концептуальних і правових засад інституційного відновлення Донбасу», штатні розписи обласних та районних військових адміністрацій фактично не змінювалися за останні роки.

Отож місцеві державні адміністрації (МДА) стали місцевими військовими адміністраціями (МВА), зберігши стару структуру і персонал. Не відбулося і необхідне в умовах війни спрощення процедур прийняття і реалізації рішень. Хоч під час війни коригуються функції органів публічної влади і ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає «надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності» [2].

Весь обсяг цих питань відведено на задній план, суспільство і влада розмірковує на всіх площадках як буде ділити шкіру невбитого ще медведя і як територіальні громади (ТГ) повинні після перемоги відновитися і відновити державу. Причому держава не має плану, як з різнорідних шматків створити єдиний народно-господарський комплекс, який би забезпечив її розвиток і захист та займається питаннями повоєнного облаштуванням України, забувши, що війну ще треба виграти. Тож не чує тих, хто говорить, що треба для цього будувати нові заводи, які б виробляли новітню зброю, боєприпаси і все потрібне для фронту, переводити економіку на воєнні рейки.

Не знаємо скільки ця війна триватиме (завершиться до 2025 року чи до 2035 року?), але продовжуємо планувати розвиток місцевого самоврядування (МС) для мирних умов. Законодавець не готував МС для функціонування в умовах війни. Всі повноваження ОМС під час війни здійснюються військовими адміністраціями (ВА) (відповідно до ч. 3, 4 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану в Україні» [2]).

При цьому Закон України «Про основи національного спротиву» [3] розширив делеговані повноваження ОМС у галузі оборонної роботи і на підставі цього у 2022 році були внесені відповідні зміни у повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо організації та забезпечення цивільного захисту (ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [4].

Цього року не тільки суспільство, але і державна влада усвідомили, що для перемоги у війні Україна має покладатися передусім на власні сили, а необхідність ведення тривалих бойових дій з агресором потребує консолідації внутрішніх зусиль (це означає проведення політики згуртованості, переведення економіки на воєнні рейки і створення потужного тилу ЗСУ, розвиток територіальної оборони тощо). Саме мобілізаційного акценту МС бракує Плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки [5].

Довга війна потребує стратегії перемоги і, відповідно до неї, розподілу завдань і повноважень між видами публічної влади на різних етапах війни, а на підставі цього розроблення планів зміни структури економіки і ЗСУ, децентралізації публічної влади. При цьому треба враховувати обов'язки України для євроінтеграції і вступу в НАТО, які передбачають, зокрема, управлінські, економічні і воєнні трансформації. Сталий розвиток територій, усунення розривів у розвитку між різними їх типами є завданням **політики згуртованості і для того, щоб можна було скористатися відповідними фондами ЄС необхідно переходити на** планування періодами в сім років (так як це відбувається в ЄС), розробити Стратегію розвитку України, генеральну схему її планування, державну стратегію її регіонального розвитку, створивши для розробки і реалізації цих політик відповідне міністерство.

Під час презентації дорожньої карти децентралізації Прем'єр-міністр України зазначив: «Через війну децентралізація набуває ще одного важливого значення: спроможність громад визначатиме темпи та якість відновлення, створення точок подальшого зростання нашої держави, нашої економіки» [6]. Проте, варто наголосити, що темп руху системи у певному напрямку визначає її найслабша, а не найсильніша ланка. Найслабшою ж ланкою у такій соціально-економічній системі як Україна є державне управління, а не місцеве

самоврядування. Війна показала, що місцеве самоврядування діє ефективніше ніж державне управління, а іноді заміщає його (в тому числі при реалізації функцій із забезпечення постачання ЗСУ та сил територіальної оборони не лише військовим одягом, а й дронами тощо).

Тож в умовах війни питання про передачу повноважень військовим адміністраціям від ОМС не стоїть. Питання ж полягає у повноваженнях ОМС, які вони повинні виконувати в період воєнного стану на різних його стадіях та їх взаємодії з ВА.

Основними повноваженнями ОМС під час дії воєнного стану мають бути: захист членів ТГ від негативного впливу воєнних дій; гуртування громади (солідаризм); забезпечення життєдіяльності ТГ (контроль за станом критичної інфраструктури, місцевою безпекою, забезпеченням необхідними товарами для життєдіяльності), організація підтримки ЗСУ, територіальна оборона.

Тому можемо сказати, що децентралізація публічної влади в Україні в умовах війни стикається з проблемами, основним з яких є: соціально-економічні виклики, зокрема, такі як збільшення потреб у соціальних послугах та необхідність інфраструктурних рішень; безпека та стабільність, оскільки війна створює загрозу для безпеки та стабільності на місцевому рівні, що вимагає посилення заходів гарантування безпеки; управління кризовими ситуаціями та надання допомоги населенню в екстремальних умовах; політичні виклики, які для ОМС ускладнюють прийняття та реалізацію рішень, вимагають посилення заходів у багатьох аспектах управління; нечіткість розподілу повноважень та відповідальності між ВА та ОМС, а також недостатня участь громадськості у процесі місцевого самоврядування; недостатня регулятивна база, яка не дає можливості створити ефективні механізми контролю за діяльністю ОМС і ефективно координувати діяльність МВА та ОМС.

Однак, не дивлячись на означені проблеми, місцеве самоврядування відіграє ключову роль у забезпеченні стійкості держави та її здатності протистояти ворожим діям. В умовах війни ОМС повинні адаптуватися до нових викликів, забезпечуючи не тільки повсюдне управління територіями, але й виконуючи конкретні завдання, пов'язані з воєнним станом. Важливим є також зміцнення

партнерства з державною владою та підтримка національного консенсусу.

Слід акцентувати увагу, що Декларація 6 (2023)¹ Конгресу місцевих і регіональних влад Європи «Роковини війни Росії проти України» визнає, що «українські селища, міста та області, їх обрані керівники та інші представники місцевої та регіональної влади діють як справжня “друга армія” і доводять свою неабияку стійкість перед обличчям трагедії війни» [8], а Декларація 8 (2024)¹ «Про другі роковини війни російської федерації проти України» «віддає належне ключовій ролі, яку органи місцевого самоврядування в Україні відіграють у реагуванні на катастрофічні гуманітарні наслідки, з якими стикаються їхні громадяни, а також їхній згуртованості та взаємній підтримці» і далі «висловлює тверде переконання в тому, що децентралізація та реформа місцевого самоврядування в Україні значною мірою сприяють її стійкості на місцевому та регіональному рівнях, і підкреслює важливість впровадження реформ під час післявоєнного відновлення з метою подальшого поглиблення місцевої та регіональної демократії» [9]. Проте, війна зумовлює необхідність розширення прав місцевого самоврядування у політичній, економічній, соціальній, воєнній та інших сферах, і більше того, проведення глибоких реформ, наслідком яких має бути нова за якістю Українська держава [10].

Список використаних джерел

1. Про Перелік посад, що заміщуються військовослужбовцями Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення у державних органах, на підприємствах, в установах, організаціях, а також державних та комунальних навчальних закладах, та граничних військових звань за цими посадами : Указ Президента України від 3 травня 2017 року № 126/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/126/2017#Text>.
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
3. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Про затвердження плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки: Розпорядження КМУ від 26 березня 2024 р. № 270-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2024-%D1%80#Text>
6. «Спроможність громад визначатиме темпи та якість відновлення, створення точок росту для подальшого зростання», – Прем'єр-міністр України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/spromozhnist-hromad-vyznachatyme-tempy-ta-iakest-vidnovlennia-stvorennia-tochok-rostu-dlia-podalshoho-zrostannia-premier-ministr>
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
8. Декларація 6 (2023)¹ Конгресу місцевих і регіональних влад Європи «Роковини війни Росії проти України». URL: Declaration 6 - The anniversary of Russia_s war against Ukraine_UKR.docx.pdf (coe.int)
9. Декларація 8 (2024)¹ Конгресу місцевих і регіональних влад Європи «Про другі роковини війни російської федерації проти України». URL: Declaration on the second anniversary of Russian Federations war against Ukraine_UKR.docx.pdf (coe.int)
10. Kuibida S., KuybidaV. Today's Priority Tasks are the Modernization of Ukraine. *Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal*. 2022. URL: <https://issn2391-4165.webnode.com.ua/>, 02 (34). Available at: <https://issn2391-4164.blogspot.com/p/202223.html> (accessed 29 June 2022).

Розділ II. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У СВІТЛІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Баймуратов Михайло Олександрович

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри політології та правових наук
Південноукраїнського національного педагогічного
університету імені К. Д. Ушинського,
заслужений діяч науки і техніки України,
академік Української академії наук*

Кофман Борис Якович

*доктор юридичних наук, старший дослідник,
доцент кафедри політології та правових наук
Південноукраїнського національного педагогічного
університету імені К. Д. Ушинського,
заслужений юрист України*

ДОТРИМАННЯ ТА ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРИНЦИПУ ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1. В умовах російсько-української війни, коли порушуються основоположні принципи та норми міжнародного права, особливо відносно прав і свобод людини, – а значить основоположні настанови національного конституційного права, що базується на міжнародних правових стандартах прав і свобод людини, можна говорити про кризу національного і глобального конституціоналізму. Але, на нашу

думку, треба захищати твердження, що справедливість на глобальній арені вимагає встановлення мінімального спільного знаменника, який складатиметься з універсалізованих основних принципів. Отже, їх центр повинен бути зосереджений на авторитетному визначенні, захисті та поширенні основних цінностей конституціоналізму в соціальній та право-політичній сферах світового суспільства [1, р. 227]. Загальну основу цих сфер складає місцеве самоврядування (далі – МСВ), що виступає не тільки як інститут самоорганізації населення як сукупності жителів відповідних територій держави, а й як інституційно-функціональна основа феноменології сучасної державності.

Процес децентралізації повноважень органів публічної влади в Україні має за основну мету суттєве укріплення повноважень інституту МСВ в демократичній правовій державі та фактичне формування власного компетенційного системно-комплексного блоку (повноваження + предмети відання) органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що репрезентують та виступають від імені та в інтересах територіальних громад (далі – ТГ) – сукупності жителів відповідних територій держави, що на основі самоорганізації та у відповідності з Конституцією та законами держави мають право вирішувати питання місцевого значення (див. ст. 140 Конституції України [2]).

Наведена управлінська парадигма трансформаційних змін в межах децентралізації дуже чітко виписана з позицій розуміння настанов управлінської науки, але вона стикається з суттєвими труднощами в реалізації саме тоді, коли це торкається співвідношення наведеної вище управлінської діяльності з питаннями реалізації прав і свобод людини, а також її груп та асоціацій.

Це обґрунтовується наявними рисами методологічного характеру, до яких відносяться наступні:

А) управлінська діяльність завжди пов'язана з жорстким підходом до «правил гри», що встановлює держава в процесі здійснення нею та її органами публічної влади самої управлінської діяльності, в процесі якої не враховуються інтереси, потреби, життєві намагання і устремління конкретної людини і пріоритет завжди надається інтересам держави (*управлінсько-телеологічний критерій децентралізації* – авт.);

Б) управлінська діяльність завжди здійснюється через побудову вертикальних відносин підпорядкування і субординації, де гармонійні взаємини між публічною владою і людиною є практично неможливими, бо тоді управлінські імпульси не тільки «розмиваються», а й нівелюються, що дезавує саму сутність і соціальне призначення соціального управління (*вертикально-субординаційний критерій децентралізації* – авт.);

В) наведені вище вертикальні відносини жорсткого підпорядкування і субординації, що уособлюють державу, входять у протиріччя із індивідуальним правовим статусом людини, особистості і громадянина, а також з її груповим і колективним (в межах ТГ) статусами (*конфліктно-статусний критерій децентралізації* – авт.);

Г) наведені вище вертикальні відносини підпорядкування і субординації, що уособлюють державу та публічний інтерес входять у протиріччя із приватними інтересами людини і особистості, що демонструють розмаїття її інтересів, які продукуються на протязі її життєвого циклу в межах ТГ, в умовах МСВ та в філософському стані повсякденності (*конфліктно-біхевіористичний критерій децентралізації* – авт.);

Ґ) наведені вище вертикальні відносини підпорядкування і субординації, що уособлюють державу та публічний колективний (в межах держави) інтерес у контексті її існування, функціонування та збереження на майбутнє, входять у протиріччя із екзистенційними інтересами людини і особистості, що демонструють розмаїття її інтересів, які продукуються на протязі її життєвого циклу, пов'язані зі сталими і комфортними умовами її існування та функціонування в межах ТГ, в умовах МСВ та в філософському стані повсякденності (*конфліктно-екзистенційний критерій децентралізації* – авт.);

Д) наведені вище вертикальні відносини підпорядкування і субординації, що уособлюють державу та публічний колективний (в межах держави) інтерес, формують відповідні уявлення та поведінкові настанови щодо відносин людини з державною владою та детермінують її діяльнісні форми поведінки у відповідності до них (*конотоаційно-нарративний критерій децентралізації* – авт.);

Е) у відповідності до таких ознак публічної державної влади та поведінкових і діяльнісних настанов, що обумовлюються ними, виникають відповідні форми індивідуальної, групової і колективної

свідомості (правосвідомості), що, своєю чергою, веде до формування відповідної індивідуальної, групової і колективної психології (психологічної поведінки, правової психологічної поведінки) (*свідомо-психологічний критерій децентралізації* – авт.);

Є) хоча наведені протиріччя державного публічного і колективного інтересів з індивідуальним, груповим, колективним (в межах ТГ) правовими статусами людини, особистості і громадянина, а також з її приватними і екзистенційними інтересами, враховуючи демократичний і правовий характер реалізації феноменології державності, не носять гостро конфліктний та запрограмовано антагоністичний характер, – вони об'єктивно потребують свого вирішення через знаходження загального принципу, на базі якого могли б вибудовуватися такі відносини, що сприяли б суттєвому зниженню загального потенціалу їх конфліктогенності (*пошуково-засадачний критерій децентралізації* – авт.);

Ж) на наш погляд, таким принципом виступає принцип людиноцентризму (антропоцентризму), який, при покладанні його як методологічної основоположної засади на чільне місце визначення, розуміння, здійснення та підвищення ефективності управлінської діяльності через практичне забезпечення пріоритету інтересів, прав і свобод людини в такій діяльності, а також вимір її через наведені пріоритети, – може забезпечити її стабільний та ефективний характер у розумінні дотримання наведених інтересів, прав і свобод людини (*визначально-опорний критерій децентралізації* – авт.);

З) в умовах формування, укріплення та вдосконалення демократичної правової державності та її інституційної основи саме принцип людиноцентризму (антропоцентризму) надає нову змістовність та формує новий потенціал для вдосконалення розвитку МСВ, особливо в умовах набуття власної компетенційної бази ОМСВ, що фактично корінним чином змінює місце і роль інституту локальної демократії в державотворчих і правотворчих процесах, роблячи її ідентифікаційним, параметральним та, що особливо важливо, визначальним фактором локального, регіонального, загальнодержавного і глобального розвитку людини, її груп, асоціацій та всього людства (*трансформаційно-релятивістський критерій децентралізації* – авт.).

2. Отже, наш висновок про наявність протиріч між державним управлінням, що здійснюється завдяки управлінській діяльності

державних органів публічної влади, та індивідуальним, груповим, колективним (в межах ТГ) правовими статусами людини, особистості і громадянина, а також з її приватними і екзистенційними інтересами, що виникають, формуються, продукуються, проявляються та реалізуються в межах територіальної людської спільноти (ТГ) в умовах МСВ, у філософському стані повсякденності, за організаційної та нормативно-правової допомоги ОМСВ, – є методологічно вивіреним, доктринально і теоретично обґрунтованим, праксеологічно підтвердженим. Ба більше, завдяки застосуванню в профільній управлінській парадигмі децентралізації повноважень органів публічної влади, що базується на передачі їх повноважень у власні повноваження ОМСВ, він набуває якісно нового розуміння, трансформаційно-гуманістичного наповнення, гуманітарно-функціональної змістовності.

Це підтверджується гуманістично-гуманітарною системою координат принципу людиноцентризму (антропоцентризму), причому до такого висновку ведуть наступні настанови, а саме:

А) сама феноменологія місцевого самоврядування виступає як втілення філософії та праксеологічної парадигми людиноцентризму, – бо самоорганізація людини, її груп та асоціацій існує для людини, прояву та інституціоналізації, а також для гарантованої реалізації її екзистенційних інтересів (*визначально-змістовний критерій людиноцентризму* – авт.);

Б) принцип людиноцентризму відображає не тільки екзистенційну сутність місцевого самоврядування, щодо його телеологічних доміант, тактичних і стратегічних завдань, що вирішуються в межах локальної демократії, а його глибокий внутрішній зміст – безнаявності і присутності людини у центрі локальної демократії як основного суб'єкта-об'єкта впливу колективного соціуму та суб'єкта-об'єкта соціального управління така демократія і такий соціум не може існувати в принципі, а точніше, він не може бути створеним по своєму змістовно-параметральному визначенню, оскільки цей процес «обертається» тільки навколо людини, її груп та асоціацій та з метою продукування екзистенційних інтересів та їх наступної реалізації в процесі життєдіяльності саме людини (*дискурсивно-змістовний критерій людиноцентризму* – авт.);

В) саме в умовах місцевого самоврядування формується автономія людини, що детермінується могутніми процесами

соціалізації (правової соціалізації), що відбуваються всередині локальної територіальної людської спільноти (громади), та сприяє формуванню ідентичності людини, її груп та асоціацій з урахуванням та під постійним впливом факторів історичного, географічного, суто територіального, культурологічного, економічного, екологічного та інших факторів (*автономно-ідентичний критерій людиноцентризму – авт.*);

Г) саме місцеве самоврядування виступає єдиною природною ефективною та оптимальною формою існування та функціонування територіальних людських спільнот та кожної людини, як члена такої спільноти, – які функціонують як в умовах державності, так й в умовах глобалізації, коли спостерігається відповідні тенденції нівелювання ролі і значення державності, але зростають сутність і значення комунікативної взаємодії людей, що хоча й володіють різним правовим станом, але на локальному рівні соціуму і, одночасно, на глобальному рівні існування людської цивілізації, реалізують однакові типізовані стереотипні завдання екзистенційного характеру, що детермінуються об'єктивною необхідністю організувати та реалізувати життєвий цикл кожної людини, причому, як члена локально-територіальної людської спільноти – ТГ, так й представника всієї людської цивілізації, що існує на нашій планеті (*локально-глобальний критерій людиноцентризму – авт.*);

Г) така комунікація людей об'єктивно відіграє вирішальну роль в контекстуалізації їх солідарності, взаємодії і співробітництва, причому як перед загрозами глобалізації, так й при використанні її позитивних рис та тенденцій, скерованих на типізацію, гармонізацію, багаторівневу легалізацію (локальну, регіональну, загальнодержавну, міжнародну, універсальну) їх прав і свобод, а також відповідне процесуально-процедурне супроводження і забезпечення їх реалізації через створення систем (національної, міжнародної) уніфікації нормативних механізмів їх охорони, захисту, гарантування та створення відповідних міжнародно-договірних тенденцій щодо їх зближення, розповсюдження, визнання та легалізації більшою кількістю держав-членів міжнародної спільноти держав (*міжнародно-нормотворчий критерій людиноцентризму – авт.*).

3. Процеси децентралізації повноважень органів публічної влади, що органічно співвідносяться з одночасним втіленням в життя принципу людиноцентризму в МСВ, корінним чином змінюють

владну систему координат. Це детермінується тим, що, по-перше, становлення та розвиток демократичної правової державності беззаперечно пов'язаний зі становленням спочатку доктринальних засад і функціонально-статусної феноменології публічної самоврядної (муніципальної) влади, а потім й з побудовою і конституційним визнанням її нормативної конструкції [3], що репрезентує МСВ, в межах якого продукуються, визнаються, реалізуються, охороняються, захищаються, прогнозуються, легалізуються, легітимуються, просуваються та концентруються суто специфічні – екзистенційні настанови, потреби, інтереси територіальних людських спільнот (ТГ), які:

А) історично формуються та функціонують на теренах національних держав (*історичний критерій* – авт.),

Б) виступають могутнім стимулюючим фактором розвитку та вдосконалення такої державності (*релятивістсько-перспективний критерій* – авт.) та

В) є функціонально-діяльнісною і технологічно-нормативною детермінантою змін у соціумі, причому на всіх рівнях його існування – локальному, регіональному, національному (загальнодержавному), міжнародному та глобальному, включаючи оцінювання тих рівнів через ідентифікаційні ознаки локального соціуму, що існує у просторі та часі, а саме, – номос землі («взаємозв'язок між організацією народом земного простору та особливостями держави, всього її соціального устрою та права» К. Шмітт) [4], топос (загальне місце) [5], локус (місцезнаходження чого-небудь) [6] у їх темпоральній інтерпретації (*детермінаційно-територіальний критерій* – авт.),

Г) більш того, свідоцтвом такого визнання служить формування та прояв глобалістського потенціалу ТГ [7] (*суб'єктно-глобалістський критерій* – авт.).

Наведені критеріальні ознаки публічної самоврядної (муніципальної) влади суттєво посилюються та зростають завдяки тому, що всі вони не тільки формують сферу МСВ, в межах якої людина здійснює свій життєвий цикл, а й генетично зав'язані на людиноцентризмі (антропоцентризмі), тобто на процесах формування, прояву і реалізації прав і свобод людини, що є змістовно-екзистенційним виміром існування та функціонування ТГ та кожного з її жителів-членів.

Ба більше, треба зазначити, що формування та визначення глобалістського потенціалу ТГ виступає не тільки апогеєм втілення філософії людиноцентризму (антропоцентризму) в МСВ, а й є свідомством наукової життєвості, продуктивності та сміливості її висування та застосування. В основі такої позиції лежить чітке та однозначне розуміння того, що МСВ та ТГ, по-перше, виступають безпосереднім суб'єктом-об'єктом глобалізації, бо саме на них розповсюджується вплив її чинників та видових блоків (економічна, політична, правова тощо), а також, по-друге, саме вони виступають кінцевим споживачем її благ – бенефіціарами, і безпосереднім або опосередкованим об'єктом її негативних явищ (світова, регіональна і внутрішньодержавна економічна криза внаслідок пандемії COVID-19 та пов'язані з нею зростання безробіття, закриття підприємств, затримання у виплаті заробітної плати, пенсій та інших соціальних виплат, секвестри соціальних статей державного і місцевих бюджетів тощо); крім того, по-третє, у застосуванні безпосередньо до локального життя саме вони виступають і відповідним користувачем, продуцентом, а також репродуцентом її досягнень, активно використовуючи їх для організації свого життєвого циклу або опираючись впливу глобальних чинників на своє повсякденне життя.

Звідси, визначення, розуміння, використання глобалістського потенціалу ТГ, а також окреслення відповідних напрямів його реалізації на рівні державно організованого соціуму є важливою теоретико-доктринальною і праксеологічною проблемою, причому не тільки конституційного і муніципального права, а й інших галузей національного права України, враховуючи багатоаспектний, поліпредметний і полісуб'єктний, а також багаторівневий контекст такого потенціалу.

На слушну думку вітчизняного дослідника Д. О. Бобровника, визначаючи глобалістський потенціал ТГ, треба розуміти, що в його основі лежать знання, вміння та навички її членів-жителів, а також сформованих нею органів місцевого самоврядування (представницьких і виконавчих), включаючи всі інші органи та суб'єкти системи МСВ – щодо захисту екзистенційних настанов існування, функціонування та розвитку ТГ в умовах глобальних впливів та змін, враховуючи її власні індивідуальні, а також групові

й колективні коопераційні можливості як на рівні власної держави, так і за кордоном, з метою захисту свого локального простору життєдіяльності, історико-географічної ідентичності, настанов індивідуального та колективного менталітету, відповідних сталих форм соціального життя і соціальної практики, що засновані на відповідних морально-етичних цінностях ТГ [7, с. 80].

Більш того, в наведеному цим автором розумінні «глобалістського потенціалу територіальної громади» лежать наступні критерії:

а) *технологічно-проспективний* – знання, вміння та навички членів-жителів ТГ, що скеровані на вирішення відповідної технологічної задачі профільного характеру – постійної і системної взаємодії з глобальними чинниками та їх впливом;

б) *суб'єктний* – до профільного потенціалу ТГ, крім неї самої в обов'язковому порядку повинні бути включені органи місцевого самоврядування (представницькі і виконавчі), що сформовані нею та діють від її імені та в її інтересах, а також всі інші органи та суб'єкти системи МСВ, що у своїй сукупності становлять систему МСВ, на яку здійснюються перманентні глобальні впливи;

в) *телеологічний* – основною телеологічною домінантою у застосуванні і використанні глобального досвіду та впливів чинників глобалізації виступає об'єктивний захист екзистенційних настанов існування, функціонування та розвитку ТГ в умовах перманентних глобальних впливів та змін;

г) *функціональний* – він демонструє саме те, що може запропонувати ТГ та система МСВ глобалізації, впливу її чинників та змін, що вони несуть, а саме – багатопланове, багатофакторне, багаторівневе, поліпредметне, полісуб'єктне співробітництво – з урахуванням власних індивідуальних, а також групових та колективних коопераційних можливостей самої ТГ та її членів-жителів, причому, як на рівні власної держави, так і за кордоном;

г) *предметно-об'єктний* – сутністю наведеного співробітництва, що пропонується ТГ та системою МСВ на системно-комплексному рівні виступає захист локального простору життєдіяльності ТГ, її історико-географічної ідентичності, настанов її індивідуального та колективного менталітету, відповідних сталих форм її соціального життя і соціальної практики, що засновані на відповідних морально-етичних цінностях ТГ [7, с. 80–81].

Резюмуючи, можна дійти наступних висновків:

– принцип людиноцентризму відображає не тільки екзистенційну сутність місцевого самоврядування, щодо його телеологічних домінант, тактичних і стратегічних завдань, що вирішуються в межах локальної демократії, а його глибокий внутрішній зміст, – бо саме місцеве самоврядування виступає єдиною природною ефективною та оптимальною формою існування та функціонування територіальних людських спільнот та кожної людини, як члена такої спільноти, – які функціонують як в умовах державності, так й глобалізації, коли спостерігається відповідні тенденції нівелювання ролі і значення державності, але зростають сутність і значення комунікативної взаємодії людей, що володіють різним правовим станом, в контекстуалізації їх солідарності, взаємодії і співробітництва, причому як перед загрозами глобалізації, так й при використанні її позитивних рис та тенденцій, скерованих на типізацію їх прав і свобод, уніфікацію нормативних механізмів їх охорони, захисту, гарантування та створення відповідних міжнародно-договірних тенденцій щодо їх розповсюдження, визнання та легалізації більшою кількістю держав-членів міжнародної спільноти держав. Децентралізація суттєво посилює наведені процеси, надаючи їм більш динамічного та телеологічно-передбачуваного характеру;

– враховуючи полісемічний характер місцевого самоврядування, його поліпредметність, багатоаспектність та багатосуб'єктність, філософія людиноцентризму збагачується не тільки великою кількістю організаційних форм прояву і реалізації, а й зростанням варіантів її супроводження та забезпечення в практичній діяльності людських територіальних спільнот, завдяки розширенню ролі і значення інституту локальної демократії, враховуючи не тільки його національний, а й міжнародний виміри, включаючи й формування глобального потенціалу таких спільнот. Отже, процеси децентралізації повноважень публічної влади суттєво збагачують організаційні, нормативні, процесуальні, технологічні, легалізаційні, легітимаційні процеси супроводження і забезпечення місцевого самоврядування, запускаючи параметрально-ідентифікаційні та функціонально-конотаційні дискурси профільного значення і смислової змістовності.

Список використаних джерел

1. Dimitrijevic N. Constitutional theory in times of crisis: Power, law and morality. *Philosophy and Social Criticism*. 2016. Vol. 42(3). P. 227–245.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <ps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада та громадянське суспільство: проблеми взаємозв'язку і взаємодії. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 131–138.
4. Шмідт К. Номос Землі в праві народів. Київ : Основи, 2008. 670 с.
5. Топос [Торос]. Словник іншомовних слів. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Article=18213&action=show>
6. Локус [Локус]. Словарь.UA. Портал української мови і культури – UA dictionary. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?swrd=%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%81>
7. Бобровник Д. О. Глобалістичний потенціал територіальної громади: теоретичні підходи до визначення. *Часопис Київського університету права*. 2019. №2. С. 79–85. DOI: 10.36695/2219-5521.2.2019.13.

Бочарова Наталія Василівна,
*доктор юридичних наук, професор кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АМЕРИКАНСЬКІЙ ПРАВНИЧІЙ ДУМЦІ

Доктринальні дослідження проблем місцевого самоврядування не були широко притаманні для американської конституційної теорії, де головний акцент робився на дослідженні федералізму. Місцеве самоврядування (local government) вивчалось переважно з точки зору соціальних наук, а не конституційного права.

Повернення до теоретичних засад місцевого самоврядування було пов'язано зі швидкими темпами урбанізації з початку 80-років ХХ століття. Виявилась невідповідність між зростаючою економічною, політичною та соціологічною важливістю міст та відсутністю їх статусу в конституційній теорії. З'явилися перші академічні публікації, в яких ставилися питання про «необхідність вбудовування міст в наші конституційні інститути» [1].

Вчених-конституціоналістів вже не могли задовольнити полі-тологічні розвідки, представлені, наприклад, у виданому у 2009 році збірнику за міжнародно участю під редакцією Д. Кінкейда і Н. Стейтлера [2]. Один з авторитетних авторів видання роль муніципальних органів ставив в залежність від фінансування цих органів, яке визначає, чи «можуть органи місцевого самоврядування приймати та впроваджувати політичні рішення відповідно до переваг своїх виборців» [3]. Коли органи місцевого самоврядування збирають більшу частину своїх доходів самостійно, це забезпечує високий рівень автономії, і навпаки, залежність головним чином від трансфертів від центральних органів влади, особливо умовних грантів, які прив'язані до конкретних результатів, зазвичай призводить до фінансової залежності місцевих органів влади і політичному підпорядкуванню центральному уряду. Таким чином, достатньо високий рівень фінансової самозабезпеченості у зборі ресурсів є ключовим питанням реалізації місцевої автономії та наближеності політики місцевого самоврядування до потреб громадян.

На цьому тлі потреба в розробці більш щільної теоретичної основи, в якій можна було б розташувати дискусію про роль і місце місцевого самоврядування в конституційному праві та федералізмі стала очевидною [4].

Фундаментом, на якому будуються теоретичні розробки сучасних американських правознавців стосовно природи і функцій місцевого самоврядування стали праці видатних юристів США 19 ст. Джона Діллона (John Forrest Dillon (December 25, 1831 – May 6, 1914) і Томаса Кулі, напрацювання яких у сфері муніципалізму відомі як Правило Діллона (Dillon Rule Law) і Доктрина Кулі (Cooley Doctrine Law). Слід зазначити, що обидва вони були федеральними суддями, викладали в американських університетах і залишили вагомими теоретичні роботи правової проблематики.

Правилом Діллона називають теорію переваги держави над місцевою владою. Вперше такий підхід був зафіксований у рішенні судді Діллона по справі *Clinton v Cedar Rapids and the Missouri River Railroad*, (24 Iowa 455; 1868) у 1868 році: «Муніципальні корпорації завдячують своїм походженням законодавчій владі та отримують свої повноваження та права повністю від неї. Вона вдихає в них подих життя...» [5].

У роботі «*Муніципальні корпорації*» (1872) Діллон пояснив, що на відміну від повноважень штатів, які є необмеженими, за винятком чітких обмежень відповідно до конституції штату або федеральної конституції, муніципалітети мають лише ті повноваження, які їм прямо надає законодавчий орган штату [6]. Таким чином Правило Діллона полягає в тому, що місцеві органи влади здійснюють лише (1) повноваження, прямо надані державою, (2) повноваження, які обов'язково й справедливо випливають із надання повноважень, і (3) повноваження, які мають вирішальне значення для існування місцевого уряду [7].

Сучасні інтерпретатори Правила Діллона стверджують, що у першій частині Правила зазначено, що органи місцевого самоврядування мають лише три види повноважень:

- ті, що надаються чіткими словами,
- ті, що обов'язково або справедливо мають на увазі або пов'язані з прямо наданими повноваженнями, а також
- ті, що мають важливе значення для заявлених цілей і цілей корпорації, не просто зручні, а незамінні.

Друга частина Правила Діллона стверджує, що якщо є будь-які обґрунтовані сумніви щодо того, чи було надано повноваження місцевому уряду, це означає, що повноваження не було надано. Це правило жорсткої конструкції повноважень місцевого самоврядування [8].

Широко відомим стало висловлювання Діллона, за яким муніципалітети визначалися «просто орендарями за бажанням відповідних законодавчих зборів штату», які можуть бути «усунені законодавчим органом одним розчерком пера». І все ж Діллон також сказав, що ліквідація місцевого уряду була б «великою дурістю і великою помилкою».

Верховний суд Сполучених Штатів неодноразово посилався на роботу *Муніципальні корпорації* та застосовував Правило Діллона щодо конфліктів між штатами та муніципалітетами.

Правило Діллона було оскаржено суддею Томасом Кулі з Верховного суду штату Мічиган у 1871 р. у справі *People v. Hurlbut*, 24 Mich. 44, 108 (1871). В рішенні було зазначено, що муніципалітети мають деякі невід'ємні права місцевого самоврядування: «місцеве самоврядування є питанням абсолютного права; і держава не може позбавити його» [9].

Теоретичні напрацювання Т. Кулі у сфері місцевого самоврядування зосереджені у двох найбільш відомих його працях «Трактат про конституційні обмеження: які покладаються на законодавчу владу штатів Американського Союзу» (*A Treatise on the Constitutional Limitations: Which Rest Upon the Legislative Power of the States of the American Union*)

та «Загальні принципи конституційного права в Сполучених Штатах Америки» (*The General Principles of Constitutional Law in the United States of America*). Обидві включено до кращих книг США з конституційної теорії (Liberty Library of Constitutional Classics).

Особливе значення має XVII розділ «Муніципальні корпорації» трактату «Загальні принципи конституційного права в Сполучених Штатах Америки». До речі, видання 1880 р. оцифровано, зберігається у репозиторії Мічиганського університету і доступно для ознайомлення сучасним читачам.

Розмірковуючи про принципи місцевого самоврядування, Кулі зазначає: «Аксіомою є те, що управління суто місцевими справами

належить людям, яких це стосується, не лише тому, що це їхні власні справи, але тому що вони найкраще розумітимуть і будуть найбільш компетентними, щоб керувати ними. Отже, подовжене та постійне існування місцевого самоврядування передбачається в усіх конституціях штатів і є питанням конституційного права, навіть якщо це не передбачено прямо. Це не було б компетентним обійтися без нього за законом» [10].

Методологічне значення для розробки сучасної конституційної регламентації місцевого самоврядування мають, наприклад, погляди американського правника, що «не існує конституційної форми чи моделі місцевого уряду, або стандарту чи міри місцевих повноважень; і вони мають відрізнитися залежно від обставин. Місто-мільйонник, з бульварами, парками, водопроводами, доками та іншою державною власністю, може потребувати розробленої структури [місцевого] уряду з широкими повноваженнями, тоді як дуже проста форма та невеликі повноваження можуть відповідати цілям сільського поселення» [11].

Завершуючи, зазначимо, що концепції місцевого самоврядування видатних американських правознавців 19 століття використовуються сучасними американськими вченими, перш за все, у роботах останнього часу, присвячених проблемам «конституційного зміцнення міст». Це праці новаторського проривного характеру Р. Гіршла, Р. Шраггера, колективний збірник «Міста у федеральній конституційній теорії» (2022). Але це тема іншого аналізу.

Список використаних джерел

1. Frug Gerald E. The City as a Legal Concept. *Harvard law review*. 01 Apr 1980. Vol. 93, Issue 6. P. 1057. DOI: 10.2307/1340702
2. Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries / Edited by Nico Steytler ; senior editor, John Kincaid. McGill-Queen's University Press, 2009. 464 p. URL: <https://www.abebooks.com/9780773535633/Local-Government-Metropolitan-Regions-Federal-0773535632/plp>
3. Ibid., p. 419.
4. Briffault R. The Challenge of the New Preemption, 70 STAN. L. REV. 1995 (2018). URL: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2090
5. Dillon J. F. From Simple English Wikipedia, the free encyclopedia. URL: https://simple.wikipedia.org/wiki/John_Forrest_Dillon

6. Dillon J. F. *Commentaries on the Law of Municipal Corporations*. vol. 1. 3rd ed., revised and enlarged. Boston: Little, Brown, and Company, 1881. URL: <https://scholarship.law.wm.edu/exhibit/harris-collection/shelf-5/dillons-municipal-corporations/>
7. NLC REPORT: Dillon's Law versus Home Rule. URL: <https://www.nhmunicipal.org/town-city-article/nlc-report-dillon%E2%80%99s-law-versus-home-rule>
8. Dillon Rule. Definition. The National League of Cities. URL: <https://www.williamsburgva.gov/173/Dillon-Rule>
9. Michigan Reports. Report of Cases. Determine in the Supreme Court of Michigan, Oct.31 1871 to Apr. 1872. Chicago, Ill, : Callaghan and Company, 1882, URL: <http://www.waterworkshistory.us/MI/Detroit/24Mich44.pdf>
10. Thomas_M_Cooley. The General Principles of Constitutional Law in the United States of America, *University of Michigan Law School*. Scholarship Repository. URL: <https://repository.law.umich.edu/books/47/>
11. Ibid.

Джабраїлов Руслан Аятшахович,
*доктор юридичних наук, професор,
заступник директора з наукової роботи
Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Мамутова Національної академії наук України»*

КРИТЕРІЙ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ ЙОГО ВРАХУВАННЯ У ТИПОЛОГІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Беззаперечним є той факт, що спроможність територіальних громад вирішувати широкий спектр соціально-економічних питань зазнала через військові події істотних обмежень, що зумовлено, в першу чергу, значим скороченням ресурсної бази місцевого розвитку.

Невипадково у наукових джерелах акцентується увага на так званій «економічній спроможності територіальної громади» у значенні «здатності громади фінансувати місцеві заходи і забезпечувати необхідні ресурси для цього та здатності громади генерувати та підтримувати економічне зростання та розвиток громади, зберігаючи при цьому навколишнє середовище». Струк Н. П., як авторка цього визначення, додатково зауважує на тому, що економічна спроможність територіальної громади включає фінансову (бюджетну та інвестиційну) і ресурсну спроможності громади [1].

Як впливає з Аналітичного дослідження «Формування критеріїв та методики оцінювання спроможності територіальних громад», підготовленого експертами Центру політико-правових реформ, у якому представлено результати оцінювання фінансової спроможності територіальних громад за шістьма різними критеріями, відповідні показники у розрізі 1438 територіальних громад не є втішними. Зокрема, із застосуванням у якості оцінювального критерію середнього значення відповідного показника по всій сукупності територіальних громад України встановлено, що 849 територіальних громад (або 59 % від загальної кількості) мають критичний рівень спроможності, ще 329 (22,9 %) – низький. Відтак, 1178 громад (81,9 %), за обраним експертами критерієм, належать до найнижчих категорій спроможності [2, с. 11, 13]. За іншими критеріями оцінювання експерти констатували дещо меншу питому вагу територіальних

громад, які належали до найнижчих категорій спроможності.

Водночас, зазначені результати оцінювання фінансової спроможності додатково переконують у доцільності формування та реалізації державної політики за різними пріоритетними напрямками, які у своїй сукупності можуть створити передумови для посилення економічної спроможності територіальних громад. У зв'язку з цим важливу інституціональну роль мають відігравати правові засоби, які сприяють реалізації регулятивного потенціалу державної регіональної політики.

При цьому межі та ступінь впливу комплексу правових засобів залежатимуть, у першу чергу, від об'єкта впливу, яким виступатимуть різні типи територій України, запропоновані Законом України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015. Зокрема, спираючись на територіально-орієнтований та безпековий підходи, законодавцем виділено чотири функціональні типи територій:

- 1) території відновлення;
- 2) регіональні полюси зростання;
- 3) території з особливими умовами для розвитку;
- 4) території сталого розвитку (ч. 2 ст. 11-2) [3].

Зазначена типологізація територій України, як впливає зі змісту ч. 2 ст. 11-2 Закону України «Про засади державної регіональної політики», впроваджується для планування відновлення та стимулювання розвитку регіонів та територій, а також з метою запровадження органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування спеціальних механізмів та інструментів.

Виходячи з цього, у ст. 11-2 Закону України «Про засади державної регіональної політики» у стислій формі представлено ключові ознаки, які характеризують кожну групу територій, а саме:

територіями відновлення є мікрорегіони, територіальні громади, на території яких відбувалися бойові дії та/або які були тимчасово окуповані, та/або території яких зазнали руйнувань об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій, а також які характеризуються різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку та значним переміщенням населення до інших регіонів та/або інших держав;

регіональними полюсами зростання є мікрорегіони, територіальні громади, що характеризуються значно кращими географічними,

демографічними, соціально-економічними показниками розвитку порівняно з іншими подібними територіями регіону, та зростання яких позитивно впливає на суміжні території, регіон та/або державу в цілому;

територіями з особливими умовами для розвитку є макрорегіони, мікрорегіони, територіальні громади, рівень соціально-економічного розвитку яких є низьким або на яких існують природні, демографічні, міжнародні, безпекові чи інші об'єктивні обмеження щодо використання потенціалу території для розвитку;

територіями сталого розвитку є самодостатні мікрорегіони, територіальні громади з наявним соціально-економічним потенціалом територій та спроможні до збалансованого розвитку в економічній, соціальній та екологічній сферах [3].

В той же час нормативно визначені ознаки, які характеризують кожену групу територій, мали б враховувати такий юридично значущий параметр територіальної громади, як-то рівень її спроможності. Попри те, що наявний правовий інструментарій оцінки рівня спроможності слугує цілям формування спроможних територіальних громад, вбачається за можливе використати критерії оцінки рівня спроможності та відповідні класифікаційні рівні спроможності задля доповнення системи показників для віднесення територій до різних функціональних типів, вимоги щодо яких визначаються Кабінетом Міністрів України.

Так, Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 34) до критеріїв оцінки рівня спроможності відносить наступні показники:

чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;

чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;

площа території спроможної територіальної громади;

індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;

частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Своєю чергою, оціночний рівень спроможності визначається на основі суми числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності та становить:

низький рівень спроможності – від 1,5 до 2,1;

середній рівень спроможності – від 2,2 до 3,8;

високий рівень спроможності – від 3,9 до 5 (п. 7) [4].

Відповідно, врахування зазначених критеріїв та рівнів оцінки спроможності територіальних громад дозволить обрати диференційований підхід як до поділу територій України на функціональні типи, так і вибору правових засобів стимулювання відповідних територіальних громад, території яких будуть включені до одного з чотирьох функціональних типів. Тим більше, Закон України «Про засади державної регіональної політики» передбачає варіативність заходів підтримки щодо окремих функціональних типів територій з особливими умовами для розвитку (абз. 2 ч. 5 ст. 11-2).

Вбачається, що наведена пропозиція могла б знайти нормативне закріплення у межах ст. 11-2 Закону України «Про засади державної регіональної політики», а також у вимогах щодо показників для віднесення територій до різних функціональних типів, які визначаються Кабінетом Міністрів України. У зв'язку з цим варто зауважити, що наведені міркування вже можуть бути втілені у вимогах щодо показників для віднесення територіальних громад і мікрорегіонів до територій відновлення, встановлених Порядком визначення територій відновлення, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 731 [5].

Список використаних джерел

1. Струк Н. П. Особливості забезпечення економічної спроможності територіальних громад України в умовах воєнного стану. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2023. № 7. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-7-05-01>.
2. Формування критеріїв та методики оцінювання спроможності територіальних громад (аналітичне дослідження). Центр політико-правових реформ. Київ, жовтень, 2023. Портал «Децентралізація». URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1332/Аналітичне_дослідження_щодо_оновленої_Методики_з_додатками.pdf.
3. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
4. Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 34). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.
5. Порядок визначення територій відновлення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 731. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text>.

Камінська Наталія Василівна,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри міжнародного права та
порівняльного правознавства
Національний авіаційний університет*

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА З ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ ЗБРОЙНІЙ АГРЕСІЇ РФ: У ПОШУКАХ КОНЦЕПЦІЇ

Одна з найбільших загроз XXI ст. не лише для Української держави, а й для всієї Європи і фактично всього світу – це, безумовно, агресія рф. Проти України вона триває з 2014 р., тобто десятиліття в Європі відбувається системне порушення основних принципів міжнародного права, норм і принципів міжнародного гуманітарного права і міжнародного права прав людини. Хоча паралельно відбувається активізація процесів європейської та євроатлантичної інтеграції, впровадження загальноцивілізаційних, європейських правових цінностей на конституційному, муніципальному та інших рівнях.

Отже, людство спостерігає та очікує системних дієвих рішень у протидії й припиненні агресії рф. Слід акцентувати, що за ст. 5 Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 р., даний злочин належить до найбільш тяжких злочинів, які викликають занепокоєння всього міжнародного співтовариства і на які МКС поширює свою юрисдикцію на встановлених умовах. Разом з тим, у ст. 8 bis розмежовано для цілей Статуту «злочин агресії» й «акт агресії». У першому випадку це «планування, підготовка, ініціювання або вчинення особою, яка спроможна фактично здійснювати контроль за політичними чи військовими діями держави або керувати ними, акту агресії, який за своїм характером, тяжкістю та масштабами є грубим порушенням Статуту ООН», у другому випадку – «застосування збройної сили державою проти суверенітету, територіальної цілісності або політичної незалежності іншої держави чи в будь-який інший спосіб, несумісний зі Статутом ООН». Будь-який з визначених актів, незалежно від оголошення війни, буде кваліфікуватися відповідно до резолюції 3314 (XXIX) ГА ООН 1974 р. як акт агресії [1–2]. Згадана резолюція 1974 р. встановила розширений перелік діянь, що становлять агресію, на відміну від Конвенції про визначення

агресії 1933 р. Водночас підкреслимо, що здійснення юрисдикції щодо злочину агресії можливе передбаченим способом: 1) шляхом передачі ситуації державою, *proprio motu* (ст. 15 bis) або 2) через передачу ситуації Радою Безпеки ООН (ст. 15 ter) [1].

Як було зазначено, з огляду на триваючу десятилітню агресію рф, що розпочалась анексією АР Крим, тимчасовою окупацією значної частини Донецької і Луганської областей, постає питання стосовно того – якою є державна політика України з питань протидії агресії рф.

У попередніх публікаціях неодноразово зверталась увага на те, що війна вплинула і впливатиме на усі сфери суспільного життя, вносить зміни в інституційні механізми реалізації державної політики, форми і методи роботи державних органів та органів місцевого самоврядування. Тобто активізувалась діяльність військових адміністрацій, які виконують координуючі, стабілізуючі, відновлювальні й інші функції. Відзначається модернізація функціонально-компетенційних характеристик значною мірою інших органів публічної влади, активна волонтерська діяльність, роль і значення інститутів громадянського суспільства у даній ситуації. Для концептуалізації моделі й стратегії державної політики України з питань тимчасово окупованих територій та захисту прав населення, що на них проживає, поряд з державною політикою відновлення територіальної цілісності держави, відновлення та розбудови миру, інформаційного суверенітету України, воєнною політикою держави, важливим є визначення ключових засад і пріоритетів, насамперед, це національні інтереси, права і свободи людини та громадянина, інтереси та потреби територіальних громад, Українського народу, територіальна цілісність і непорушність державних кордонів України та інші конституційні і загальнолюдські цінності [3].

На наше переконання, більш комплексний підхід передбачає формування і реалізацію власне державної політики України з питань протидії агресії рф. Йдеться про упорядковану послідовну і консолідовану сукупність засобів і заходів, організаційно-правову та інституційну, ідеологічно-комунікаційну складові даної політики. Зокрема, вбачається невідкладним завдання щодо забезпечення узгодженої діяльності уповноважених суб'єктів у даній сфері, а саме: Президента України, парламенту та уряду, РНБО України, Служби безпеки України, визначених міністерств та інших органів

державної виконавчої влади, Уповноваженого ВР України з прав людини, прокуратури, місцевих органів влади тощо. Не обійтись на цьому шляху без підтримки міжнародних міждержавних і неурядових організацій, зарубіжних держав.

Вагомими і необхідними результатами у даному контексті є ухвалення і реалізація резолюцій ООН, що стосуються протидії російській агресії, притягнення РФ до відповідальності й відшкодування заподіяних збитків Україні у результаті грубих порушень міжнародного права; створення міжнародного механізму компенсації, Реєстру збитків (створений Радою Європи і функціонує з 1 квітня 2024 р.), заснування спецтрибуналу щодо злочину агресії РФ та використання заморожених активів РФ на користь України. У цілому, важливими є спільні зусилля держав, міжнародних організацій, світового співтовариства у напрямі протидії агресії РФ. Від цього залежить не тільки відшкодування заподіяних збитків внаслідок злочинних дій держави-порушниця, а й запобігання ще більшим загрозам міжнародній безпеці, економіці і правопорядку.

Таким чином, і перед науковцями, насамперед, юристами-міжнародниками, ученими конституціоналістами і криміналістами, постало чимало завдань стосовно наукового обґрунтування оптимальних моделей розробки і забезпечення реалізації державної політики України з питань протидії агресії РФ, державної політики України з питань тимчасово окупованих територій і їх звільнення, захисту прав громадян України, які постраждали внаслідок агресії РФ. Разом з цим, паралельно з цим і водночас невідкладним є концептуалізація набуття Україною членства в НАТО і отримання дієвих міжнародно-правових гарантій безпеки, створення спецтрибуналу щодо злочину агресії РФ тощо. Великі сподівання покладаються на невідкладне відновлення всеохоплюючого, справедливого та сталого миру в Україні та безпеки для всього світу, чому сприятиме реалізація Формули миру, запропонованої 2022 р. на Саміті Групи Дев'яти, засади якої відображені в резолюції A/RES/ES-11/6 «Принципи Статуту ООН, що лежать в основі всеохоплюючого, справедливого та сталого миру в Україні», схваленої ГА ООН 2023 р. [6–7].

Список використаних джерел

1. Римський Статут Міжнародного Кримінального Суду від 17.07.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text
2. Kaminska N. V., Shcherban I. V. Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court: historical, theoretical and practical aspects. Kyiv, 2023. 220 p.
3. Шаптала Н., Камінська Н. Державна політика України з питань тимчасово окупованих територій: проблеми концептуалізації у сучасному науковому дискурсі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2022. № 1. С. 57–69. <https://doi.org/10.33270/01222302.57>
4. Камінська Н. В., Козубенко А.М. Міжнародні судові механізми – ефективний засіб забезпечення миру і безпеки. *Міжнародне та європейське право в сучасних умовах воєнної агресії рф проти України: проблеми і перспективи розбудови громадянського суспільства та формування нової архітектури світової безпеки* (16 травня 2023 року, м. Київ). Київ, 2023. С. 10–12.
5. Білас І. Г. Міжнародно-правові аспекти російської агресії проти України, механізм протидії та юридична відповідальність за воєнні злочини і геноцид. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/237/6355/13391-1?inline=1DOI> <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-223-4-136>
6. Ключові питання та відповіді про російську агресію. URL: <https://mfa.gov.ua/protidiya-agresiyi-rf/klyuchovi-pitannya-ta-vidpovidi-pro-rosijsku-agresiyu>
7. Міжнародно-правові наслідки збройної агресії рф проти України: збірник наук. праць / за заг. ред. О. М. Шпакович. Київ, Одеса : Фенікс, 2024. 404 с.

Кіселичник Василь Петрович,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ДО ПИТАННЯ ПРО ОБМЕЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У сьогоdnішніх складних (загрозливих) умовах в яких перебуває Україна після повномасштабного вторгнення рф перед нашою державою стоять два надзавдання: 1) перемога над країною-агресоркою та 2) вступ до «елітного клубу» європейських держав – Європейського Союзу (далі – ЄС).

І якщо перше надзавдання потребує надзвичайних зусиль в економічному і воєнному аспекті та перебуває у безпосередній залежності від військової допомоги (її розміру) наших союзників, а також від вирішення питань мобілізаційного характеру, то друге надзавдання – вступ до ЄС, вимагає проведення відповідних реформ у секторі економіки та у владно-правовій сфері, тобто передбачає виконання Україною свого «домашнього завдання». Набуття ж Україною (у недалекій перспективі, – так би хотілося) членства у ЄС, стане важливою запорукою відбудови (відновлення) зруйнованої війною економіки, сільського господарства та сприятиме подальшому економічному зростанню держави.

Однак, на сьогоднішній день, у контексті такого «паралельного» вирішення цих двох надзавдань для нашої держави (її правових інститутів та й для українського суспільства в цілому), важливим є питання забезпечення належного функціонування інституту локальної демократії, а саме інституту місцевого самоврядування, який, по-суті, уособлює українську децентралізовану спільноту.

Децентралізація вважається (і це сприймається як аксіома) знаковою реформою для України та справедливо зараховується до головних досягнень нашої держави після Революції Гідності, адже завдяки їй місцеве самоврядування стало більш матеріально спроможним, а відтак, – значно ефективнішим та дієвим.

Водночас, після повномасштабного вторгнення на територію нашої держави країни-агресорки та оголошення указом глави держави від 24 лютого 2022 року в Україні воєнного стану, всі органи публічної влади розпочали своє функціонування в «особливому режимі». Так, відповідно до указу Президента України (п. 6), – на обласні, Київську міську державну адміністрацію та органи місцевого самоврядування було покладено обов'язок щодо утворення рад оборони та забезпечення сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

Ситуація, яка склалася у «перші дні» збройної агресії РФ викликала серйозне занепокоєння (і цілком справедливо) як в українського суспільства так і у Президента України, Парламенту та Кабінету Міністрів України, – тому, всі зусилля органів влади були спрямовані (і це було закономірно) та зосереджені саме на «управління з центру».

Відповідно до указу глави держави, в областях та районах були утворені (на основі обласних і районних державних адміністрацій) тимчасові спеціальні державні органи – військові адміністрації, які повинні були, спільно із військовим командуванням, забезпечити впровадження заходів воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку. Таке рішення, на той час було продиктоване військовою необхідністю та реальною загрозою окупації більшої частини України.

Збройна агресія РФ проти України застала зненацька всі сфери суспільно-політичного життя держави. До таких серйозних викликів не були адаптовані, у значній мірі, й українське законодавство та підзаконні нормативно-правові акти. Так, законодавцем не були, не жаль, у повному обсязі врегульовані питання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, а положення закону «Про правовий режим воєнного стану» в редакції 2015 року дозволяли довільно та на власний розсуд тлумачити його положення.

Тому, прийнятий Верховною Радою України та підписаний Президентом України (травень 2022 року) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану» став важливим і, водночас, проміжним результатом політичного компромісу між парламентськими фракціями щодо

організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. Даний закон, відповідно до якого були внесені зміни та доповнення до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», був покликаний розв'язати важливу проблему керованості державою в таких складних умовах та передбачав збереження місцевого самоврядування на всіх рівнях, але з поступовим вибудовуванням одноосібної і централізованої системи прийняття рішень на рівні голів місцевих територіальних громад та начальників військових адміністрацій.

Утворені військові адміністрації стали важливим інструментом, яким користується держава (її правові інститути) для оптимізації управління в регіонах і громадах в умовах війни. Так, станом на червень 2024 року, в Україні утворено 193 військові адміністрації¹. Із них – 61 діє у містах, включно зі «скандальними кейсами» Чернігова, Рівного та Сум, де міських голів у «дещо сумнівний» спосіб усунули від влади, а також Києва, 62 військові адміністрації утворені у селищах та 69 – у селах.

Однак, як справедливо зазначає аналітик Руху «Чесно» Михайло Загородній, беззвітна перед громадами «залізна рука» глави військової адміністрації близько до лінії фронту або після звільнення від окупації - це одна історія, а от у далеких від війни містах, де повноцінно діє місцеве самоврядування, – геть інша [1].

Більше того, слід вважати не зовсім обґрунтованим, після стабілізації ситуації на фронті у 2022 році, утворення військових адміністрацій у тих населених пунктах, які не перебували у зоні бойових дій та у яких ефективно функціонували місцеві ради. Це спричинило невдоволення та обурення в громадах і провокує прямі конфліктні ситуації із центральною владою. Прикладом може бути «кейс» по Чернігову, який став прецедентом та відкрив можливість усувати з посади нелояльних міських голів. Згодом це повторилося вже у Сумах та Рівному. В цьому контексті, слід також окремо акцентувати увагу на доцільності функціонування військової адміністрації у м. Києві, після того, як загарбників було відкинуто від столиці, а

¹ У 2024 році Указом Президента України було утворено 9 військових адміністрацій – одну міську – Вараську у Рівненській області (20.02.2024, – №82/2024) та вісім військових адміністрацій (три селищних і п'ять сільських) у Запорізькій області (23.04.2024, – №239/2024).

місто стало відносно захищеним завдяки засобам протиповітряної оборони. Водночас, заради справедливості, доречно зазначити, що, так звана, «проблема столиці» (паралельне функціонування міського самоврядування та місцевої виконавчої влади) – це більш комплексна проблема, вирішення якої вимагатиме ухвалення нового закону про столицю.

Щодо питання про посилення централізації, то як вказують окремі експерти-практики, не слід відкидати й повернення до більш радикального сценарію, за яким, на відносно безпечних територіях, відбудеться фактичне згортання місцевого самоврядування на рівні областей і районів та збереження суто декоративних повноважень представницьких органів (місцевих рад) на рівні громад. Таким чином, усі важелі управління остаточно можуть перейти до тимчасових спеціальних державних органів – військових адміністрацій, а представницькі органи громад – ради позбудуться всіх повноважень у частині кадрової, бюджетної політики, формування та контролю виконавчих органів, управління майном.

Слід зазначити, що «перші кроки» такого сценарію вже проявилися, зокрема органи місцевого самоврядування були позбавлені можливості ухвалювати місцеві бюджети. Так, Кабінет Міністрів України своєю постановою № 252 від 11 березня 2022 року «Про деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» позбавив бюджетних повноважень не лише обласні та районні ради, які опинилися під окупацією чи в зоні військових дій, але й усі інші ради цих рівнів на територіях, які знаходяться в тилу. Відповідно до зазначеної постанови Кабінету Міністрів України начальники обласних і районних військових адміністрацій вправі одноосібно підписувати місцеві бюджети, які складені фінансовими органами, без їхнього обговорення на сесіях рад і, аналогічно одноосібно, можуть ними безконтрольно розпоряджатися. Підтвердженням такому факту може бути, зокрема, розпорядження про затвердження (уже вдруге) начальником Львівської обласної військової адміністрації – М. Козицьким бюджету Львівської області.

У цьому контексті доречно згадати про статтю 143 Конституції України, яка закріплює, поміж іншого, право органів місцевого самоврядування на затвердження бюджетів відповідних адмі-

ністративних одиниць, районних і обласних бюджетів, право на встановлення місцевих податків і зборів тощо. Виникає логічне запитання, чому (і ким) призупинені окремі норми Основного закону держави щодо місцевого самоврядування в умовах воєнного стану? Чому органи державної влади, зокрема Уряд України, нехтують нормами Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка стала частиною українського законодавства? Чому норми підзаконних нормативно-правових актів, зокрема постанови Кабінету Міністрів України суперечать нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, – Конституції України та законам України? Адже Основний закон держави (ст. 7) надає гарантії щодо функціонування місцевого самоврядування. І навіть запровадження правового режиму воєнного стану не може слугувати підставою для руйнування конституційного ладу, частиною якого є інститут місцевого самоврядування.

Окрім цього, наприкінці 2023 року «додалася» ще більш важлива проблема, – органи місцевого самоврядування (територіальні громади) були позбавлені значної частини своїх матеріально-фінансових ресурсів. Мається на увазі перерозподіл податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), який сплачували військовослужбовці в бюджет громад. Як відомо, із 1 жовтня 2023 року уряд за ініціативи Міністерства фінансів України затвердив перерахування цього податку в бюджет держави. Кабінет Міністрів України прийняв рішення, що ці кошти, починаючи з листопада 2023 року і до завершення дії воєнного стану, мають надходити до державного бюджету і використовуватись на потреби оборони по тій причині, що громади позбавлені права закуповувати зброю. Таке, образно говорячи, «руйнування бюджету» децентралізації приховує в собі серйозні ризики, попри передбачені компенсаційні виплати для громад з держбюджету Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік». І варто очікувати, як заявив міський голова Києва, голова Асоціації міст України Віталій Кличко, що наступного року відбудеться різке скорочення надходжень до місцевих бюджетів та, відповідно, зменшення активності громад у питаннях допомоги не лише ЗСУ, але й у вирішенні інших проблем, пов'язаних з війною.

Розкритикував рішення Уряду щодо вилучення з місцевих бюджетів доходу від сплати ПДФО з грошового забезпечення

військовослужбовців та правоохоронців і начальник Львівської ОВА М.Козицький (щодо певної міри є неочікуваною, водночас, «сміливою» позицією). Представник президентської вертикалі влади у Львівській області про це написав для «Економічної правди» ще 25.09.2023 року. На його думку, перерозподіл податку на доходи фізичних осіб спричинить розхитування основ держави, що може призвести до фатальних наслідків, про що, зокрема, свідчить затверджений ним 22 грудня 2023 року бюджет області на 2024 рік, який на 38 % є меншим у порівнянні із бюджетом 2023 року.

Таким чином, з початком військової агресії РФ проти України, запровадженням воєнного стану в Україні та із розширенням повноважень органів виконавчої влади на місцях, повноваження органів місцевого самоврядування стали обмеженими, а сама система місцевого самоврядування опинилася, образно кажучи, в «тіні» військових адміністрацій. І, на превеликий жаль, це стосується абсолютно всіх регіонів, а не лише територій, де тривають бойові дії чи які перебувають під тимчасовою окупацією.

Тому, очевидним та незаперечним є той факт, що вся система місцевого самоврядування яку Україна ретельно вибудовувала протягом останніх десяти років¹, проходить, як зазначають експерти-практики та науковці, чи не найсерйозніше випробування на стійкість.

І попри те, що на базовому рівні місцеве самоврядування все ще функціонує в переважній більшості громад (там, де не утворені військові адміністрації населених пунктів), роль місцевих рад, як свідчить практика, є значно обмеженою, хоча повноваження керівника громади у прийнятті окремих одноосібних рішень, зростає. Це стосується затвердження тимчасової структури виконавчих органів, призначення без конкурсу керівників комунальних установ та організацій, ліквідації незаконно розміщених тимчасових споруд, виділення бюджетних коштів на потреби ЗСУ.

Роль органів місцевого самоврядування в період війни, як зазначає проф. В. Ковальчук, не можна недооцінювати, вони

¹ Цього року виповнилося 10 років з часу, коли Україна взяла курс на реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади та децентралізації владних повноважень. Саме 1 квітня 2014 року КМУ схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади. А у 2020 році в Україні завершився перший етап реформи, – місцеві вибори відбулися вже на новій територіальній основі громад та районів.

залишаються важливим механізмом у забезпеченні ефективного функціонування публічної влади та обороноздатності держави [2, с. 39]. Про це свідчить й досвід, набутий Україною за час війни, який демонструє беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням. Тут доречно згадати і про рівень довіри до органів місцевого самоврядування та голів територіальних громад, який залишається стабільно високим в умовах воєнного стану, у порівнянні із довірою до органів державної влади.

З огляду на те, що воєнний стан може тривати ще доволі довго, – місцеве самоврядування повинно продовжувати ефективно функціонувати, насамперед у відносно мирних (тилових) регіонах. Відтворити попередній баланс повноважень між головою громади і радою навіть в умовах мінімальних безпекових ризиків буде значно простіше, ніж відновити місцеве самоврядування шляхом виборів, що в умовах воєнного стану є неможливим. І хоча місцеве самоврядування не зможе самостійно, без активної участі держави, вирішувати питання щодо відновлення територій, проте виключати його із процесу управління на регіональному рівні у період воєнного стану, було б нелогічно і недоцільно, що свідчило б, як зазначає аналітик «Опори» Олександр Неберікут [3], про відрізання основного каналу зворотного зв'язку між громадою і владою.

Тому сьогодні, як ніколи важливо, не допустити «згортання» локальної демократії в умовах воєнного стану та зберегти ключові здобутки децентралізації, відновити дієздатне й ефективне місцеве самоврядування. Це і буде головним та важливим завданням для нашої держави (її правових інститутів) у контексті набуття Україною членства в Європейському Союзі.

Початок переговорів про вступ України до ЄС та перспектива здобуття членства у ЄС вимагатимуть: 1) відновлення роботи інституту місцевого самоврядування на звільнених і прифронтових територіях, якщо дозволить безпекова ситуація; 2) зміцнення фінансової бази місцевої влади шляхом удосконалення процедур адміністрування податків, нового розподілу повноважень щодо такого адміністрування, удосконалення моделі податку на майно та забезпечення надійної місцевої фіскальної бази, що допоможе уникати фінансової вразливості органів місцевого самоврядування; 3) завершення у повному обсязі децентралізації державного

управління, зокрема реформи місцевих органів виконавчої влади, що передбачається законопроектом № 4298.

Отже, для успішного проведення переговорів щодо набуття членства в ЄС Україні доведеться вноرمувати, зокрема, державну політику щодо місцевого самоврядування.

Місьцеве самоврядування та децентралізація влади повинні стати важливою та надійною запорукою ефективного відновлення України після перемоги над країною-агресоркою.

Список використаних джерел

1. Загородній М. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? (22 листопада 2023 року). URL: info@chesno.org
2. Ковальчук В. Б. Особливості правового регулювання функціонування самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 37–46.
3. Неберикут О. Порятунк місцевого самоврядування у часи війни (24 травня 2022 року). URL: inforoga@org.ua

Mishyna Natalia Viktorivna,
*Ph.D (Law, Doctorate), Professor, Researcher of
SAGE Laboratory, University of Strasbourg, France*

INTERVIEWS IN THE MUNICIPAL RESEARCHES (ON THE MATERIALS OF THE PROJECT ON THE ECtHR JUDGEMENTS' IMPLEMENTATION BY THE LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES)¹

The focus of this survey centers on 'The role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: exchanging expertise and generating theory.' The survey employs theory-generating expert interviews to foster discussion, strengthen, and develop theoretical approaches.

The outcomes of these interviews will be meticulously summarized and utilized, adhering to the provisions outlined in EU legislation concerning data ethics, including depersonalization measures. This data will contribute to the individual project led by Professor Natalia Mishyna titled 'The role of local authorities in the implementation of judgments from the European Court of Human Rights.' This project receives funding through the EU's Marie Skłodowska-Curie Actions 'MSCA4Ukraine,' conducted by the University of Strasbourg, France, with secondments at Nantes University, France.

The expert interviews will focus on local and regional authorities, specifically the local self-government (municipal) bodies. In accordance with the Council of Europe's definition:

Local Authorities: Entities with legal personality, as defined by the domestic law of member states. They exercise specific public functions and serve the interests of the local population.

Regional Authorities: Entities with legal personality, defined by the domestic law of member states. They exercise specific public functions and serve the interests of the regional population.

The expert interviews will be problem-centered, with two distinct groups of experts receiving different questionnaires designed to approach the topic from two perspectives:

Group 1: Going from international to local/regional level

Specialists with expertise in the execution of ECtHR judgments will

¹ Funded under the EU's Marie Skłodowska-Curie Actions «MSCA4Ukraine» (individual project 'The role of local authorities in the implementation of the judgments of the European court of human rights').

explore the survey topic from an international level down to the local and regional levels.

Group 2: Going from local/regional to international (ECtHR) level

Specialists with expertise in local government will examine the survey topic from a local and regional level up to the international (ECtHR) level.

The questionnaire for ECtHR execution specialists takes a 'downgoing' perspective, considering how the local government could benefit.

Conversely, the questionnaire for local government specialists adopts an 'upgoing' perspective, exploring how the ECtHR could benefit.

This approach aims to create a win-win situation, emphasizing cooperation methods that align with the interests of both local government and the ECtHR.

Aims of the Survey.

Given the innovative nature of the topic, the survey aims to:

- Obtain information and opinions for conducting a comparative analysis of the practices of executing ECtHR judgments at the local and regional levels to identify best practices and potential constraints.

- Obtain information and opinions for conducting a comparative analysis of the practices of implementing ECtHR judgments at the local and regional levels to identify best practices and potential constraints.

Survey Participants.

The surveyed individuals will include 14–16 participants, evenly divided into two categories:

- Specialists working with human rights, specifically involved in the execution of ECtHR judgments (7–8 specialists).

- Specialists in municipal issues (7–8 specialists).

Objectives of the Survey:

- Obtain a comprehensive understanding of both positive practices and potential challenges regarding the involvement of local and regional authorities in human rights protection at the local level.

- Identify the extent of involvement of local and regional authorities in the execution of ECtHR judgments.

- Determine the system of actions that should be implemented at the state and local levels to engage local authorities in the implementation of ECtHR case law.

Methodology of the survey.

The planned research involves a cross-sectional survey aimed at gathering insights from a specific target audience within a defined time

interval. The survey research method employs a combination of email surveys and face-to-face interviews:

Survey Mechanism:

The first step involves disseminating the questionnaire through email and anticipating its completion and return.

The second step is facultative and it involves interview:

– 60-minutes interview in case the specialist would prefer not to fill in the questionnaire in advance – but rather have the interview to discuss orally the questions from the questionnaire;

– 30-minute face-to-face interviews, either in-person or online, guided by the responses received in the questionnaire. This is especially crucial given that all the questions are open-ended.

If there will be no need to pose the additional questions based on the answers – in this case the interview might not be conducted.

Survey Research Methods:

The email survey method, where respondents independently complete the questionnaire, stands out as the most cost-effective and efficient means of data collection. The lack of intermediary contact enhances the likelihood of obtaining truthful information, especially on sensitive topics. However, this approach may lead to a high percentage of questionnaire rejections and errors due to potential misunderstandings.

On the other hand, the interview method, where an interviewer records respondents' answers, offers a more qualitative approach to data collection. It minimizes the chances of incorrectly filled out questionnaires and omitted questions, encourages higher survey participation, and ensures adherence to sample parameters. Nevertheless, this method requires more human resources and is comparatively more expensive. While the presence of an interviewer increases the likelihood of obtaining truthful responses to sensitive questions, it necessitates careful monitoring of the interviewer's work.

Using the survey results and adhering to the principle of confidentiality, databases will be created, encompassing respondents' answers to the survey questions. These databases will play a crucial role in the research process, serving as one of the methods to verify the formulated conclusions and proposals derived from the research outcomes.

The Results Of The Survey.

Based on the results of the survey, the analytical report will be created.
Structure of the report:

- introduction;
- methodology;
- main results (in the form of the tables, question by question);
- conclusions and recommendations.

Introduction:

This section provides a concise overview of the survey's purpose, outlining its objectives and offering general insights into the researched topic.

Methodology:

In this segment, details about the survey are elucidated, encompassing the survey duration, the methodology employed for data collection, the survey tools utilized, and key characteristics defining the expert sample chosen for participation.

Main Results:

This section displays the findings in a structured tabular format, offering a clear and organized presentation of the primary outcomes obtained from the survey.

Conclusions and Recommendations:

Within this concluding section, the report synthesizes key conclusions drawn from the survey results and provides actionable recommendations based on the insights gained.

Survey Toolkit

The survey toolkit comprises 2 questionnaires and a table for clarification response notes (in case a question requires further clarification).

Each questionnaire consists of:

- 1 dichotomous question (these questions can be answered with a «yes» or «no»);
- 8 (9) open-ended questions, to which respondents provide answers in a free-form manner.

These questions are categorized into three blocks:

- characteristics of the respondent based on the level of expertise and qualifications in the chosen field;
- questions about the *execution* of the ECtHR judgments by the local and regional levels to identify best practices and potential constraints;
- questions about the *implementation* of the ECtHR case law at the local and regional levels to identify best practices and potential constraints.

Niemczuk Przemysław,
doktor nauk prawnych,
Wyższa Szkoła Prawa i Administracji
Rzeszowska Szkoła Wyższa

25 LAT MODELU POLSKIEGO SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO – ZARYS PROBLEMATYKI

Podstawowym i najważniejszym przejawem decentralizacji, zwłaszcza w sferze publicznej, jest samorząd terytorialny. Współczesny samorząd terytorialny jest efektem długiej ewolucji [1, s. 4]. W aktualnym znaczeniu, jako myśl polityczna, a następnie instytucja prawna, samorząd terytorialny pojawił się w kilku państwach europejskich z końcem XVIII w., by w ciągu XIX w. stać się występującą w stosunkowo szerokim zakresie formą zdecentralizowanej administracji publicznej w społecznościach lokalnych. W drugiej połowie XIX w. samorząd terytorialny stał się w krajach Europy Zachodniej niemal powszechnie występującą postacią zdecentralizowanej, uspołecznionej i demokratycznej władzy lokalnej [2, s. 5]. Decydujące znaczenie dla rozwoju teorii i praktyki samorządu terytorialnego miała francuska i pruska myśl teoretyczna [3, s. 13 i nast.].

Wpolskiej doktrynie pojęcie samorządu terytorialnego ukształtowało się w okresie międzywojennym [4, s. 3 i nast.]. Największy wpływ na polską doktrynę w tej dziedzinie wywarli T. Bigo i J. Panejko, różniący się poglądami na temat istoty samorządu terytorialnego. Zdaniem J. Panejki samorząd terytorialny jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy niepodległe hierarchicznie innym organom, samodzielnie w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego [5, s. 95 i nast.]. Autor ten stworzył, do dziś uznawaną, tzw. państwową teorię samorządu terytorialnego [6, s. 7]. Odmienne poglądy głosi T. Bigo, który traktuje samorząd terytorialny jako korporację (związek publicznoprawny) wyposażony przez prawo w osobowość prawną odrębną od państwa [6, s. 189]. W związku z tym uważa, że nie państwo jest podmiotem praw i obowiązków tworzących w sumie zakres działania samorządu terytorialnego, lecz sam samorząd terytorialny. Koncepcja ta zyskała prymat po 1990 r. i legła u podstaw konstytucyjnej i ustawowej regulacji tej instytucji w okresie transformacji [6, s. 7].

W wyniku szeroko zakrojonych prac związanych z wypracowaniem modelu ustrojowo-prawnego w ramach reform lat 90., ostatecznie przyjęto trójszczeblowy model samorządu terytorialnego, który wszedł w życie 1 stycznia 1999 r. Samorządowe gminy i powiaty odpowiedzialne miały być za realizację zadań o znaczeniu lokalnym. Województwa zaś – przyjmujące specyfikę regionalną, jako jednostki o mieszanym, tj. rządowo-samorządowym charakterze, odpowiadać miały za zadania ogólne, głównie z zakresu polityki regionalnej. Zasadniczym polem dla działania administracji regionalnej miały być: gospodarka, rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny, realizowany także w wymiarze międzynarodowym poprzez współpracę gospodarczą, promocję regionu i planowanie przestrzenne. Osią działania dla systemu lokalnego powinien się stać obywatel i jego potrzeby, w wymiarze regionalnym – głównie gospodarka. Rozwiązanie to było sposobem na przywrócenie równowagi funkcjonalno-przestrzennej kraju wypaczonej funkcjonującym od 1976 r. dwuszczeblowym podziałem zasadniczym kraju. Stanowił ważny czynnik z jednej strony dynamizujący procesy zmian ustrojowych, nastawionych na osiągnięcie zmian jakościowych, z drugiej strony odpowiadający na współczesne wyzwania cywilizacyjne. Trójszczeblową strukturę administracji terenowej oceniano jako ostatecznie prostszą i klarowniejszą w porównaniu z proponowanym modelem dwuszczeblowym, pomimo odwrotnego wrażenia [7, s. 204–205]. Odnosiło się to głównie do założeń organizacji samorządu terytorialnego, który miał występować na wszystkich trzech szczeblach tej struktury. Obecnie samorząd terytorialny stanowi jedną z podstawowych instytucji ustrojowych w Polsce. Uczestniczy w sprawowaniu władzy na mocy art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483). Jest najważniejszym wyrazem decentralizacji zagwarantowanej w art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej. Co więcej, stanowi podstawową instytucję realizacji zadań publicznych w myśl domniemania wyrażonego art. 163 Konstytucji.

Ocena obowiązującego w Polsce modelu samorządu terytorialnego zasadniczo wypada pozytywnie (zob. np. uchwałę Sejmu z dnia 11 maja 2001 roku, M.P. Nr 16, poz. 249). Po ponad ćwierćwieku funkcjonowania uznać go należy dodatkowo za sprawdzone rozwiązanie. Jego obserwacja na przestrzeni takiego okresu pozwala na wyłonienie kilku spostrzeżeń i postulatów. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na wieloaspektową ani wnikliwą analizę, stąd ograniczy się jedynie do zasygnalizowania niektórych w nich.

Dokonując porównania charakteru wszystkich szczebli struktury terytorialnej państwa, stwierdzić należy, że obecnie każdy z nich jest odmienny: gmina zachowuje wyłącznie samorządowy charakter, zaś województwo cechuje symbioza samorządowo-rządowa. Status powiatu pod tym względem jest zaś najmniej czytelny. Nie jest ani wyłącznie samorządowy, ani samorządowo-rządowy. Jest jednostką, której charakter stanowi rozwiązanie pośrednie pomiędzy nimi. Ustrojowo powiatowi przyznano wyłącznie samorządowy charakter na wzór gminy, co trudno uznać za uzasadnione. Z jednej strony gmina i powiat zostały powiązane w jednolicie postrzeganą samorządową strukturę lokalną zakładającą domniemanie właściwości gminy i subsydiarny charakter powiatu w realizacji lokalnych zadań publicznych. Z drugiej strony, w powiecie – w przeciwieństwie do gminy – występuje terenowa administracja rządowa (zespolona i niezespoleona). W przeciwieństwie zaś do województwa, w powiecie nie utworzono organu administracji rządowej o właściwości ogólnej zwierzchniego nad powiatową zespoloną administracją rządową, zaś jej zespolenie opiera się na powiatowych strukturach samorządowych. O ile więc powiat zachowuje znaczenie dla samorządu terytorialnego, o tyle jednak nie jest to jego wyłączna cecha. Funkcjonalnie pozostaje płaszczyzną samorządowo-rządową. Więcej nawet, jego obecna rola wynikająca z przepisów materialnych skłania do refleksji o przewadze charakteru rządowego nad samorządowym. To pozwala na przyjęcie, że powiat jest płaszczyzną uzupełniającą lokalną administrację samorządową o szczebel ponadgminny, a zarazem rozwinięcie terenowej administracji rządowej o szczebel lokalny. To dalej powoduje, że model samorządu terytorialnego w Polsce z jednej strony jest złożony, ale z drugiej – komplementarny. Nie oznacza to jednak braku potrzeby jego doskonalenia.

Jednym z podstawowych – z punktu widzenia trwałości ustrojowo-prawnej modelu samorządu terytorialnego jest postulat jego konstytucjonalizacji. Konstytucjonalizacja obecnego modelu samorządu terytorialnego w postulowanym zakresie byłaby zwieńczeniem reformy ustrojowej lat 90., której jednym z podstawowych założeń było wprowadzenie samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach zasadniczej organizacji terytorialnej państwa. Trwałość organizacji tego samorządu winna więc być adekwatna do rangi jaką pełni w koncepcji ustrojowej państwa, którego jedną z podstawowych zasad jest decentralizacja władzy publicznej.

Kolejną kwestią wymagającą przyglądnięcia się jest konstrukcja ustrojowa administracji publicznej w układzie rządowo-samorządowym. O ile kwestia gmin i województw, co do zasady, nie wywołuje wątpliwości, tak szczebel powiatowy zdaje się ustrojowo nie odzwierciedlać jego roli. W gminie, gdzie samorząd terytorialny – jako najbardziej autentyczny – świetnie sprawdza się w model monistyczny, tj. bez administracji rządowej. Województwo stanowi szczebel regionalny, gdzie sprawdza się symbioza samorządowo-rządowa. Charakter zadań regionalnych pozwala na funkcjonowanie zarówno wojewódzkiej administracji rządowej, jak i samorządu województwa. Najmniej oczywisty jest powiat. Z jednej strony stanowi ponadgminny lokalny szczebel samorządowy, z drugiej zaś lokalny szczebel występowania administracji rządowej. I o ile na szczeblu tym ulokowano rządowe służby, inspekcje i straże, to jednak nie powołano lokalnego organu administracji rządowej o właściwości ogólnej w roli jej zwierzchnika w powiecie. Funkcjonalnie wyposażono w tę funkcję starostę będącego organem wywodzącym się z samorządu powiatowego. Niemniej jednak, nie jest to organ rządowy, co skłania do przekonania o potrzebie rozważenia uwzględnienia na tym szczeblu terenowej administracji rządowej w osobie organu o właściwości ogólnej, na wzór wojewody. Zważywszy na ramy niniejszego opracowania, nie wnikając w możliwe w tym zakresie rozwiązania, zabieg ten jednak zasadniczo ocenić należy za potrzebny i z wielu powodów korzystny. Przede wszystkim pozwoli to na wzmocnienie zasady zespolenia powiatowej administracji rządowej, która obecnie jest wypaczona. Będzie to miało także wpływ na przejrzystość finansów publicznych w powiecie, które co do zasady ulegną rozdziałowi na rządowe i samorządowe. W tym zakresie pojawi się możliwość uwolnienia finansów samorządu powiatowego od kwot przekazywanych powiatowi z budżetu państwa na zadania realizowane przez powiatowe służby, inspekcje i straże. W efekcie proporcje pomiędzy dochodami własnymi a uzyskiwanymi z budżetu państwa pozwolą na właściwą ocenę wydolności finansowej samorządu powiatowego w realizacji zadań samorządowych.

Podsumowując stwierdzić należy, że funkcjonujący w Polsce od 25 lat model trzyszczeblowego samorządu terytorialnego nabrał walorów trwałości. Pomimo różnych zastrzeżeń i problemów związanych z jego bieżącym funkcjonowaniem uznać należy to rozwiązanie za właściwe i sprawdzające się w warunkach ustrojowo-prawnych Polski. O ile więc postulaty usprawniające będą pojawiać się wraz z narastającymi zmianami społeczno-gospodarczymi,

to jednak powinny one przybierać formę korekt usprawniających, a w konsekwencji utrwalających obecny model samorządu terytorialnego.

Źródła

1. Niewiadomski Z. Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele. Warszawa, 1990.
2. Piekara A. Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i fikcje, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne* / pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego. Warszawa, 1998.
3. Niewiadomski Z. Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego. Warszawa, 1988.
4. Nowacka E. Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego. *Samorząd Terytorialny*. 1992. Nr 4.
5. Panejko J. Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Wilno, 1934.
6. Piekara A. Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj. Warszawa, 2005.
7. Wysocka E. [w:] *Reforma administracji publicznej «Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne»*. Wybór opinii i ekspertyz. Warszawa, 1997.

Пархоменко Наталія Миколаївна,
*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАН України,
завідувач відділу Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЯМОГО НАРОДОВЛАДДЯ АБО РОЗВИТОК КОНСЕНСУСНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В АСПЕКТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Існування ефективних інститутів прямої демократії у всьому світі вважається однією із цінностей та свідчить про демократичний характер організації публічної влади. Втім аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду в галузі організації, правового забезпечення та функціонування цього інституту дає змогу стверджувати про існування різноманітних моделей організації публічної влади, які в різний спосіб здійснюють вплив на розвиток системи права та законодавства в країні.

З 2014 року в Україні тривають процеси трансформації органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовані на децентралізацію, 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. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність [1].

Пізніше, у 2019 році Президентом України було подано у Верховну Раду України законопроект №1015 «Про внесення змін до статті 93 Конституції (щодо законодавчої ініціативи народу)» із пропозицією надати право законодавчої ініціативи громадянам. Тому згодом референдум може стати не єдиною формою представницької демократії для України.

Відповідно наразі можна дискутувати щодо здобутків та прорахунків запровадження та реалізації реформи децентралізації та наголосити на важливості вивчення відповідного зарубіжного

досвіду в частині становлення інститутів прямого народовладдя з огляду на можливість його використання в Україні.

В цьому аспекті цікавим є швейцарська модель організації публічної влади та її вплив на формування систем права та законодавства. При цьому варто згадати, що перший у Європі достовірно відомий референдум було проведено у 1439 році у швейцарському кантоні Берн з питань запровадження додаткового збору для військових потреб, а у 1802 році у Швейцарії відбувся перший загальнодержавний референдум, на якому затверджено другу конституцію Гельветичної республіки [2, с. 301]. Відповідно Швейцарія відома у світі своїм досвідом реалізації інститутів прямої демократії, оскільки пройшла довгий шлях їх становлення і розвитку, основні складові якого дістали випробування роками та еволюціонували разом з розвитком держави, права та світового правопорядку.

Насамперед необхідно визначити конституційні засади функціонування інститутів безпосередньої демократії. Так, згідно з Федеральною конституцією Швейцарської конфедерації, прийнятою у 1999 року, кожна особа несе відповідальність перед самим собою і бере участь у відповідності зі своїми можливостями у виконанні завдань, що стоять перед державою і суспільством. Відповідно в Конституції також закріплено форми прямої участі народу і кантонів у реалізації влади. Йдеться про референдуми та народну ініціативу.

Референдум – одна з форм безпосередньої демократії, що застосовується для прийняття або затвердження шляхом голосування конституційних актів, законів або інших найважливіших рішень загальнодержавного чи місцевого значення [2, с. 301].

В теорії конституційного права розрізняють декілька видів референдумів відповідно до різних критеріїв. Зокрема, це: «1) за територіальністю референдуму його можна поділити на загальнодержавний (національний), регіональний і місцевий; 2) за предметом, тобто за змістом питань, винесених на всенародне голосування, референдуми поділяються на конституційні й законодавчі; 3) за ознаками референдуми поділяються на обов'язкові й факультативні; 4) за юридичною силою рішень і політико-правовими наслідками референдуму – на імперативні (обов'язкові)

й дорадчі (дорадчі); 5) за часом проведення референдуму – на попередні й після законодавчі, які, відповідно, є консультативними й ратифікаційними; 6) за суб'єктами ініціювання референдуму – на ті, що ініціюються народом, ініціюються парламентом та ініціюються президентом» [3, с. 11].

Конституцією Швейцарії передбачено два види референдумів: обов'язковий та факультативний.

Обов'язковий референдум проводиться в чітко визначених законом випадках і лише тоді, коли його предмет не може бути розв'язаний в інший спосіб, тоді відповідний законопроект пропонується на розгляд громадянам, які мають право голосу. Факультативний референдум – це такий референдум, який можна й не проводити. Але зазначений референдум обов'язково проводиться за ініціативою певної конституційно визначеної кількості громадян. Таким чином, особливість факультативного референдуму полягає в тому, що він породжує конфлікт повноважень з органами представницької демократії (парламентом) [3, с. 15].

Відповідно до статті 140 Конституції Швейцарії на обов'язковий референдум на голосування народу та кантонів передаються питання щодо: повного або часткового перегляду Конституції; приєднання до організацій колективної безпеки або до наднаціональних спільнот; оголошені строковими федеральні закони, які позбавлені конституційної основи і тривалість дії яких перевищує один рік. Ці закони повинні бути передані на голосування протягом одного року з часу їх прийняття Федеральними зборами.

Згідно зі Статтею 141 Конституції Швейцарії факультативний референдум може бути скликаний на вимогу 50000 громадян і громадянок, які мають право голосу, або восьми кантонів. Предметом такого референдуму можуть бути: а) федеральні закони; б) федеральні закони, оголошені строковими, дія яких перевищує один рік; в) федеральні постанови, щодо яких відповідно до Конституції або законом передбачається таке голосування; г) міжнародні договори, які: мають невизначену тривалість дії і не можуть бути денонсовані; передбачають приєднання до міжнародної організації; ведуть до багатосторонньої уніфікації права. При цьому Федеральні збори можуть передавати на факультативний референдум інші міжнародні договори.

Таким чином за народною ініціативою та на факультативному референдумі закони, в тому числі і Основний Закон, можуть бути внесені на розгляд парламенту, переглянуті та відхилені. Втім, як свідчить статистика, на референдумах відхиляють лише невеликий відсоток, прийнятих парламентом законів, що свідчить про високу якість нормопроектної діяльності, професіоналізм та належний рівень використання різного роду засобів юридичної техніки. В тому числі до розгляду у парламенті законопроект проходить обов'язкове обговорення та внесення пропозицій щодо його удосконалення всіма зацікавленими суб'єктами, як от політичними партіями та громадським організаціями. Завдяки цьому в парламент розглядається законопроект, який вже є результатом обговорення та пошуку суспільного компромісу.

Окрім того, вагомий вплив на якість правового масу здійснює закріплене в Конституції Швейцарії право народу на вето на прийняті парламентом закони. Це унікальний у світі випадок, свого роду засіб забезпечення механізму стримування та противаг у організації та здійсненні державної влади.

Загалом упродовж 1970–1995 рр. у Швейцарії було проведено 76 референдумів з 217 питань. Як і в інших європейських країнах, використання референдуму в Швейцарії також виявляє тенденцію до зростання. Кількість референдумів, на яких швейцарці приймали рішення протягом 1970–1995 рр., майже вдвічі перевищує їх число порівняно з 1945–1970 рр. – 64 референдуми з 86 питань [4: 138].

З 2000-х років у країні помітна значна активізація використання інструменту народної ініціативи. Так, згідно зі списком ініціатив, понад 75 ініціатив розглянуті з 2000 року, а в черзі близько двох десятків. Це більше, ніж усі ініціативи за 1980-ті роки, після того як були започатковані в 1891 р. Через це Швейцарію іноді називають одним зі світових лідерів у застосуванні інструментів прямої демократії, адже швейцарці беруть участь в голосуваннях по два, три, а то й чотири рази на рік [5]. Відповідно громадяни Швейцарії мають змогу приймати активну участь у вирішенні проблем державного та місцевого рівня, які визначають повсякденне життя та майбутнє країни.

Отже, незважаючи на дію періоду надзвичайного стану в Україні, важливим є звернення до проблем, які визначають вплив народу на

здійснення державної влади, її демократизації, серед яких – розвиток інститутів безпосередньої демократії. Слід зазначити, що правове регулювання цього питання має складну історію. Вперше в незалежній Україні Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» було прийнято ще у 1991 році, у 2012 році прийнято новий Закон України «Про всеукраїнський референдум», який у 2018 році було визнано неконституційним. І лише у 2021 році було прийнято новий Закон «Про всеукраїнський референдум», яким передбачено ініціювання виборцями проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Втім наразі залишається невизначеним питання щодо організації та проведення інших видів референдумів, в тому числі і за народною ініціативою. Зокрема йдеться про місцевий референдум як форму прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування, передбачений Законом України «Про місцеве самоврядування», але ж порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно на ньому, має визначитися законом про референдуми, прийняття якого досі є предметом дискусій. З огляду на це продовження вивчення зарубіжного досвіду є важливою складовою наукового забезпечення законопроектної діяльності, пов'язаної із підготовкою та прийняттям відповідного законодавства.

Список використаних джерел

1. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vyruaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
2. Федоренко В. Л. Референдум. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 5 : П–С. 2003. 736 с.
3. Кириченко В. М., Соколенко Ю. М. Класифікація референдумів у конституціях України та держав континентальної Європи: порівняльно-правовий аналіз. *Альманах міжнародного права*. Вип. 23. С. 11–20.
4. ЛеДюк Л. Учасницька демократія: референдуми у теорії та практиці. Харків : Центр освітніх ініціатив, 2002. 160 с.
5. Мислюк К. Народна ініціатива: міжнародний досвід. 28 листопада 2019. URL: <https://www.oporaua.org/vybyory/narodna-initsiativa-mizhnarodnii-dosvid-19538>

Рабінович Сергій Петрович,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ НАЛЕЖНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У МУНІЦИПАЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ

Набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон) стало довгоочікуваною подією, із якою пов'язуються сподівання щодо підвищення рівня забезпечення прав особи, зокрема й у відносинах з органами муніципальної влади як адміністративними органами. Ця подія породжує також і низку практично значимих питань. До них належить, зокрема, питання про особливості дії конституційної засади верховенства права та її нормативних складових у регулюванні відносин людини з органами місцевого самоврядування.

Особливий інтерес становлять принципи адміністративної процедури, оскільки згідно із пунктом 2 частини другої статті 1 Закону, дія цього Закону не поширюється, на цілу низку суспільних відносин. Проте норми Закону, які є текстуальним відтворенням конституційної засади верховенства права, мають універсальну сферу дії і зберігають свою чинність в усіх випадках, коли Закон містить загальне застереження стосовно непоширення своєї дії на певну групу суспільних відносин.

Сказане, безумовно, стосується нормативних елементів принципу верховенства права: законності (ст. 4, 6) та юридичної визначеності (ст. 4 Закону); меж здійснення дискреційних повноважень (ч. 3 ст. 6); рівності перед законом (ст. 4, 7); обґрунтованості (ст. 4, 8); безсторонності (неупередженості) адміністративного органу (ст. 4, 9); добросовісності і розсудливості (ст. 4, 10 Закону); пропорційності (ст. 4, 11), своєчасності і розумного строку (ст. 4, 13), гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 4, 17) та ін. Це ж торкається і приписів Закону, які конкретизують принципи адміністративної процедури (наприклад, право бути заслуханими адміністративним органом з питань, що є предметом адміністративного провадження, до прийняття адміністративного

акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес такого учасника (пункт 4 ч. 1 ст. 28 Закону)). Попри те, що визначення сфери дії закону належить до відання органу законодавчої влади, до компетенції парламенту не належить обмеження сфери дії конституційних принципів права, зокрема принципу верховенства права.

З огляду на вимоги правової визначеності безумовним позитивом є легальне дефініювання у Законі понять, які відображають нормативні елементи верховенства права. Поряд із цим, конкретизація окремих вимог верховенства права викликає запитання. Це передовсім стосується вимоги пропорційності (ч. 2 ст. 11 Закону). Друге речення частини статті 2 Закону вочевидь не відповідає розумінню принципу пропорційності, усталеному в практиці ЄСПЛ та КСУ. Забезпечення «найменших негативних наслідків для публічних інтересів» логічно виключає забезпечення «найменших негативних наслідків для особи». Таким чином, *de facto* нівелюються конституційна вимога найвищої соціальної цінності людини і праволюдності спрямованості діяльності держави. Зміст же засади пропорційності суттєво спотворюється, що не сприятиме покращенню рівня захищеності особи. Завдяки такій «конкретизації» адміністративні органи, зокрема й органи місцевого самоврядування, у справах, пов'язаних із оскарженням їхніх рішень, дій та бездіяльності отримують нові процесуальні інструменти захисту «честі мундиру».

На жаль, також не є бездоганним формулювання статті 10 Закону, які конкретизують зміст засад добросовісності і розсудливості. Недоліком є, по-перше, тавтологічна згадка про добросовісність; по-друге, – зведення кола способів закріплення правомірних цілей діяльності адміністративного органу лише до «визначених законом». Ситуацію частково рятує припис ч. 3 статті 11, згідно з яким «Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані. Мета, з якою надано повноваження, визначається законом або впливає з його положень». Однак вміщення цього припису в статті про «пропорційність» може ускладнити правозастосування.

Не надто сприяє підвищенню правової визначеності відсилання законодавця до понять «здорового глузду» й «логіки», які навряд чи можна вважати більш вузькими за змістом, аніж поняття

розсудливості. Розміщення ж «дотримання вимог законодавства» після вимог «здорового глузду», «логіки», й моралі викликає заперечення з огляду на те, що зміст вимоги законності розкривається у статті 6 Закону.

Вельми цікавою й потенційно важливою новелою Закону став інститут нікчемності адміністративних актів (ст. 77), який збагачує інструментарій захисту прав людини у відносинах із муніципальною владою у зв'язку з набуттям у власність комунального майна. Прийнятий адміністративним органом адміністративний акт є нікчемним, якщо він містить очевидні значні недоліки, зокрема ті, які прямо перелічені у ст. 77 (адміністративний акт прийнято адміністративним органом, який не має на це відповідних повноважень; виконання адміністративного акта вимагає вчинення злочину; виконання адміністративного акта є об'єктивно неможливим та ін.). Нікчемний адміністративний акт не набирає чинності. Адміністративний орган у будь-який час може своїм рішенням визнати нікчемність прийнятого ним адміністративного акта. Особа, яка має на це законний інтерес, може вимагати визнання адміністративного акта нікчемним від адміністративного органу, що його прийняв, чи звернутися з відповідним позовом до суду. Отже, незалежно від використаного порядку захисту порушених прав та інтересів, рішення про визнання адміністративного акта нікчемним матиме зворотню дію в часі. Суттєво, що на нікчемні адміністративні акти не може поширюватися презумпція їхньої правомірності (ч. 1 ст. 87 Закону).

Наголосимо на невичерпності переліку підстав нікчемності адміністративного акта, до яких назагал належать його «очевидні значні недоліки». На наш погляд, до таких недоліків, окрім прямо закріплених у ч. 1 ст. 77 Закону, можна віднести також прийняття акта з грубими порушеннями засад конституційного ладу, ігноруванням безумовних заборон у сфер конституційних прав і свобод; видання акта з грубими порушеннями встановленої процедури його прийняття, зокрема непідписання акта посадовою особою, відповідальною за його прийняття.

Забезпечення вимог правової визначеності і захисту правомірних очікувань вимагає, аби приписи статті 77 Закону мали виключно пряму дію. Звідси впливає неприпустимість їх поширення на відносини

з ухвалення адміністративних актів, які мали місце до 15 грудня 2023 року. Водночас, починаючи з цієї дати, в заінтересованих осіб виникає такий новий спосіб захисту своїх прав та інтересів як вимога про визнання адміністративного акта нікчемним в адміністративному чи судовому порядку.

Ці юридичні обставини підважують дію засади правової визначеності, оскільки поняття «очевидних значних недоліків адміністративного акта» є оцінювальним. З урахуванням зарубіжної адміністративної практики, зокрема у Франції, практичним наслідком цього є те, що формально правопідтверджувальне остаточне рішення судового органу реально функціонуватиме як єдиний надійний процедурний механізм встановлення факту нікчемності адміністративного акта муніципального органу.

У цій ситуації становить інтерес ситуація із виникненням захистом правомірних очікувань особи у разі ухвалення муніципальним органом нікчемного адміністративного акта на її користь. Якщо слідувати буквальному тлумаченню Закону (ст. 91 якого розглядає поняття недійсності і нікчемності не як загальне та особливе, що було б усталеним і логічним, а, натомість, як однопорядкові), норми статей Розділу VII («Відкликання або визнання недійсним адміністративного акта») могли би розглядатися як такі, що не поширюються на випадки нікчемності останнього. Проте системне тлумачення свідчить про те, що нікчемність акта є окремим випадком його недійсності, а відтак норми статей вказаного Розділу все ж таки мають поширюватися на згадані випадки (на користь цього свідчить приписи ч. 1, 2 тієї ж таки ст. 91 Закону).

Таким чином, набрання чинності Законом викликає низку проблем, неоднозначних з погляду забезпечення дії конституційної засади верховенства права у відносинах між особою та органами муніципальної влади. Поряд із новими інструментами захисту прав та інтересів особи, маємо також окремі недосконалі або неоднозначні нормативні приписи, вплив яких на підвищення захищеності людини у муніципальних відносинах спрогнозувати наразі складно. Сподіваємося, що протягом найближчого часу адміністративна практика органів місцевого самоврядування й практика судового захисту прав та інтересів осіб у відносинах із цими органами внесе у цю правову ситуацію свої позитивні корективи.

Тимошук Віктор Павлович,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України

ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), який набув чинності 15.12.2023 року встановлює кілька правил щодо адміністративного оскарження:

1) якщо (спеціальний) закон визначає (*спеціального*) суб'єкта розгляду скарг, то застосовується саме такий механізм (абз. перший ч. 1 ст. 79 ЗАП). Наприклад, оскарження рішень, дій та бездіяльності державних реєстраторів речових прав здійснюється до Міністерства юстиції;

2) щодо *делегованих* для органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) повноважень органів виконавчої влади суб'єктом розгляду скарг в адміністративному порядку є центральний орган виконавчої влади (ЦОВВ), що реалізує відповідну державну політику (абз. другий ч. 1 ст. 79 ЗАП). Наприклад, щодо питань реєстрації місця проживання суб'єктом розгляду скарг є Державна міграційна служба;

3) щодо адміністративних актів ОМС, не охоплених першими двома пунктами, наступним працює правило оскарження до *адміністративного органу вищого рівня*. Зокрема, якщо йдеться про власні повноваження ОМС, то скаргу в адміністративному порядку можна подати до адміністративного органу (АО) вищого рівня (абз. перший ч. 1 ст. 79 ЗАП). Наприклад, щодо власних видів соціальної допомоги, якщо рішення приймається спеціалістом, то скаргу може розглянути керівник відповідного виконавчого органу / структурного підрозділу (це може бути врегульовано власним НПА ОМС);

4) у виняткових випадках, якщо АО не має адміністративного органу вищого рівня (як-от, місцева рада; місцевий голова; виконком, за загальним правилом), то адміністративне оскарження можливе *лише* у разі утворення *комісії з розгляду скарг* (ч. 3 ст. 79 ЗАП) *при такому адміноргані*.

Водночас у діяльності ОМС постали наступні питання: чи є місцева рада вищим адміністративним органом для виконкому; скільки комісій з розгляду скарг може бути утворено в територіальній громаді; чи можуть місцеві депутати входити до складу такої комісії? На ці питання можна надати наступні відповіді, враховуючи і теоретичні постулати, і практичні аспекти.

1. Місцева рада не є вищим *адміністративним* органом для виконкому, за загальним правилом. Оскільки ознакою інстанційності (вищості) є наявність спільної (однакової) *предметної компетенції*. Предметна компетенція означає, що «адміністративний орган розглядає і вирішує справи, віднесені до його *відання* законом» (ч. 1 ст. 21 ЗАП). У місцевої ради та у виконавчих органів (у тому числі виконкому) – різна предметна компетенція. Тобто *предмети відання* цих органів не однакові, тому не має підстав для кваліфікації ради як вищого адміністративного органу над виконкомом.

Спільність предметної компетенції можна продемонструвати на прикладі органів державної виконавчої влади. Такі відносини «інстанційності» є між податковими органами різних рівнів, пенсійними органами тощо. Нагадуємо, що з точки зору ЗАП, ця інстанційність має місце між «адміністративними органами», яким може бути як орган в цілому, так і його структурний підрозділ чи окрема посадова особа.

Наявність у місцевої ради повноважень скасовувати рішення виконкому *не є* ознакою того, що рада є вищим АО для виконкому. Це інструмент політико-управлінського контролю для дискреційного реагування, на розсуд місцевої ради. Сама конструкція ч. 9 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» каже про те, що «рішення виконавчого комітету ради ... *можуть* бути скасовані відповідною радою». Законодавець не поклав на місцеву раду обов'язок «розглядати скарги на рішення виконкому». Відповідно, скасування актів виконкому може здійснюватися місцевою радою *за власною ініціативою* ради, коли місцева рада вважає за необхідне втрутитися. І такі приклади дійсно були до 15.12.2023 р. Але місцева рада не зобов'язана починати провадження за кожною скаргою, і не гарантує жодній особі правовий захист в адміністративному порядку.

Місцева рада не повинна розглядати усі скарги на усі адміністративні акти (АА) виконкому і з точки зору принципів

ефективності та розсудливості. Це було б не лише неефективно (враховуючи можливу тривалість розгляду, питання фаховості/компетентності; навантаження на раду тощо), але й вело б до втручання у компетенцію виконкому.

Довідково нагадаємо, що такі ж повноваження «зі скасування рішень» наявні у відносинах інших органів (наприклад, Президент може скасовувати рішення голів МДА; КМУ може скасовувати накази міністерств та інших ЦОВВ). Проте, це також не відносини «адміністративного оскарження», а саме інструмент політико-управлінського контролю. У цих органів різна предметна компетенція. Тому Президент і КМУ не розглядали і не зобов'язані розглядати скарги в адміністративному порядку на рішення голів МДА та накази ЦОВВ.

Натомість адміністративне оскарження передбачає, що відповідний суб'єкт є *обов'язковим (зобов'язаним) суб'єктом розгляду скарг*, і не може не розглянути скаргу на адміністративний акт та не прийняти свій АА за результатами вирішення (перегляду) справи за скаргою. Відповідно скаржник має *право вимоги* про розгляд його скарги і прийняття рішення (АА).

Варто нагадати, що до набрання чинності ЗАП (тобто до грудня 2023 р.) невідомо прикладів у тлумаченні та практиці, щоб місцеві ради розглядали скарги на рішення виконавчого комітету, з обов'язковим прийняттям рішення (задоволення скарги та скасування АА або ж відмова). ЗАП не змінював предметної компетенції цих органів.

Отже, важливо не допускати некоректного тлумачення законодавства і не покладати на місцеву раду повноваження з розгляду скарг на адміністративні акти, процедурні дії та рішення, бездіяльність виконкому.

Виняток з цього загального правила може стосуватися лише тих випадків, коли місцева рада делегувала свої окремі повноваження виконкому. Якщо йдеться саме про прийняття АА, то в цій частині рада може закріпити за собою і повноваження щодо розгляду скарг на відповідні адмінакти.

2. Враховуючи відповідь на попереднє питання, у територіальній громаді принаймні на рівні «місцева рада – виконком», може бути утворена як одна комісія з розгляду скарг, так і дві окремі комісії. Уряд у Примірному положенні про комісію з розгляду скарг *рекомендує*

утворення однієї комісії. Тобто ця комісія є «спільною». Аргументом для однієї комісії є передусім та обставина, що і для місцевої ради, і для виконкому основну частину адміністративного провадження здійснюють фахівці (галузевих) виконавчих органів. Тож одна (спільна) комісія – це передусім фаховість.

Але у разі утворення однієї (спільної) комісії з розгляду скарг – остаточне рішення за скаргою приймається «відповідним адміністративним органом» (абз. другий ч. 2 ст. 79 ЗАП), тобто це означає, що щодо адміністративних актів (АА) місцевої ради – рішення приймається радою, а щодо АА виконкому – виконкомом (наприклад, місцева рада приймає рішення із земельного питання, а виконком – з питань розміщення зовнішньої реклами). Утворення однієї (спільної) комісії при місцевій раді не допускає переходу предметної компетенції виконкому до місцевої ради.

Якщо у територіальній громаді є значний обсяг скарг, або «політичні виклики» у відносинах «рада – виконком», або й без будь-яких умов місцева рада та виконком можуть утворити дві окремі комісії, або ж комісія може бути утворена лише при одному з цих АО. Адже і рада, і виконком є окремими адміністративними органами без однакової (спільної) предметної компетенції.

3. Виходячи з абзацу першого ч. 2 ст. 79 ЗАП до складу комісії з розгляду скарг (чи окремих комісій) мають входити передусім «посадові особи адміністративного органу», тобто ті суб'єкти, що реалізують компетенцію адміністративного органу (здійснюють адмінпровадження, приймають адмінакти). Повноваження місцевої ради реалізують місцеві депутати. Тобто вони є тими посадовими особами з яких складається місцева рада як АО.

Некоректно для тлумачення категорії «посадова особа АО» застосовувати підхід службового законодавства (зокрема, Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Адже, по-перше, визначення термінів надаються переважно для цілей конкретного закону. По-друге, ЗАП вживає не термін «посадові особи місцевого самоврядування», а саме «посадові особи адміністративного органу», тобто це різні конструкції. По-третє, ЗАП стосується не лише ОМС, але й органів виконавчої влади (із законодавства про державну службу поняття «посадових осіб» виключене з 2016 року), та функціональних АО, що взагалі не є органами влади у статутному значенні. По-

четверте, очевидно, що місцева рада без місцевих депутатів не може реалізовувати свою компетенцію в принципі.

Отже, місцеві депутати можуть включатися до складу комісії з розгляду скарг. При цьому місцеві депутати включаються до складу комісії з розгляду скарг *не* як представники інститутів громадянського суспільства, а саме як посадові особи цього АО. Це важливо для формування довіри місцевої ради до результатів роботи цієї комісії, її висновків.

Аналогічний підхід стосується і виконкому. Тобто статус членів виконкому (чи це посадові особи місцевого самоврядування чи інші члени виконкому) з точки зору ЗАП – це «посадові особи АО» – виконкому.

Комісія з розгляду скарг – це орган, що завдяки колегіальності та можливому залученню представників інститутів громадянського суспільства має сприяти більшій неупередженості (безсторонності) у розгляді скарг.

Отже, враховуючи викладене, до складу комісії з розгляду скарг місцевої ради та виконкому можуть включатися: місцеві депутати, члени виконкому, фахівці окремих виконавчих органів місцевої ради, представники інститутів громадянського суспільства (до 1/3 від складу).

Чорнолуцький Руслан Васильович,
*доктор юридичних наук, професор
кафедри міжнародного права та
галузевих правових дисциплін
Київського університету права НАН України*

РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА МІЖНАРОДНОЇ НОРМОПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРОЦЕСІ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Російсько-українська війна, що носить з боку агресора загарбницький характер, принесла нашому народу, його державі великі біди та руйнування, що знайшли свій прояв у численних людських жертвах серед мирного населення та військовослужбовців, дезінтеграції та знищенні основної повсякденної та критичної інфраструктури територіальних громад (далі – ТГ) (водо-, тепло- та електропостачання, транспорт, зв'язок, житло, муніципальна і комунальна будова /охорона здоров'я, освіта, торгівля/ тощо), руйнації та фактичного спустошення великих територій – сіл, селищ, міст з їх системами життєзабезпечення, – що робить фактично неможливим існування і функціонування людини на відповідній території, суттєво обмежує її можливості щодо організації свого стабільного та передбачуваного життєвого циклу, а також задоволення екзистенційних потреб, намагань, інтересів.

Однак, можна казати, що сама війна актуалізує питання післявоєнного відновлення ТГ, причому як сукупності населення, що проживає на відповідній території, так й ТГ як територіально-господарчого комплексу, а саме:

- об'єктивно детермінуються процеси планування та вибору моделей навколо питання післявоєнного відновлення держави;

- таке відновлення, насамперед, буде торкатися відновлення саме ТГ, що безпосередньо і найбільш постраждали від неї та на територіях яких розташовані всі інфраструктурні об'єкти, включаючи й об'єкти не тільки муніципальної, а й комунальної і загальнодержавної власності;

- таке відновлення, враховуючи чіткі обіцянки та зобов'язання західних партнерів України, що ними вже артикулюються, буде

характеризуватися обов'язковою наявністю національного та міжнародного аспектів;

- вирішення наведених аспектів об'єктивно буде потребувати організації та проведення цілеспрямованої управлінської діяльності з боку відповідних органів публічної влади (державної та самоврядної (муніципальної) влади [1]);

- така управлінська діяльність в обов'язковому порядку повинна супроводжуватися відповідною і чітко визначеною законодавством України нормативно-правовою формалізацією, тобто:

- прийняттям, по-перше, великої кількості нормативно-правових актів суто телеологічного спрямування, що,

- по-друге, мають різну юридичну силу – починаючи від законодавчої та завершуючи їх підзаконною дією; які,

- по-третє, які приймаються уповноваженими на це суб'єктами права (як органами держави – законодавчими, виконавчими, судовими /у разі виникнення порушення прав і свобод людини (особистості) і громадянина, а також їх законних інтересів, включаючи й колективні права ТГ/, так й органами місцевого самоврядування /далі – ОМСВ/); що,

- по-четверте, повинні бути компетентними у профільних питаннях, тобто питання післявоєнного відновлення держави та ТГ повинні входити не тільки в коло їх компетенційних повноважень, а й в коло їх предметів відання; та,

- по-п'яте, вони повинні приймати такі нормативно-правові акти, що є організаційно-, кадрово- та ресурсно- (фінанси, матеріальні джерела, діджиталізація тощо) забезпеченими,

- по-шосте, а для цього такі акти в процесі свого прийняття повинні дотримуватися в обов'язковому порядку проходження стадії нормопроєктування (нормопроєктної роботи), тобто – проходити відповідну процедуру від стану розробки проєктів таких актів до стану підготовки вже готових проєктів, які можуть бути прийнятими відповідними органами публічної влади, що є запорукою їх відповідності Конституції держави, її чинному законодавству та гарантією їх адекватності соціально-екзистенційним запитам населення – жителів-членів ТГ та ОМСВ; а також,

- по-сьоме, при проходженні наведеної вище процедури повинні дотримуватися та виконувати опорні настанови і вимоги,

що надаються законодавством до процесуального супроводження і забезпечення підготовки та прийняття таких актів, включаючи й стадію нормопроектної діяльності.

Звідси можна констатувати, що наведений нами процесуально-нормативний та функціонально-діяльнісний ланцюжок нормопроектної діяльності в процесі післявоєнного відновлення як ТГ, так й по суті всієї України, що складається на національному рівні, повинен відповідати визначеним параметральним ознакам.

Аналогічний ланцюжок післявоєнного відновлення України у особі її ТГ, що виникає і складається на міжнародному рівні, буде:

- по-перше, торкатися основоположних засад міжнародного договірної права та

- по-друге, включати розробку проектів міжнародних угод з профільних питань на різних рівнях, включаючи міждержавний (універсальний, регіональний, субрегіональний, двосторонній), на рівні міжнародних організацій, на рівні міжнародних бізнесових структур, транснаціональних корпорацій, а також в сфері міжнародних міжрегіональних та міжмуниципальних відносин;

- до речі, по-третє, цей рівень буде характеризуватися полісемічною ознакою, що означає складання та формування суб'єктного і предметно-об'єктного складу таких договірних документів на основі різних інтеграційних підходів та характерологічних рис, – однак, при наявності однієї стратегічної умови, надання реальної та конкретної допомоги у післявоєнному відновленні України та її ТГ.

Отже, можна наголосити на тому, що нормопроектування у його загальному розумінні, не зважаючи на його національний або міжнародний рівні, – це специфічна діяльність компетентних органів держави, або міжнародної міждержавної (ООН) чи міжнародної міжурядової організації (всі інші міжнародні організації міжнародної спільноти держав), яка полягає в процедурі виявлення та вивчення суспільних відносин, що потребують правового регулювання, розробки, обговорення та затвердження проектів нормативно-правових актів (національного рівня – проектів законів, інших нормативно-правових актів, включаючи й акти ОМСВ; міжнародного рівня – проектів міжнародних договорів тощо), націлених на прийняття, зміну чи припинення дії правових приписів. До речі, в нормопроектуванні на національному та міжнародному рівні

повинні приймати активну участь представники національного та міжнародного громадянського суспільства, що найбільш чутливо усвідомлюють, продукують та відображають інтереси населення відносно предметно-об'єктної основи цього процесу.

Провідний фахівець в сфері нормопроектування та правотворчості Р. К. Бержерон звертає увагу на те, що під явищем нормопроектування доцільно розуміти діяльність нормопроектувальників, які мають «проникнутися реальністю, яку потрібно упорядкувати законом і не приймати за істину твердження, що засновані на звичках...» [2, с. 2]. На думку вченого, нормопроектування повинно відповідати розробленим правилам та методикам підготовки проекту нормативно-правового акту, положення якого мають знайти своє підтвердження рівнем розвитку суспільних відносин. Специфікою цього наукового підходу є обґрунтування необхідності розробки системи «правил нормопроектування», які є уніфікованим матеріалом для практичної діяльності нормопроектувальників, що зводиться виключно до технічної процедури оформлення положень проектів нормативно-правових актів. Отже, йдеться про основоположні настанови нормопроектної діяльності, що мають: а) не тільки суб'єктно-об'єкту змістовність, але й б) визначально-предметну значимість для розвитку та вдосконалення відповідних груп суспільних відносин, що в) володіють актуальністю, контекстуалізацією та стратегічним навантаженням для існування і функціонування людини, суспільства і держави. В контексті дослідження, що проводиться, питання повоєнного відновлення ТГ, безумовно, є актуальними, соціально значимими, гуманітарно контекстуалізованими та стратегічно важливими у їх практичній реалізації.

Звідси, враховуючи той факт, що відбудова ТГ є темпорально тривалим процесом, що складатиметься з багатьох кроків, а також те, що така відбудова, а у широкому розумінні – *відновлення*, має максимально охоплювати *планування на коротко-, середньо- та довгострокову перспективи* – профільна нормопроектна діяльність, що виступає основним об'єктом нашого дослідження, повинна також бути побудована з урахуванням такого підходу – тобто, носити у своєму плануванні коротко-, середньо- та довгостроковий характер.

При цьому, на етапі *короткострокового планування* нормативно-правової діяльності органів публічної державної та публічної

самоврядної (муніципальної) влади повинна бути розробка законодавчих та підзаконних актів, а також актів власне ОМСВ, що скеровані, насамперед, на *реанімацію території громад та самих ТГ* – відновлення критичної інфраструктури, запуск об'єктів, що сприяють вирішенню екзистенційних потреб існування населення – жителів-членів ТГ, а також самих ТГ у їх розумінні як територіально-господарського комплексу. Тобто, йдеться про належне нормативне забезпечення і супроводження реальних можливостей людини щодо користування своїми конституційними правами і свободами, насамперед, її екзистенційної властивості, виконання особою своїх конституційних обов'язків.

На рівні *середньострокової перспективи* планування нормопроектної діяльності органів публічної державної та публічної самоврядної (муніципальної) влади повинна бути розробка законодавчих та підзаконних актів, а також актів власне ОМСВ, що передбачають *системне і комплексне вирішення більш складних, функціонально-інфраструктурних питань відновлення території громад і самих ТГ* через вирішення питань системного та комплексного відновлення або нового будівництва об'єктів, що представляють найважливіші напрямки муніципального і комунального господарства (вода, світло, дороги, транспорт, зв'язок, охорона здоров'я тощо), а також відновлення культурологічної інфраструктури ТГ (освіта, дитячі установи, спортивні школи, кінотеатри, бібліотеки тощо). Наведена робота повинна в обов'язковому порядку враховувати розширення реальних можливостей людини користуватися своїми конституційними правами і свободами, можливостями виконувати свої конституційні обов'язки, – через відновлення, а фактично створення нової системи охорони, захисту, гарантування та реалізації прав і свобод людини на локальному рівні її існування і функціонування в межах ТГ та в умовах місцевого самоврядування (далі – МСВ), за рахунок належної і телеологічно детермінованої діяльності ОМСВ та з обов'язковим врахуванням міжнародних правових стандартів прав людини.

Воснові *довгострокової перспективи* планування нормопроектної діяльності органів публічної державної та публічної самоврядної (муніципальної) влади повинна бути розробка законодавчих та підзаконних актів, а також актів власне ОМСВ, що мають за мету

досягнення довоєнного рівня розвитку ТГ, а також його перевищення за рахунок використання якісно нових детермінант – зокрема, нових сучасних технологій будівництва в різних сферах муніципального, комунального і загальнодержавного господарств, з урахуванням дотримання більш високих стандартів екологічного розвитку і безпеки. В таких умовах йдеться про створення сталої і стабільної системи нормативного супроводження і забезпечення прав і свобод людини, груп та асоціацій у відповідності до реалізації у повному обсязі конституційних засад прав, свобод і обов'язків людини (особистості) і громадянина, а також міжнародно-правових зобов'язань держави, що були узяті нею при підписанні міжнародних договорів в профільній сфері.

Отже, можна обґрунтовано стверджувати, що нормопроекування є складною юридичною процесуально-процедурною категорією, що характеризується багатогранністю суб'єктно-предметного складу, праксеологічних проявів та параметральних ознак, різноманітністю методів наукового дослідження та практичного втілення, а також низкою специфічних аспектів, що визначають реальні можливості покращення процесу правотворчості з метою розвитку та вдосконалення суспільних відносин, що мають важливе значення для існування і функціонування людини, соціуму і держави.

Феноменологія нормопроекування досить органічно вписується в процес повоєнного відновлення ТГ. Так, на думку вітчизняних фахівців М. Баймуратова та Б. Кофмана, таке відновлення вимагає завчасного проведення відповідної підготовчої роботи, починаючи з оцінки понесених та завданих збитків державі, суспільству, територіям, на яких функціонують ТГ, та самим ТГ в розумінні їх економічного, людського, інфраструктурного, екологічного потенціалів та ін. – і закінчуючи плануванням (по об'єктах, стадіях, етапах, черговості, кадровому забезпеченню тощо), нормопроектною (на рівні ТГ, регіону, держави у вигляді нормопроекування/законопроекування з наступною реалізацією локально-регіональної нормотворчості та законотворення) та ресурсо-забезпечувальною діяльністю (фінанси, інші матеріальні ресурси, робоча сила тощо), а також формуванням масиву компетенційних повноважень органів публічної влади, включаючи й органи публічної муніципальної влади (ОМСВ в особі їх місцевих рад, виконавчих комітетів, структурних одиниць останніх тощо) [3, с. 47].

Важливим напрямом дослідження нормопроектування є необхідність встановлення та аналізу тих характерних рис, які визначають природу, сутність та його зміст. Бо саме усвідомлення основних характеристик цього явища надасть можливість використати феноменологію нормопроектування, з одного боку, як самостійного інституту діяльності компетентних органів публічної влади (державних та самоврядних), форму відокремленого важливого етапу правотворчості, де й визначаються його основоположні телеологічні та праксеологічні засади через формулювання відповідних поведінково-діяльнісних настанов суб'єктів права; а з іншого – визначити феноменологію нормопроектування як іманентного стадійно-складового елемента правотворчості, що має початковий, каталізаційний, установчо-деталізуючий та установчо-конкретизуючий характер та функціонує під впливом інших державно-правових інститутів, зокрема їх нормотворчої діяльності (органів законодавчої та виконавчої влади, а також органів судової влади).

Ба більше, як юридична категорія, нормопроектування характеризується особливими ознаками. За своєю сутністю ознаки нормопроектування являють собою характерні особливості процесу створення проектів нормативно-правових актів, що відображають колорит та специфіку даного явища у порівнянні з іншими інститутами.

Наведені вище теоретико-праксеологічні особливості нормопроектування знаходять свій прояв й в процесах, що розгортаються навколо питань повоєнного відновлення України. При цьому, важливим аспектом нормопроектної діяльності в сфері післявоєнного відновлення України та її ТГ, що володіє методологічними властивостями, виступають принципові засади профільного відновлення. Тобто, йдеться про те, що в залежності від змістовного наповнення таких принципових засад розробляються і будуються у ординарному і структурному розумінні проекти відповідних нормативно-правових актів, насамперед, у їх змістовному та предметно-об'єктному розумінні, але при дотриманні всіх формалізованих правил здійснення такої діяльності (її гласність, прозорість, законність, телеологічність, комплексність, системність, професійний характер тощо).

Важливим аспектом нормопроектної діяльності в процесі повоєнного відновлення ТГ виступає її відповідність основоположним принципам післявоєнної відбудови. Тобто, йдеться про відповідність предметної змістовності нормопроекування основоположним засадам, що лежать в основі такої реновації.

Вельми яскравим прикладом тут виступає відповідність профільної діяльності основним принципам для зеленої післявоєнної відбудови, які б забезпечили сталий розвиток економіки громад, що запропоновано Центром екологічних ініціатив «Екодія» – громадською організацією, яка об'єднує експертів та активістів навколо ідеї збереження довкілля через вплив на прийняття рішень [4]. До таких принципів відносяться наступні:

1. Сталі та системні рішення.
2. Прозорість, участь ТГ та громадськості у прийнятті рішень.
3. Використання найкращих доступних технологій та практик.
4. Стійкий та сталий розвиток міст та регіонів.
5. Декарбонізація і децентралізація енергетики.
6. Розвиток стійких та децентралізованих агропродовольчих систем.

7. Забезпечення збереження екосистем та природного багатства України [5].

Отже, можна стверджувати, що «зелене відновлення України» – це стале, системне і комплексне відновлення, яке відбувається з використанням найкращих сучасних і доступних технологій та практик, в тому числі на рівні нормопроекування, включаючи й законопроекування.

Резюмуючи, можна зазначити, що:

– нормопроектна діяльність на національному та міжнародному рівнях у процесі післявоєнного відновлення України має важливе методологічне та праксеологічне значення;

– наведені принципи післявоєнного відновлення ТГ:

А) досить чітко, ясно, однозначно відображають та детермінують основоположні напрямки, форми та настанови нормопроектної діяльності органів публічної влади держави;

Б) ба більше, вони скеровані на однозначне формування і формулювання прав і обов'язків суб'єктів соціальних відносин, що будуть виникати в процесі післявоєнного відновлення;

В) повинні бути адекватно враховані та відображені у відповідній нормопроектній діяльності органів публічної державної влади, а також, і це особливо є важливим, у нормопроектнуванні ОМСВ, як безпосередніх суб'єктів організації та реалізації такого післявоєнного відновлення;

Г) вони формують засади державної правової та муніципальної правової політики в сфері післявоєнного відновлення;

– крім того, треба зазначити, що левова частка наведених принципів післявоєнного відновлення України та її ТГ має суттєвий вихід на міжнародний рівень. Бо їх практична реалізація не може бути здійснена без суттєвої фінансової допомоги зарубіжних партнерів. А це, своєю чергою, актуалізує та контекстуалізує нормопроектну діяльність органів публічної влади України (включаючи й ОМСВ) у сфері міжнародного договірної права, включаючи нормопроектну роботу в сфері міжнародного міжмуніципального співробітництва, а також міжнародного співробітництва муніципалітетів з будь-якими суб'єктами, через укладення договірної-нормативної угоди [6].

Список використаних джерел

1. Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : Вид-во АО БАХВА, 2003.
2. Бержерон Р. Правила нормопроектнування: документ вироблений за фінансовою допомогою Канадського агентства міжнародного розвитку в рамках програми співробітництва між Міністерством юстиції Канади та Міністерством юстиції України. Київ : Міністерство юстиції України. 1999. 25 с.
3. Баймуратов М., Кофман Б. Роль муніципальної влади у повоєнному відновленні України: питання теорії та практики. *Незалежність України: права людини та національна безпека* : збірник матеріалів Четвертої міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 12 квітня 2024 року) / Національний університет «Львівська політехніка» ; упоряд. проф. Л. В. Ярмол, Я. С. Олійник. Київ : КНТ, 2024. С. 46–53.
4. Екодія. URL: <https://ecoaction.org.ua/pro-nas>
5. Принципи зеленої післявоєнної відбудови України Екодії. URL: <https://ecoaction.org.ua/zelena-vidbudova-ua.html>
6. Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : монографія (репринтне видання дисертаційного дослідження). Дніпро : Інновація, 2021. 314 с.

Розділ III. АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

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

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ВИМІРУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Колосальні економічні виклики у територіальних громадах, які постали перед Україною в результаті російського збройного вторгнення, розпочатого 24 лютого 2022 року, обумовлюють необхідність комплексної правової характеристики економічного виміру місцевого самоврядування, у контексті подолання наслідків воєнних дій та організації післявоєнного відновлення економіки держави.

Слід відзначити, що війна не зупинила реформи децентралізації влади, розпочатої зі схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році [1]. Серед головних цілей муніципальної реформи були і залишаються: формування ефективного місцевого самоврядування, підвищення економічної спроможності територіальних громад шляхом передачі повноважень і матеріально-фінансових ресурсів від держави на місцевий рівень, забезпечення економічних прав та інтересів членів громади, надання необхідних послуг населенню тощо. При цьому,

очевидно варто враховувати, що становлення дієздатних громад, формування їх економічної правосуб'єктності, як учасників ринкових відносин, відбувається не лише під впливом державної політики щодо місцевого самоврядування та реформи децентралізації влади, але й відповідно до об'єктивних економічних законів.

Вбачається, що за таких умов місцеве самоврядування, як рушійна сила вказаних реформаторських процесів, набуває рис соціально-економічного врядування, в основі якого лежать права людини на здійснення підприємницької та іншої економічної діяльності, не забороненої законом. Крім того вважаємо, що місцеве самоврядування у економічному вимірі базується на економічних правах членів громади, серед яких: право приватної власності, право на участь у користуванні об'єктами комунальної власності, а також на користування іншими економічними благами, необхідними для нормальної життєдіяльності людини та стабільного функціонування територіальних громад.

Актуальність дослідження проблематики економічного виміру місцевого самоврядування, як зазначалось вище, зумовлена також новими викликами для України, поява яких пов'язана з повномасштабною збройною агресією РФ проти нашої держави. Так, уже сьогодні потребують наукового аналізу та вирішення проблемні питання щодо здійсненні системних заходів з повоєнної відбудови та розвитку України. Як слушно зазначає О. В. Батанов, такий розвиток повинен охоплювати інституційне та функціональне відновлення країни, що включає: відбудову виробничої, комунальної, транспортної, медичної, соціальної інфраструктури та житла, об'єктів зв'язку, енергетики, військово-промислового комплексу, а також структурну модернізацію економіки, заходи з подолання безробіття, підтримки вразливих верств населення, внутрішньо переміщених осіб тощо [2, с. 140].

При цьому, варто наголосити, що реформа децентралізації влади в умовах формування ринкової моделі економіки, а також необхідність наукового аналізу впливу господарсько-економічних чинників на функціонування територіальних громад породжують потребу формування принципово нових методологічних підходів для правового дослідження економічного виміру місцевого самоврядування.

На думку О. В. Батанова, існує необхідність наявності у значених підходів власного конституційно-правового наповнення, спрямованого, головним чином, на виявлення економічного змісту конституційних правовідносин, з одного боку та конституційного значення економічних відносин у всьому їхньому багатоманітті, з іншого. Саме на це, вказує вчений, орієнтований такий науковий напрям, як економічний конституціоналізм, що охоплює дуже широке коло економічної проблематики у її конституційно-правовому вираженні [3, с. 20–21].

За твердженням М.В. Савчина економічний конституціоналізм є відображенням реального стану економічної свободи та балансу інтересів учасників відносин у конкретному типі суспільства, у якому існують певні усталені інститути та правила, а публічна влада демонструє політичну волю до їх легітимації на демократичних засадах верховенства права та справедливості [4, с. 100].

Суть економічного конституціоналізму, як методологічного напрямку наукових досліджень, полягає у системному, між-дисциплінарному, багаторівневому аналізі взаємодії та взаємного впливу фінансово-економічних, соціально-культурних, політичних, екологічних, правових процесів на основі цінностей сучасного конституціоналізму, тобто – він являє собою сам процес формування та функціонування конституційної соціально орієнтованої економічної організації державності.

Вбачається, що для концептуального обґрунтування поняття економічного конституціоналізму як наукового напрямку, існує потреба з'ясування його співвідношення з іншим напрямком наукових досліджень – конституційною економікою.

Слід зазначити, що виникнення та розвиток концепції конституційної економіки у її первинному варіанті не був пов'язаний з юриспруденцією та класичними уявленнями про конституцію як основний закон держави. Власне основоположник даної концепції – Дж. Б'юкенен розглядав її як «конституційну політичну економіку» [5]. Проте в Україні даний науковий напрям формувався, переважно, представниками юридичної науки, які розглядали конституційну економіку в якості інноваційного, науково-практичного напрямку, що поєднує ознаки та елементи як юридичної, так і економічної наук, головним завданням якого є комплексний аналіз, попередження та

вирішення існуючих у державі проблем за допомогою дослідження взаємодії конституціоналізму та економічних чинників [6, с. 39].

Щодо співвідношення конституційної економіки та економічного конституціоналізму, слушною вбачається наукова позиція, згідно з якою – це відносно самостійні, проте тісно взаємопов'язані напрями наукових досліджень, передусім – вчених-конституціоналістів, зважаючи на проблеми конституціоналізації економічної сфери, але у їхній співпраці з економістами, соціологами, політологами, екологами, філософами тощо [3, с. 20].

Загалом же переконані, що при пошуку нових підходів до наукового аналізу місцевого самоврядування у його економічному вимірі варто зважати на складний (багатогранний) характер фінансово-економічних явищ у їхньому конституційно-правовому чи іншому галузевому юридичному оформленні. Тому вбачається, що для цілісної наукової характеристики економічного виміру місцевого самоврядування потрібно враховувати як дослідження вчених-економістів у конституційно-правовій сфері регулювання економічних процесів, так і конституційно-правовий аналіз економічних явищ та їх нормативно-правової бази.

Список використаних джерел

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітня 2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Батанов О. В. Тенденції розвитку конституційного права та проблеми трансформації Конституції України у вимірі конституційної економіки. *Альманах права*. 2023. Вип. 14. С. 139–144.
3. Батанов О. В. Економічний конституціоналізм в Україні у контексті європейського досвіду: пошук оптимальної моделі. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей»* (м. Ужгород, 30 червня 2023 р.). Ужгород, 2023. С. 12–33.
4. Савчин М. В. Конституційний лад України та економічний конституціоналізм. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 96–100.
5. Buchanan J. M. Constitutional Political Economy. *The Encyclopedia of Public Choice*. Vol. I / C. K. Roweley, F. Schneider (eds.). Dordrecht etc.: Kluwer, 2004. P. 60–67.
6. Іванова Р. Ю. Конституційна економіка як механізм організації правової демократичної держави : монографія. Київ: Ін Юре, 2017. 184 с.

Бобровник Денис Олександрович,
*кандидат економічних наук,
докторант Національного авіаційного
університету, директор ТОВ «Юридичний Альянс
«Баймуратов і партнери»*

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА ФОРМУВАННЯ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Становлення, розвиток і вдосконалення в Україні інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ):

А) не тільки знаменує собою особливу увагу держави до феноменології самоорганізації населення відповідної території держави, що здійснюється на історичних, географічних, культурологічних, економічних та інших засадах його колективно-групової ідентичності, а й

Б) підкреслює особливу та визначальну інституційну роль і правовий статус територіальної людської спільноти у локальних суспільних процесах, що сприяють виникненню, формуванню і реалізації екзистенційних правовідносин в її межах, але

В) при тому, що вони мають значення як на рівні локального соціуму (де й здійснюється такі виникнення, формування і реалізація), так й на рівні всієї держави (в межах розуміння системно-комплексного впливу таких відносин на існування і функціонування загальної феноменології демократичної правової державності – домінуючим пріоритетом виступає визнання, легалізація, охорона, захист, реалізація, гарантування прав, свобод і обов'язків людини),

Г) при цьому, що територіальна людська спільнота існує та функціонує у вигляді територіальної громади (далі – ТГ) як колективний суб'єкт права, що

Г) визнаний таким у національному законодавстві України про МСВ [1], а також як первинний суб'єкт МСВ у Конституції України (див. ст. 140 Конституції України [2]), а це, враховуючи типізований, стереотипний, але дискурсивно-екзистенційний характер наведених

правовідносин, що мають особливе значення для всієї людської цивілізації,

Д) підтверджує стійку тенденцію щодо набуття інститутом МСВ міжнародної правосуб'єктності, що знаменує його визнання, легалізацію та легітимацію міжнародним співтовариством держав та їх народами, як:

а) важливого об'єкту міжнародно-правового регулювання,

б) вже фактично визнаного державами та їх міжнародною спільнотою ординарного та іманентного суб'єкту-об'єкту міжнародного договірної права,

в) устояного предмету міжнародної регламентації та регулювання з боку міжнародних міжурядових і неурядових організацій та їх інституцій,

г) основного і фактично спільного поведінково-діяльнісного простору колаборації людини, її груп та асоціацій, що виникає в умовах МСВ та в межах ТГ, без врахування ефекту державних кордонів,

г) територіальної людської спільноти, де формується, виникає, існує, функціонує і реалізується локальна демократія, що є інструментально-екзистенційною формою соціального існування людини, її груп та асоціацій;

д) іманентного елемента демократичної правової державності у її міжнародно-глобальному розумінні та вимірі,

е) соціальної сфери, де формується, існує та функціонує інституційна основа громадянського суспільства, що базується на розмаїтті екзистенційних інтересів людини, її груп та асоціацій,

е) первинної та природної ланки колективної спільноти людської цивілізації – детермінувало формування у ТГ феноменології глобалізаційного потенціалу, коли первинна колективна соціальна спільнота, що презентує «мікросвіт», може виступати від імені всієї людської цивілізації, бо, по великому рахунку, концентрує в собі весь системний комплекс екзистенційних атрибутів і габітусів людини в її повсякденному існуванні в межах територіальної людської спільноти, що містить в собі локальну систему захисту її прав і свобод [2], як взірць для запозичення всіма народами та їх державами.

Формування глобалістського потенціалу ТГ виступає складним багаторівневим та багатофакторним процесом, що складається з багатьох елементів. Одним з таких суттєвих елементів виступає

феноменологія міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ). Визначальну роль в становленні, розвитку і вдосконаленні профільної феноменології відіграє децентралізація повноважень владних повноважень органів публічної влади в Україні, що здійснюється в умовах муніципальної реформи та передбачає формування окремого блоку повноважень ОМСВ в сфері міжнародного співробітництва.

Системний аналіз профільної діяльності ОМСВ України дає змогу стверджувати, що під міжнародним співробітництвом ОМСВ, – що виступає досить мотивованою і об'єктивованою, складною та багатофакторною політико-нормативною та соціально-економічною феноменологією розуміють систему їх комунікаційних зв'язків з:

а) муніципальними та органами місцевого самоврядування інших рівнів зарубіжних держав,

б) їх муніципальними та іншими національними союзами територіально-самоврядної спрямованості,

в) міжнародними асоціаціями місцевих влад універсального, регіонального і субрегіонального рівнів,

г) міжнародними міжурядовими і неурядовими організаціями, що займаються питаннями локальної демократії та місцевого розвитку,

г) міжнародною спільнотою держав в особі ООН та міжнародних організацій, що створені нею та функціонують під її егідою (локальний сталий розвиток, розвиток людських поселень, організація МСВ на теренах держав-членів ООН тощо), а також

д) з будь-якими іноземними партнерами, включаючи урядові структури іноземних держав, міжнародні і національні банківські установи та інші міжнародні кредитні інституції, бізнесові структури, організації міжнародного громадянського суспільства, іноземні юридичні і фізичні особи тощо.

Основоположною телеологічною домінантою такого співробітництва ОМСВ України виступає необхідність вирішення кола специфічних та важливих питань, що пов'язані з соціально-економічним, соціально-культурним, соціально-політичним, соціально-екологічним існуванням, функціонуванням і розвитком ТГ та їх жителів-членів, розвитком муніципального (місцевого) господарства, поліпшенням та вдосконаленням його інфраструктури. Основоположними напрямками роботи ОМСВ з зарубіжними парт-

нерами в період повномасштабної агресії росії проти України стали надання гуманітарної допомоги, надання тимчасового прихистку громадянам України за кордоном в межах своїх ТГ та всієї держави, а також прийняття активної участі у соціальній реабілітації ТГ після їх деокупації [3], в тому числі й подоланні наслідків екоциду, внаслідок підриву рф Каховської ГЕС.

На наш погляд, в основу профільної феноменології міжнародного співробітництва ОМСВ може бути покладена стадійна характеристика генезису ТГ, що запропонована вітчизняним дослідником В. А. Григор'євим, і яка включає такі інституціональні елементи в їхній хронологічній послідовності: «територія – спільне проживання – відносини, що виникають між членами місцевого співтовариства на основі колективних інтересів – колективна свідомість, що виникає як результат реалізації колективних інтересів» [4, с. 10]. Крім того, він зазначає, що виникнення й функціонування муніципальної влади можливе тільки в умовах визнання, становлення, розвитку, конституювання ТГ, яка в широкому сенсі виступає основним суб'єктом-об'єктом такої влади [4, с. 10].

Отже, можна констатувати, що міжнародне співробітництво ОМСВ фокусується навколо середовища (простору) існування і функціонування, а також позитивного розвитку ТГ, – в контексті єдності території, спільного проживання, комунікацій, інтерсуб'єктивності та муніципальної правосвідомості для всіх жителів-членів громади, а також при активному сприянні та безпосередній діяльності в цій сфері саме органів публічної влади локального рівня соціуму, тобто відповідних ОМСВ. Звідси, з одного боку, у центр уваги міжнародного співробітництва ОМСВ ставляться екзистенційні інтереси існування, функціонування і подальшого розвитку ТГ (*біхевіористична домінанта* – авт.); а з іншого, – діяльність ОМСВ в межах передбачених законодавством компетенційних повноважень та сфер відання (*управлінсько-функціональна домінанта* – авт.). Вказані домінанти створюють систему координат міжнародного співробітництва ОМСВ, що виникає на внутрішньодержавному рівні, – їх абсцисою виступають екзистенційні інтереси ТГ, що мають своє просторове розповсюдження по всій території людства, попри державні кордони, а ординатою – інституційне забезпечення реалізації наведених інтересів у вигляді організаційної та організаційно-

правової діяльності ОМСВ через використання її відповідних форм.

Важливим елементом цієї системи координат виступають інтереси, що продукуються в МСВ та, на думку М. О. Баймуратова, є визначальними в процесі існування як самого інституту локальної демократії, так і побудови системи міжнародного співробітництва ОМСВ, а саме:

- А) інтереси території (*просторовий біхевіоризм* – авт.);
- Б) інтереси ТГ (*колективний та полігруповий біхевіоризм* – авт.);
- В) інтереси конкретної людини – члена ТГ [5, с. 13] (*індивідуальний біхевіоризм* – авт.).

В основі концепту міжнародного співробітництва ОМСВ лежить наступне – ТГ та їх жителі-члени громад, набувши право вирішувати питання локального значення (див. ст. 140 Конституції України [1]), отримали можливості для реалізації власних інтересів у сфері міжнародного співробітництва. Але треба зазначити, що цей концепт має відповідні як перспективи, так й ретроспективи. До останніх (ретроспектив) відносяться чотири категорії фактів: 1) темпорально-подійні; 2) концептуально-телеологічні; 3) функціонально-діяльнісні (технологічні) та 4) нормативно-правові.

Відповідно до першої категорії міжнародні зв'язки у їх темпоральному та суб'єктному вимірюванні вперше виникли між жителями населених пунктів різних держав ще у 1940 році – між містами Фінляндії та Швеції. Під час Другої світової війни та після її закінчення таке співробітництво набуло характеру поріднення міст. Це було нормативно оформлено у 1957 році, коли у місті Екс-ле-Бен (Франція) виникла Всесвітня федерація поріднених міст [6]. Першим містом в колишньому СРСР, що встановило у 1942 році поріднені зв'язки з муніципалітетом Ковентрі (Велика Британія) був Сталінград [7].

Відповідно до другої категорії фактів, концептуально-телеологічних, зацікавленість ОМСВ України в міжнародних зв'язках і української держави у сприйнятті міжнародних стандартів МСВ може бути виявлена і зафіксована у формі мотивації. Така мотивація, на думку М. О. Баймуратова, може бути структурована і складається з трьох рівнів-завдань, що реалізуються в рамках організаційно-правових форм діяльності ОМСВ, передбачених Конституцією і законодавством України про МСВ і вирішуваних проблем, що відрізняються за типологією:

А) до першого, найбільш загального рівня належить завдання-мотив – вивчення, освоєння і впровадження власне стандартів становлення, розвитку і функціонування самого МСВ. Це завдання стоїть на порядку денному на рівні держави (при її позитивному протекціонізмі локальної демократії) і на рівні самого МСВ, в існуванні якого зацікавлені ТГ (*інституційно-легалізаційний рівень* – авт.);

Б) друге завдання-мотив охоплює обмін досвідом у веденні місцевого господарства і управління локально-регіональними процесами функціонування людських поселень між ОМСВ держав, що визнають міжнародні стандарти локальної демократії. У процесі її реалізації ОМСВ вирішують як загальнодержавне завдання (реалізація соціально-економічної функції держави на локальному рівні), так і функціонально-галузеві проблеми діяльності МСВ, реалізованого в інтересах території і ТГ (*екзистенційно-господарський рівень* – авт.);

В) третє завдання-мотив полягає у становленні й розвитку різнопланового і багаторівневого співробітництва ОМСВ, суспільних формувань громадян, підприємницьких структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами і виявляється шляхом різноманітних зв'язків. В їх впровадженні на практиці, у контексті загальнодержавних завдань з реалізації стратегічних напрямів зовнішньої політики держави щодо становлення гуманітарного й інших видів співробітництва, вирішальну роль відіграють міжособистісні зв'язки, що стимулюють і роблять більш осмисленими у змістовному плані так звані муніципальні права особистості [7] (на наш погляд, тут вирішуються й завдання стратегічної властивості: а) трансформації міжнародних зв'язків у систему міжнародного співробітництва; б) формування системи муніципальних прав особистості та в) створення ОМСВ локальної системи охорони і захисту прав людини – авт.).

До категорії функціонально-діяльнісних фактів (третя група) відносяться наступні, – на початку становлення такої форми та напрямку, а сьогодні й відповідної зовнішньої функції ОМСВ України, ще в період існування Союзу РСР вона здійснювалась:

а) у вигляді їх зв'язків з зарубіжними партнерами;

б) такі зв'язки здійснювались спочатку тільки, а потім переважно в сфері споріднених міст [6];

в) суб'єктами-учасниками таких зв'язків були тільки муніципальні органи зарубіжних держав;

г) такі контакти носили спорадичний характер;

г) об'єктом-предметом таких зв'язків були насамперед контакти політичного та культурологічного характеру;

д) такі контакти не передбачались чинним законодавством, тобто, не були легалізованими, але на початку вони узгоджувались на рівні вищого партійного керівництва Союзу РСР (Політбюро КПСС) або союзної республіки (Політбюро КПУ);

е) в останні роки існування Союзу РСР, з початком «горбачовської» перебудови, міжнародні зв'язки почали виникати, формалізуватися, реалізовуватися та розвиватися в явочному порядку, тобто, самостійно місцевими радами;

є) отже, створювались і виникали певні труднощі при співвідношенні державних інтересів та зацікавленості представників ТГ у сфері міжнародного міжмуніципального, транскордонного та іншого співробітництва [8];

Четверта категорія фактів, що складає нормативно-правову складову міжнародного співробітництва ОМСВ базується на наступному:

а) перші напрями співробітництва ОМСВ було розроблено в рамках двосторонніх зв'язків із зарубіжними містами і саме в цьому форматі відбувалася їх нормативізація (*договори про двосторонні відносини – угоди про встановлення споріднених зв'язків* – авт.), що з часом розвивалася і вдосконалювалася (багатосторонні договори, двосторонні та багатосторонні договори з відповідних питань / місцеве господарство, розвиток інфраструктури, різні види соціально-культурних взаємин, освіта і охорона здоров'я тощо; договори про транскордонне співробітництво; договори про створення асоціацій співробітництва в межах асоціацій місцевих влад тощо);

б) велику роль у міжнародному співробітництві міст світу відіграють міжнародні неурядові організації, що складають інституційну базу такого співробітництва. До них відносяться такі, як: Міжнародна спілка місцевої влади, Рада Європи, Конгрес місцевих і регіональних влад Європи та ін. Міжнародний рух споріднених міст очолює Всесвітня федерація споріднених міст, яка пізніше дістала назву Всесвітньої федерації об'єднаних міст (ВФОМ) – World Federation of United Towns (UTO), яка на сьогодні захищає інтереси

місцевих і регіональних органів самоврядування понад 100 країн [9];

в) міжнародні зв'язки ОМСВ з аналогічними суб'єктами зарубіжних країн регулюються як внутрішньодержавним (національним) законодавством цих країн, так і міжнародним публічним правом;

г) на початку реформи організації державної влади і МСВ на місцях в Україні було прийнято Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року [10], який надав місцевим радам усіх рівнів організаційну самостійність, що, у підсумку, забезпечило додаткові можливості активізації місцевих рад у сфері міжнародного співробітництва, але ще в явочному порядку;

г) але, здійснення міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків ОМСВ довгий час вже в незалежній Україні не визначалось власне законодавчим актом, що об'єктивно викликало труднощі у визначенні співвідношення інтересів держави і ТГ у профільній сфері. Але саме ОМСВ, особливо великих міст, почали інтенсифікувати свою участь у міжнародному співробітництві як через встановлення прямих міжмуніципальних зарубіжних зв'язків, так і в рамках міжнародних неурядових організацій. Разом з тим, на думку М. О. Баймуратова [11], основним критерієм формування компетенції ОМСВ у галузі міжнародного співробітництва є: а) реалізація зовнішньополітичної програми суверенної держави у сфері міжнародного гуманітарного співробітництва і б) встановлення зв'язків між ОМСВ, громадськими формуваннями, суб'єктами господарювання і мешканцями міст та інших адміністративно-територіальних одиниць. Як стверджує вчений, здійснюючи міжнародні та зовнішньоекономічні зв'язки, ОМСВ стають важливим чинником успішної реалізації зовнішньої політики держави, сприяють виконанню державних функцій у сфері міжнародної політики. Крім того, участь ОМСВ у профільному співробітництві сприяє становленню якісно нової суспільної свідомості ТГ та їх членів, нової системи цінностей, яка заснована на подоланні стереотипів, що склалися ще за радянських часів, космополітизації та глобальному загальнолюдському підході [11];

д) після прийняття Конституції України 1996 року і формування національного масиву законодавства про МСВ (насамперед, профільного закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [12]) міжнародні зв'язки були легалізовані (ч. 2 ст. 15 цього Закону) через: а) входження ОМСВ та їх асоціацій

до відповідних міжнародних асоціацій, б) входження до інших добровільних об'єднань ОМСВ;

з) Україна стала підписантом і учасником міжнародних договорів Ради Європи, що регламентують і регулюють найважливіші соціально-правові відносини в сфері локальної демократії, що в сучасному конституційному праві держав і міжнародному публічному праві визначаються як міжнародні правові стандарти МСВ (зокрема, Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року [13], ст. 10 «Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації» якої містить вільне право ОМСВ: а) здійснювати свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими ОМСВ для виконання завдань, що становлять спільний інтерес; б) бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації ОМСВ, що визнається кожною державою; в) на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з ОМСВ інших держав. Враховуючи той факт, що Україна ратифікувала наведену Хартію у 1997 році [14], її положення набули статусу норм внутрішніх законодавчих актів держави.

Отже, підбиваючи підсумки наведеним чотирьом групам факторів, що складають концепт міжнародного співробітництва ОМСВ, можна визначити їх особливу значимість і масштабність для формування внутрішньодержавної і міжнародної правосуб'єктності ТГ, що лежить в основі їх глобалістського потенціалу, а саме:

– становлення системи міжнародних комунікацій ОМСВ в історичній ретроспективі (спочатку спорадичні, нерегулярні, стійкі, стабільні зв'язки, їх трансформація в ординарні, а потім формування багатосуб'єктної системи співробітництва на основі двосторонніх та багатосторонніх угод про міжнародне співробітництво), свідчить про їх антропологічну спрямованість, що скерована на задоволення інтересів і потреб ТГ та їх членів у покращенні різних аспектів умов існування у локальному соціумі – такі інтереси і потреби, попри територіально-державні та територіально-географічні особливості, володіють загальними характеристиками і можуть бути ідентифіковані як спільні;

– становлення, реалізація та розвиток системи міжнародного співробітництва ОМСВ володіє могутнім мотиваційним потенціалом

багатофакторної властивості, в якій основоположне місце займають інтереси, потреби і права конкретної людини-члена територіальної локальної спільноти, що також мають загальні характеристики, можуть бути визначені як спільні, а це, своєю чергою, надає такому співробітництву глобально-біхевіористичного наповнення та відповідної змістовності;

- в межах ТГ вирішуються екзистенційні питання існування і функціонування людини, як члена локального соціуму і одночасно - як члена макроспільноти, що уособлює усю людську цивілізацію (особливу роль відіграє наявність фертильного населення в контексті реалізації ним репродуктивної функції);

- в процесі становлення системи міжнародного співробітництва ОМСВ, спочатку у явочному порядку, а потім з початком його нормативізації і легалізації, була сформована відповідна система організаційної та організаційно-правової діяльності профільного характеру, що спирається на відповідне коло організаційних та організаційно-правових форм співробітництва, які напрацьовані ОМСВ України з зарубіжними партнерами, що фактично інституціоналізує цей напрямок діяльності ОМСВ, робить його поведінково та діяльнісно організованим, стабільним у своїй реалізації та передбачуваним в своєму перспективному розвитку, – все це гарантовано сприяє формуванню багаторівневої нормативізації та нормотворчості у профільній сфері (локальній, національній, міжнародній), включаючи й універсально-глобальний рівень;

- в процесі становлення системи міжнародного співробітництва ОМСВ розроблено відповідні нормативні настанови, що не тільки легалізують цей напрямок їх діяльності, формуючи відповідну міжнародну функцію, а й, по-перше, легітимізують таке співробітництво в очах жителів-членів ТГ, самих ОМСВ, органів публічної державної влади та інституцій міжнародного співтовариства держав; по-друге, формують відповідні міжнародно-правові форми легалізації такого співробітництва через розробку відповідних міжнародних правових стандартів, використовуючи для цього можливості міжнародної нормотворчості на основі міжнародного договірної права; по-третє, легалізують діяльність міжнародних міждержавних і неурядових інституцій профільної спрямованості, що займаються питаннями співробітництва ОМСВ різних держав і у різних сферах

місцевого розвитку; по-четверте, підкреслюють роль і значення територіальних людських спільнот і органів, що ними сформовані у повсякденній реалізації, охороні і захисті, а також гарантуванні прав і свобод людини – що також надає цій діяльності глобального значення та формує відповідний глобалістський управлінсько-організаційний і гуманістично-гуманітарний потенціал.

Для більш чіткого розуміння глобальної ролі і значення системи міжнародного співробітництва ОМСВ в досліджуваних процесах, необхідно розглядати наведені вище висновки через дихотомію «локальне / глобальне» [15], що виступає своєрідним методологічним чинником для оцінки наведених явищ, тенденцій і форм діяльності саме в контексті формування глобалістського потенціалу ТГ. Тобто, можна констатувати, що система міжнародного співробітництва ОМСВ масштабує дихотомію «локальне / глобальне» і в цьому розумінні контекстуалізує та актуалізує проблематику реалізації, охорони, захисту прав і свобод людини на локальному рівні соціуму, що трансформується в контексті реалізації, охорони, захисту прав і свобод людини на глобальний рівень, що надає сфері МСВ цивілізаційного значення, а ТГ – відповідний глобалістський потенціал.

Резюмуючи, можна дійти наступних висновків щодо положень, що викладені вище, а саме:

- формування глобалістського потенціалу ТГ виступає складним багаторівневим та багатофакторним процесом, що складається з багатьох елементів методологічної, організаційної, нормативної, ресурсної, кадрової та іншої властивості;

- одним з суттєвих елементів формування глобалістського потенціалу ТГ виступає феноменологія міжнародного співробітництва ОМСВ;

- визначальну роль в становленні, розвитку і вдосконаленні профільної феноменології, тобто процесу формування глобалістського потенціалу ТГ, відіграє децентралізація повноважень владних повноважень органів публічної влади в Україні, що здійснюється в умовах муніципальної реформи та передбачає формування окремого блоку повноважень ОМСВ в сфері міжнародного співробітництва.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. *Юридична освіта і правова держава*: зб. наук. праць. Одеса, 1997. С. 96–101.
3. Баймуратов М. М. Компетенція органу місцевого самоврядування як основний інструментально-функціональний засіб децентралізації повноважень публічної влади в Україні (в умовах миру і воєнного стану). URL: <https://constitutionalist.com.ua/bajmuratov-m-m-kompetentsiia-orhanu-mistsevoho-samovriaduvannia-iaak-osnovnyj-instrumentalno-funktsionalnyj-zasib-detsentralizatsii-povnovazhen-publichnoi-vlady-v-ukraini-v-umovakh-myru-i-voiennoho-st/>
4. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність: 12.00.13 – правові проблема політичних інститутів і процесів. Одеса, 2002. 18 с.
5. Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса: Одеський державний ун-т ім. І. Мечникова, 1996. 53 с.
6. Баймуратов М. О. Організаційно-правове забезпечення місцевими Радами народних депутатів співробітництва поріднених міст : дис. канд. ... юрид. наук. Спеціальність: 12.00.02 – конституційне право. Одеса : ОГУ ім. І. І. Мечникова, 1993. 221 с.
7. Баймуратов М. О. Міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування України. *Муніципальне право України* : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 350 с. URL: https://pidru4niki.com/12991010/pravo/mizhnarodni_zvyazki_organiv_mistsevogo_samovryaduvannya_ukraini
8. Стрелецький О. О. Міжнародна діяльність органів місцевого самоврядування України як складова частина зовнішньої політики держави. URL: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/9774/1/Стрелецький%20О.О..pdf>
9. World Federation of United Cities. URL: <https://uia.org/s/or/en/1100056924>
10. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування : Закон УРСР від 7 грудня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>
11. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків. *Юридичний журнал*. 2011. № 2. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3633>.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
13. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
14. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.
15. Бобровник Д. О. Дихотомія «локальне / глобальне» як основоположний концепт набуття міжнародної правосуб'єктності територіальною громадою. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 58–66.

Ільницький Олег Володимирович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

РЕФОРМА БЮДЖЕТНОЇ (ФІСКАЛЬНОЇ) ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРОМІЖНІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Запроваджені змінами від 28 грудня 2014 року в рамках реформи бюджетної (фіскальної) децентралізації новели регулювання фінансових відносин між рівнями публічного управління дозволили створити нове правове поле для впровадження фінансових гарантій нової системи організації влади. Було враховано слушні пропозиції щодо змін, які стосувалися відмови від абсолютного та загального вирівнювання за ознакою забезпечення кінцевого результату фінансової діяльності на користь створення умов для пошуку альтернативних джерел доходів та вирівнювання за ознакою податкоспроможності території; підвищено зацікавленість місцевих бюджетів у збільшенні дохідної бази; зменшено вагу нецільових трансфертів на користь закріплення фінансової допомоги для реалізації делегованих державою повноважень щодо надання соціальних послуг громадянам; закладено об'єктивні прозорі показники у формули розподілу міжбюджетних трансфертів.

Паралельно із зміною бюджетної системи на шляху до впровадження децентралізованої моделі управління бюджетними коштами, реформизація податкової системи, як частини визначення місцевих податків та зборів (першочергово, за рахунок розширення об'єктів оподаткування реальними (майновими) податками, що традиційно є дохідною базою місцевого самоврядування за територіальним принципом знаходження майнового ресурсу), так і перерозподілу між рівнями бюджетної системи загальнодержавних податків і зборів. Дослідження закордонного досвіду демонструє можливість використання непрямих податків як елементів вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів різного рівня. Зрештою після 2014 року Україна мала в порядку «експерименту» для стимулювання добровільного об'єднання

передачу частки непрямих податків (акцизів з роздрібної торгівлі, які залишені і досі у структурі доходів місцевих бюджетів).

1) Досліджуючи фінансово-правовий статус громади, вихідним елементом слід вважати визначення її суб'єктних характеристик через розкриття правового статусу в якості повноцінного учасника відповідних правовідносин. На сьогодні, цього очевидно бракує у законодавстві, не зважаючи на зроблені перші кроки.

З 2015 року, у рамках реформи децентралізації бюджети об'єднаних територіальних громад на засадах прямого зв'язку у системі вирівнювання відображалися у законі про державний бюджет на відповідний рік у додатку 5 щодо визначення порядку вирівнювання за посередництвом міжбюджетних трансфертів. Водночас, і досі у фінансовому законодавстві громада розглядається не в якості суб'єкта – розпорядника бюджетних коштів, а радше як рівень організації публічної влади (визначення повноважень на акумулювання доходів та здійснення видатків щодо виконання функцій публічного управління).

Аналогічно і у податковому законодавстві повинно бути закріплено установчі повноваження громад на встановлення місцевих податків та зборів, які можуть реалізовуватися шляхом прийняття рішення радою громади.

Водночас, визнання за громадою бюджетно-правового статусу передбачає необхідність визначення механізмів безпосередньої реалізації саме цим суб'єктом – як спільнотою мешканців – власної компетенції. Йдеться, в першу чергу, про нормативне впровадження і розвиток партисипаторного бюджетування («громадських бюджетів», «бюджетів участі») на рівні громад із прямим залученням членів громади до визначення пріоритетних напрямів використання фінансових ресурсів, врегулювавши у профільних законодавчих актах предмет, форми та межі громадських бюджетів у складі бюджетів місцевого самоврядування.

2) Спеціальне вузько-галузеве значення у управлінні бюджетними коштами має принцип субсидіарності, який у цій сфері стосується організації побудови міжбюджетних відносин. Водночас, вказаний принцип має не лише значення в організації фінансової системи, а є похідним від загальної організації системи здійснення публічної влади.

Оскільки реалізувати будь-які владні повноваження з позицій бюджетно-правового статусу означає отримати повноваження щодо здійснення відповідних видатків на їхнє забезпечення, питання субсидіарності при управлінні бюджетними коштами у своїй основі передбачає правильний розподіл повноважень між рівнями та суб'єктами публічного управління, визначення відповідно до цього видаткових повноважень за рахунок фондів коштів, які перебувають у їхньому розпорядженні, а також забезпечення для цього необхідною дохідною базою.

Перші кроки та результати реформи бюджетної (фіскальної) децентралізації підтверджують цей висновок, оскільки її ключовим питанням став перерозподіл повноважень за принципом «знизу-догори», а також відповідальності за фінансування їхнього здійснення.

Суб'єктність громади дозволить інтенсифікувати та поглибити застосування договірної форми регулювання між повноцінними легалізованими суб'єктами у публічно-правовій (першочергово, бюджетній) сфері у розвиток положення ч. 7 ст. 75 БК України. Такі договори повинні мати значення безумовних зобов'язань між їх учасниками із можливостями захисту прав та інтересів громади на компенсацію відповідних видатків на користь членів іншої територіальної громади.

При розподілі видатків між рівнями бюджетної системи держава повинна керуватися саме визнанням базового рівня громади в системі реалізації публічної влади. Водночас аксіоматичним залишається нормативна вимога щодо необхідності забезпечення права на здійснення видатків за умови відповідної передачі фінансових ресурсів з метою забезпечення фінансової спроможності та фіскальної достатності при делегуванні повноважень за рахунок закріплення частки загальнодержавних податків та зборів або трансфертів з Державного бюджету (ст. 85 БК України).

3) Універсальним принципом побудови системи публічних фінансів є збалансованість, що визначається як відповідність повноважень на здійснення витрат бюджету обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період та зумовлює необхідність забезпечення фінансової спроможності територіальних громад через визначення достатньої дохідної бази місцевих бюджетів.

Право громади на забезпечення фіскальної достатності доходів повинно бути самостійним об'єктом судового захисту, як у відносинах з Державою щодо передбачення відповідних джерел доходів для покриття делегованих повноважень (ст. 85 БК України), в тому числі через звернення до Конституційного Суду України щодо дотримання відповідних гарантій місцевого самоврядування, так і у горизонтальних відносинах з громадами на стягнення частини доходів бюджетів місцевого самоврядування на відшкодування видатків на користь членів такої громади-партнера, шляхом закріплення відповідного права громади на звернення до суду у ч. 7 ст. 75, ч. 4 ст. 85, ч. 2 ст. 122 БК України, в тому числі, зі стягненням несплачених трансфертів із застосуванням штрафних санкцій у формі пені, що розраховується за правилами податкового законодавства з урахуванням рівня здешевлення національної валюти через застосування облікової ставки НБУ (за аналогією з досвідом законодавства Республіки Польща про гмінне самоврядування).

Тривалий час результати досліджень продовжують демонструвати, що місцеві податки в Україні (крім єдиного податку з суб'єктів малого бізнесу) суттєво не впливають на формування доходної бази бюджетів муніципальних громад, причиною чого, на нашу думку, є недоліки механізмів їх справляння, основним з яких є низький розмір ставок, що не дозволяє за рахунок цих платежів сформуваати надійне підґрунтя для фінансування потреб місцевих громад а також виконання інших завдань і функцій органів місцевої влади і управління.

На сьогодні громади володіють радше формальними повноваженнями в частині встановлення місцевих податків та зборів, які обмежуються лише дублюванням норм Податкового кодексу України у рішеннях відповідних місцевих рад. Тому така централізація податкової системи усуває можливість реагування громади на поточні виклики у сфері оподаткування, в тому числі, з урахуванням необхідності мобілізації додаткового фінансового потенціалу, шляхом застосування безпосередніх форм місцевої демократії (після внесення відповідних змін до Конституції України щодо обмеження проведення референдумів з питань податків у ст. 74 та податкового законодавства про порядок встановлення місцевих податків і зборів

та визначення їх переліку) в частині розбудови системи доходів місцевих бюджетів (наприклад, місцеві референдуми в межах громад про запровадження самооподаткування, добровільне додаткове запровадження місцевих податків членів громади для суспільних цілей, що підпадають під сферу завдань та компетенції відповідного рівня самоврядування).

4) Існуюча на сьогодні система органів управління бюджетними коштами громад не забезпечує повною мірою повноцінної самостійності місцевого самоврядування, оскільки повноваження реалізуються органами виконавчої влади. Це свідчить про незавершеність формування інституційної системи управління бюджетними коштами в рамках діяльності територіальної громади.

Проблематика казначейського обслуговування місцевих бюджетів у спектрі проблем суспільних фінансів залишається в нашій країні однією з найактуальніших. Це пов'язано з тим, що в процесі еволюції цієї діяльності мають бути враховані дві різновекторні тенденції, що справляють однаково важливий вплив на розвиток в Україні системи місцевих фінансів із врахуванням кращого досвіду демократичних держав світу. З одного боку, казначейська модель виконання місцевих бюджетів не повинна бути перепорою для розвитку фіскальної децентралізації та зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування; з іншого, – не менш важливою є необхідність підвищення ефективності управління суспільними фінансами та забезпечення раціонального використання грошових ресурсів територіальних громад.

У частині здійснення власного фінансового контролю, як виду недержавного, місцеве самоврядування практично не представлене ані на рівні нормативного визначення, ані на рівні його реалізації. Громади повинні володіти можливістю формування та утримання самостійних професійних служб фінансового контролю (муніципальні аудитори чи рахункові палати) за коштами місцевих бюджетів та законністю і ефективністю використання комунального майна, які будуть підзвітними у своїй діяльності громаді та проводитимуть заходи фінансового контролю та аудиту в її інтересах та за її оформленої ініціативи. Для цього серед органів місцевого самоврядування окремо повинні бути визначені органи фінансового контролю громади.

Проблема організації статистики на місцевому рівні територіальних громад виявляється і у системі взаємозв'язку показників та їхнього використання для прийняття відповідних рішень на центральному та регіональному рівнях. Проте те, що органам місцевого самоврядування надано повноваження вести статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, не означає зобов'язання згідно із законом статистичному органу приводити свої статистичні дані у відповідність із даними органу місцевого самоврядування. Водночас центральним органом виконавчої влади при визначенні у розрізі місцевих бюджетів обсягу міжбюджетних трансфертів, у тому числі базової/реверсної дотації, медичної субвенції, використовуються офіційні дані Держстату, одержані на основі розрахунків (оцінок) чисельності наявного міського та сільського населення на відповідну дату.

Суттєві недоліки має існуюча система адміністрування місцевих податків та зборів через Державну податкову службу, що зумовлює втрату суттєвих фінансових ресурсів місцевими бюджетами.

*Курило Тетяна В'ячеславівна,
доктор права,
ад'юнкт факультету права і адміністрації
Щецінського університету (Польща)
ORCID: 0000-0003-0039-5121*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ У ПОЛЬЩІ: ЗДОБУТКИ ТА НЕДОЛІКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

На сьогоднішній день Польща є однією з найбільш децентралізованих держав Європи, її самоврядні органи контролюють близько третини усіх державних витрат, а громадяни користуються благами, продукованими саме на локальному рівні. Водночас, реформа децентралізації влади у Польщі відбувалася доволі специфічним шляхом, оскільки її успіх був зумовлений не стільки відповідними процесами «знизу», зокрема безпосередньою участю громадян та особливостями місцевого оподаткування, а натомість являв собою своєрідну «технократичну революцію згори» [1].

Децентралізаційні процеси у Польщі можна поділити на певні етапи. Спочатку, у 1989–1992 рр. – в рамках умовної «першої хвилі» реформування відбулось відродження муніципалітетів (гмін) та започатковано перші реформаторські перетворення у сфері економіки, хоча в цей час і не було проведено адміністративно-територіальної реформи. Тим не менш, цих початкових кроків було цілком достатньо, щоб ініціювати перші суттєві зміни в управлінській та політичній сферах.

Пізніше, у 1993–1997 рр., на тлі дискусій щодо напрямів реформування, децентралізаційні процеси продовжувались, зокрема було надано розширені права і функції великим польським містам, відбувалась деконцентрація влади через інтенсивний розвиток адміністрацій окремих міністерств, що створювали свої структурні підрозділи по всій країні, відбулось прийняття законодавства про державну службу і нової (нині чинної) конституції, у якій було передбачено захист органів місцевого самоврядування.

Ще згодом, а саме у 1998–2003 рр. – в рамках «другої хвилі» реформи децентралізації влади, найбільш суттєвими кроками були: розбудова виборних місцевих, повітових та регіональних

(воєводських) органів влади, що стали функціональними елементами системи урядування, а також запровадження інституту всенародно виборних міських голів, мерів, бурмістрів і президентів міст.

Період же з 2004 р. по 2015 р. характеризувався консолідацією реформи децентралізації влади із програмою адміністративно-політичної і соціально-економічної модернізації Польщі, орієнтованою на підвищення якості надання державних послуг, розширення ролі органів місцевого, особливо регіонального, урядування в управлінні структурними фондами Європейського Союзу. У цьому контексті слід зауважити, що Польща у 2004 р. стала членом Європейського Співтовариства, що позитивно позначилось і на продовженні реформи децентралізації, а юридичною основою для цього стали так звані «Акти про компетенцію», що набули чинності у 2006 та 2009 рр. [2]. Проте, починаючи із 2015 р., значною мірою внаслідок специфічної політичної кон'юнктури, у Польщі спостерігався певний відкат і фактичний спад інтенсивності розвитку децентралізаційних процесів, хоча по-суті для цього не існувало істотних нормативних чи інших передумов і це було радше винятково наслідком бажання центральної влади отримати політичні дивіденди на місцевому рівні.

Загалом можна констатувати, що польська реформа децентралізації влади має як вагомні позитивні здобутки, так і певні недоліки та упущення [3].

Успіх децентралізації влади в Польщі полягає, насамперед, у тому, що в цій державі на початку посткомуністичного етапу її розвитку було забезпечено відносний синтез таких передумов, як політична воля, знання (досвід) і підтримка еліти та засобів масової інформації, які були доволі вдало використаними у періоди 1989–1990 рр. та 1997–1998 рр. Справа у тому, що обидва етапи муніципальної реформи характеризувались наявністю політичної волі, яка була прямим результатом активного залучення фахових експертів та радників. Так, для першого етапу реформи децентралізації влади було використано доробок фахівців періоду початку 80-х років ХХ століття, а для другого – напрацювання початку та середини 90-х років ХХ століття [4]. Саме це дало змогу проводити децентралізацію влади у Польщі під егідою держави шляхом поєднання зусиль політичної еліти й експертного середовища. Можна стверджувати, що сьогодні вся система польського місцевого самоврядування знаходиться у

стані рівноваги, оскільки вже по-суті немає політичних сил, які б ставили під сумнів чинний адміністративно-територіальний устрій, навіть попри те, що чимало з них намагаються використати його для своїх політичних цілей.

У функціональному аспекті успіх реформи децентралізації влади в Польщі виявляється насамперед у тому, що субнаціональні уряди та органи місцевого самоврядування в цій державі контролюють третину усіх державних витрат і близько 70 % державних інвестицій. Саме завдяки польській муніципальній реформі було покращено забезпечення товарами і надання послуг, трансформовано та модернізовано екологічну інфраструктуру країни, транспортну систему, міські простори, а також, що дуже важливо, систему освіти (зокрема за її якістю і справедливістю) [1].

Поряд з цим, як і для будь-якої реформи у тій чи іншій країні, для реформи децентралізації влади в Польщі властиві певні проблемні аспекти.

Так, до головних політичних проблем муніципальної реформи в умовах розвитку системи місцевого самоврядування у Польщі можна віднести певну непослідовність та незавершеність реформування системи місцевого самоврядування, зокрема дещо недосконале визначення правового статусу депутатів місцевих рад, а відповідно – недостатньо належний захист ними інтересів виборців та рівень виконання їхніх передвиборних обіцянок. Такий висновок є цілком очевидним, якщо враховувати, що жителі громад можуть відкликати повний склад місцевих рад через референдуми, проте не мають можливості відкликання окремих депутатів місцевих рад, які себе скомпрометували, не виконуючи своїх передвиборних обіцянок або іншим чином втратили свій соціальний та політичний авторитет [5]. Наслідком цього є доволі часте сприйняття місцевих рад як таких, що є відчуженими від електорату, що, в свою чергу, вкрай негативно позначається на їхньому авторитеті та здатності ефективно розв'язувати проблеми колективного життя на місцях.

Крім того, сьогодні дещо слабкою залишається внутрішня інтеграція місцевого самоврядування у рамках окремих воєводств, що проявляється, зокрема, у нерозвиненості зв'язків між гмінним і воєводським рівнями самоврядування у сфері формування змісту основних правових документів, які стосуються регіонального

розвитку. Натомість гміни й повіти здебільшого виступають прохачами коштів на допомогу від воєводських органів публічної влади, а відтак і від національних партій, які мають свої великі фракції у регіональних сеймиках, в чому власне і проявляється слабкість принципу субсидіарності [5], навіть попри доволі ефективну мобілізацію громадської думки на підтримку децентралізації влади. Відповідно, наслідком цього стало поступове збільшення ролі регіонального (воєводського) урядування відносно центрального (національного) та місцевого (гмінного і повітового) рівнів політики й урядування, а гміни та повіти взагалі стали односторонньо залежними від рішень регіонів про розподіл коштів ЄС на різноманітні місцеві проекти.

Тим не менш, попри існуючі проблемні моменти, слід визнати, що реформа децентралізації влади у Польщі досягла вагомих успіхів, особливо на гмінному рівні самоврядування, а тому врахування позитивного польського досвіду, а також певних недоліків у цьому аспекті, є дуже важливим у процесі здійснення муніципальної реформи в Україні. Це особливо актуально у сучасних умовах воєнного стану та у контексті євроінтеграції України.

Список використаних джерел

1. Levitas A. Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says about «Decentralisation». *Zarządzanie Publiczne*. 2018. Nr. 3(45). P. 5–25.
2. Sakowicz M. Rebirth of Local Government in Poland: 25 Years of Decentralization Reform. *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe* / ed. by J. Ruano, M. Profiroi. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. P. 327–352.
3. Treisman D. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press, 2007. 348 p.
4. Kulesza M. Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries: The Polish Experience. *Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe* / ed. by G. Peteri. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute, 2002. P. 189–214.
5. Kasiński M. Ethical and political dilemmas of local self-government in Poland in the course of systemic transformations (1990–2018). *Annales. Ethics in Economic Life*. 2018. Vol. 21. No. 7. P. 7–26.

Остудімов Богдан Анатолійович,
*доктор філософії у галузі права,
головний спеціаліст відділу підготовки викладачів
Національної школи суддів України*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО ЕНЕРГЕТИЧНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАД

Енергетичний розвиток, безперечно, належить до ключових векторів і пріоритетів сучасної національної і міжнародної економіки, політики Європейського Союзу, ряду міжнародних організацій, серед статутних завдань і функцій яких це прямо регламентовано або опосередковано впливає з інших. Разом з тим, назріли потреби модернізації систем національної і міжнародної безпеки, їх складових і суб'єктів, механізмів та гарантій здійснення, серед яких саме енергетична складова відзначається потребами першочергової новелізації, підвищення ефективності і дієвості. Так само дослідники підкреслюють необхідність вивчення питань енергетичної незалежності, боротьби з енергетичною бідністю, використання відновлювальних джерел енергії, зміни клімату та природних катастроф, а також впливу воєнно-політичних, воєнно-економічних та інших конфліктів безпосередньо на місцеве населення, його інтереси, права й свободи, життєдіяльність людини, територіальної громади, суспільства і держав. Руйнування енергетичної інфраструктури має і матиме в майбутньому катастрофічні наслідки як для конкретних територіальних громад, так і для держав, регіонів та світу вцілому [1–3].

Неодноразово у науковій літературі автори зауважували про поширену тенденцію формування нормативної бази для врегулювання суспільних відносин з урахуванням принципу сталого (збалансованого) розвитку. Згаданий принцип стосується основоположних засад майбутнього розвитку кожної людини, локальної спільноти, людства в цілому, значно впливає на еволюцію системи прав та свобод людини і громадянина, механізму їх забезпечення, стосуючись трьох дуже важливих сфер життєдіяльності особи – економічної, соціальної та екологічної. Мається на увазі пошук і запровадження оптимальної моделі ефективною реалізації людьми своїх можливостей, забезпечення потреб сьогодення з одночасним

урахуванням потреб майбутніх поколінь [1, с. 203; 4, с. 279]. Такі наукові позиції і відповідний дискурс активізувались з прийняттям Декларації конференції в Ріо-де-Жанейро 1992 р. і Програми дій «Порядок денний на 21 століття», підсумкового документу Саміту ООН зі стійкого (сталого) розвитку 2015 р. «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері стійкого розвитку до 2030 року», Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р. Їх вивчення дозволяє з-поміж 17 Цілей сталого розвитку виокремити ціль 7 «Доступна та чиста енергія», ціль 11 «Сталий розвиток міст і громад» і ціль 17 «Партнерство заради сталого розвитку» [5]. Наприклад, їх здійснення покладається на широке коло суб'єктів з метою досягнення загального добробуту, безпечного і сталого розвитку, доступу до екологічно орієнтованих джерел енергії, з урахуванням всебічної залученості їх до взаємодії. На наше переконання, не часто на глобальному рівні акцентується увага Генеральної Асамблеї ООН на ролі міст і громад, пріоритетності їх сталого розвитку. Тому вбачаємо це позитивною тенденцією для подальшого міжнародно-правового і національного регулювання у даній сфері.

Задля концептуалізації сталого енергетичного розвитку закономірним є застосування широкого комплексного і системного підходів до розуміння і розкриття сутнісних характеристик, природи даного явища. Йдеться про можливість трактування його у вузькому і широкому значеннях, обґрунтування співвідношення і взаємодоповнюваності таких категорій як «енергетичний розвиток», «сталий енергетичний розвиток», «енергетична політика», «енергетична безпека», «політика забезпечення енергетичної незалежності», «механізм забезпечення сталого енергетичного розвитку» тощо. Звісно, важливим є зосередження на аналізі системи суб'єктів забезпечення сталого енергетичного розвитку, виокремлення у даній системі координат територіальних громад, причому відповідних об'єктно-суб'єктних характеристик на шляху забезпечення **сталого** енергетичного розвитку, виявлення і протидії енергетичним загрозам локального і регіонального, транскордонного рівнів, вироблення системи гарантій забезпечення енергетичної безпеки тощо. Потребують врахування такі ключові напрями як безпека видобутку енергоносіїв, транспортування (постачання) електроенергії, природного газу та

інших ресурсів; безпека споживання, безпека розрахунків, безпека інформації про енергоресурси; захист критичної енергетичної інфраструктури, її модернізація, диверсифікація джерел енергії і т.д.

Поза сумнівом, важливим є визначення аргументованих пропозицій відносно пріоритетних реформ, здійснення яких є першочерговим завданням у воєнний і післявоєнний періоди, серед яких особливе значення матиме підготовка стратегічних ініціатив щодо економічного відновлення держави. Так, Р.Бедрій, І.Сторонянська та інші дослідники виокремлюють антикризові інструменти місцевого економічного розвитку, які можуть стимулювати розвиток економіки у територіальних громадах в умовах війни, зокрема, – це фінансовий лізинг, аутсорсинг, індустриальні парки, агенції місцевого економічного розвитку, центри залучення інвестицій, кооперативи, кластери, соціальне підприємництво та ін. [6–7].

Отже, забезпечення сталого енергетичного розвитку громад пов'язано з належним місцевим економічним розвитком, державною і міжнародною підтримкою, активізацією діяльності власне територіальних громад і місцевих жителів, інститутів громадянського суспільства. Наразі дані процеси зумовлені викликами воєнного часу і післявоєнної відбудови, євроінтеграційними процесами і загальносвітовими тенденціями розвитку.

Список використаних джерел

1. Децентралізація публічної влади в Україні у контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів : колективна монографія / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія; передмова Ю. С. Шемшученка. Львів : СПОЛОМ, 2021. 388 с.
2. Моргун В. В. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах : монографія. Київ : КНТ, 2022. 220 с.
3. Камінська Н. В., Остудімов Б. А. Парадигма глобальної екологічної політики у міжнародно-правовому дискурсі. *Міжнародний захист права людини на здоров'я та безпечне довкілля* : монографія / авт. кол.; за заг. ред. М. О. Медведєвої. Київ : Видавничий дім «Вініченко», 2023. С. 10–27.
4. Бедрій Р. Правове забезпечення місцевого економічного розвитку як складової сталого розвитку держави у сфері економіки. *Цілі сталого розвитку в аспекті зміцнення національного та міжнародного правопорядку*: тези доповідей

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ:
збірник матеріалів VI Міжнародної науково-практичної конференції (31 травня 2024 року, м. Львів)

міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 27 жовтня 2023 р.).
Харків, 2023. С. 279–282.

5. 17GoalstoTransformOurWorld.URL:<http://www.un.org/sustainabledevelopment/>
6. Бедрій Р. Б. Організаційно-правове забезпечення місцевого економічного розвитку в умовах війни в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2023. Вип. 76. С. 115–124.
7. Сторонянська І., Патицька Х., Дуб А. Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах: антикризові інструменти у воєнний і післявоєнний період : посібник для органів місцевого самоврядування. Львів, 2022. 71 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/838/LED.pdf>

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

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

В умовах децентралізації влади не можна залишити поза увагою інститут служби в органах місцевого самоврядування, який має змінитися відповідно до оновленого розуміння стандартів належного демократичного врядування/адміністрування. Розвиток територіальної громади, отримання публічних послуг, у тому числі й адміністративних послуг, безпосередньо залежить від професійного рівня службовців. Сьогодні вони повинні бути готовими швидко адаптовуватись до нових потреб місцевого самоврядування, виявляти гнучкість у прийнятті рішень в умовах швидких змін потреб громади, змінюючи акценти у їх пріоритетах. У деяких країнах, зокрема у французькому законодавстві, навіть виділяють принцип – адаптивність або мінливість, який передбачає здатність служби пристосовуватися до змін у суспільстві [1].

Категорія «служба в органах місцевого самоврядування» з'явилося разом із формуванням інституту місцевого самоврядування, що зумовлено необхідністю органів місцевого самоврядування мати апарат службовців з відповідною кваліфікацією. Основа правового урегулювання службових відносин в органах місцевого самоврядування була закладена у Конституції України 1996 р., зокрема згідно зі ст.5 Конституції України здійснення територіальною громадою питань місцевого значення може відбуватися як безпосередньо (*через інститути прямої демократії*), так і через сформовані органи місцевого самоврядування. Конституція України чітко розмежовує державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, підтвердженням чого є ч. 2 ст. 38 Конституції, у якій закріплено право рівного доступу громадян, як до державної служби, так і до служби в органах місцевого самоврядування. Ці положення відповідають ч. 2 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування

про те, що органи місцевого самоврядування повинні мати змогу здійснювати «добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності» [2].

У країнах ЄС немає єдиного підходу у регулюванні служби в органах місцевого самоврядування. В одних країнах це визначено у загальному законі про публічну службу, н-д, Закон про публічну службу Литви, Естонії, Кодекс Греції про державну службу цивільних адміністративних службовців і працівників юридичних осіб публічного права. А в інших – закріплені в окремих законах, н-д, у Польщі діє Закон про працівників самоврядування (*Ustawa o pracownikach samorządowych*) від 21 листопада 2008 р., це вже друга редакція, перший закон був прийнятий 22 березня 1990 р.

В Україні було створено систему національного законодавства про службу в органах місцевого самоврядування як невід'ємну передумову демократичних перетворень у суспільстві й основою став Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. Хоча на його прийняття мали значний вплив норми Закону «Про державну службу» 1993 р. Але законодавцем вже були враховані деякі європейські принципи служби, зокрема: верховенство права, рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки, гласність. А також додатково закріплені такі принципи як: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді. Шкода, але інші норми Закону не завжди відображали публічно-правову природу цього виду служби. Тож назріла потреба в оновленні інституту служби в органах місцевого самоврядування, а особливо вона зросла після прийняття у грудні 2015 року нового Закону України «Про державну службу». А після ліквідації районів і скорочення чисельності державних службовців, це питання загострилось, оскільки згідно з п. 6. Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих

актів України щодо оптимізації мережі та функціонування ЦНАП та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» [3] було передбачено переведення державних службовців з посад адміністраторів ЦНАП при районних державних адміністраціях, що ліквідуються, на такі самі посади в органи місцевого самоврядування за згодою сторін і без проведення конкурсу. Проте це зробити було складно, так як чинні закони мали різні підходи щодо формування служби, класифікації посад і видів рангів службовців. Конкурси у 2020 році були призупинені через карантинні обмеження, запроваджені у зв'язку з пандемією через поширення COVID-19. Тож державних службовців звільняли, а на посади адміністраторів у новоутворені ЦНАП призначалися інших осіб за співбесідою, і не завжди за критерієм професійності. Аналізуючи ситуацію одноосібного призначення слушно думку висловив голова правління ЦППР І.Б. Коліушко: «спрощена процедура прийняття та звільнення державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування», містить у собі деякі ризики, оскільки у такому разі «простіше звільняти «незручних» людей та призначати кумів і родичів» [4].

Оновлення організаційно-правових засад служби в органах місцевого самоврядування має відтворювати європейські стандарти служби і відбуватися з урахуванням потреб територіальної громади, щоб забезпечувати послідовний і сталий розвиток відповідної території. Ці моменти намагалися врахувати у прийнятому 2 травня 2023 року Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Але через війну набрання чинності відкладено і згідно з Прикінцевими та перехідними положеннями «цей Закон набирає чинності через 6 місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через 6 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні» [5].

У преамбулі до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 р. (далі – нового Закону) підкреслено, що служба в органах місцевого самоврядування має функціонувати «в інтересах (спільних інтересах) територіальних громад» на засадах забезпечення публічності, що визначає пріоритет норм публічного права у регулюванні відносин прийняття, проходження і звільнення зі служби, що є на відмінним від Закону 2001 р. З'явилися нові

принципи: політичної неупередженості, патріотизму, ефективності, добросовісності, відкритості, стабільності. А принцип самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування свідчить про формування окремого органу, який буде забезпечувати функціональне управління службою в органах місцевого самоврядування.

Закріплення у новому Законі принципу політичної неупередженості і алгоритму дій щодо його дотримання (статті 11, 12 Закону), а також певне розмежування у статусі виборних посадових осіб і службовців органів місцевого самоврядування показує намагання обмежити політичний вплив на формування професійної служби в органах місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 20 цього Закону вступ на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється на конкурсній основі, хоча є й застереження – «якщо інше не передбачено законом». Проте потребують уточнення деякі положення щодо утворення конкурсних комісій, оскільки згідно зі ст. 24 до їх складу можуть включатися «службовці місцевого самоврядування, у тому числі з інших органів місцевого самоврядування, заступники сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради, державні службовці, науковці, фахівці, експерти, представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у відповідній сфері, а також представник виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності)». Виборні посадові особи можуть у такий спосіб впливати на результати конкурсу. Відтак, має визначитися квота такого представництва.

Обґрунтованим є врегулювання порядку переведення державного службовця на посаду службовця органів місцевого самоврядування (ч. 5 ст. 41). Таке переведення можливе без конкурсу, але за умови «відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади». У Прикінцевих та перехідних положеннях визначено відповідний порядок переведення службовців органів місцевого на службу в державні органи та визначено співвідношення рангів таких службовців.

Статті 80–87 нового Закону регулюють особливості правового статусу і проходження служби виборними посадовими особами місцевого самоврядування. Щоправда важко погодитися, що

переважаючими у цьому регулюванні мають бути норми трудового права, а не публічного права.

Продовжується робота над підготовкою пакету підзаконних актів, які сприятимуть реалізації нового Закону і створення конкурентно-спроможної служби в органах місцевого самоврядування, зокрема положення про конкурс, про кадровий резерв, про навчання і підвищення кваліфікації, оплату праці і т.п.

Сьогодні ж викликав широку дискусію проєкт закону № 11054 «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (мова йде про Закон 2001 р.) щодо забезпечення гідних умов оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування». Серед зауважень Всеукраїнська асоціація громад наголошує, що мінімальний розмір посадового окладу посадової особи місцевого самоврядування не може бути меншим мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року [6]. Цілком логічно, що держава має забезпечити гарантії в оплаті праці, що, на думку Всеукраїнської асоціації громад, має сприяти тому, аби молоді фахівці були зацікавлені йти на службу в органи місцевого самоврядування.

У нинішніх умовах виникає ще одна проблема – заміщення посад в органах влади на деокупованих територіях. Уряд намагається вирішити це питання у державному секторі, зокрема Постановою КМУ від 23 травня 2023 р. № 524 «Про реалізацію експериментального проєкту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» [7]. Видається, що подібний спосіб можна використати і щодо служби в органах місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. La notion de service public 9 janvier 2023. URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20223-la-notion-de-service-public>
2. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування ЦНАП та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України від 3 листопада 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>
4. Інтерв'ю голови правління ЦППР Ігоря Коліушка. Про виклики, обмеження та ризики для органів місцевого самоврядування в умовах війни, від 19.12.2022. URL: <https://pravo.org.ua/pro-vyklyky-obmezhennya-ta-ryzyky-dlya-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-v-umovah-vijny/>
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>
6. Постанова уряду про оплату праці в ОМС: позиція Всеукраїнської асоціації громад (03.05.2024). URL: <https://decentralization.ua/news/18029>
7. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України: Постанова КМУ від 23 травня 2023 р. № 524. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-2023-%D0%BF#Text>

Oleszek Rafał,

*Seminarzysta Seminarium Doktoranckiego,
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa*

INTEGRACJA UKRAINY Z UNIĄ EUROPEJSKĄ, ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PROCESIE AKCESYJNYM

Wstęp. Rozszerzenie Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej z dawnego bloku postkomunistycznego było wydarzeniem bezprecedensowym. Zasadnym jest więc, zadanie kilku pytań: czy proces ten uległ zakończeniu; jakie kryteria winno spełniać państwo kandydujące; czy dalsze rozszerzenie UE o Ukrainę jest możliwe; jaką rolę pełni samorząd terytorialny w procesie akcesyjnym i wreszcie kiedy Ukraina będzie członkiem zwyczajnym Unii Europejskiej? Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na te pytania.

Standardy prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej. Rozważania na temat integracji europejskiej, winniśmy czynić nierozzerwalnie z procesem umocnienia państwa demokratycznego oraz rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Demokracja jest przecież sprawowana w sposób pośredni, poprzez wybór swoich przedstawicieli jak i bezpośredni w referendum w drodze głosowania swojej woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy jej dotyczącej.

Samorząd terytorialny w poszczególnych Państwach Unii Europejskiej jest zróżnicowany. Zróżnicowanie to jest często wynikiem historycznego rozwoju. Do różnic w poszczególnych krajach można zaliczyć:

- liczbę szczebli samorządu terytorialnego,
- okres trwania kadencji,
- sposoby wybory organów wykonawczych [1, s. 86–94].

Katalog zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zawarty w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. [5].

Zgodnie z EKST zasada samorządności lokalnej oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Zasada ta

musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie. Ponadto EKST w części I definiuje: Zakres działania samorządu lokalnego; Ochronę granic społeczności lokalnych; Dostosowanie struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych; Warunki wykonywania uprawnień na szczeblu lokalnym; Kontrolę administracyjną działalności społeczności lokalnych; Zasady finansowe społeczności lokalnych; Prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się; Prawną ochronę samorządu lokalnego.

Część II EKST stanowi: «Każda ze Stron zobowiązuje się do uznania za wiążące co najmniej dwudziestu ustępów zawartych w części I Karty, z których co najmniej dziesięć zostanie wybranych spośród następujących ustępów:»(...).

Jak z przeprowadzonych analiz wynika, Unia Europejska również pod względem samorządu terytorialnego jest zgodna z mottem UE «zjednoczona w różnorodności» [1, s. 86–94].

Kryteria i procedura przystąpienia do Unii Europejskiej.

Przystąpienie nowego kraju do UE w pewnym uproszczeniu można podzielić na 5 etapów:

1. Wniosek o członkostwo.
2. Rekomendacja KE i przyjęcie wniosku przez Radę Europejską.
3. Przegląd zgodności prawa tzw. *screening* (nazywany także pierwszym etapem negocjacji) polegający na przeglądzie prawa krajowego z prawem unijnym (*acquis communautaire*), którego dokonuje Komisja Europejska. Taka analiza pozwala stwierdzić jakie reformy będą niezbędne, żeby spełnić warunki akcesji. Kolejnym elementem jest przedstawienie ram negocjacji, które są także jednogłośnie zatwierdzane przez wszystkie kraje UE.
4. Negocjacje akcesyjne. Prowadzone są pomiędzy rządem kraju aspirującego a rządami krajów członkowskich i obejmują wiele obszarów polityki UE. Negocjacje są zakończone dopiero po spełnieniu tzw. «kryteriów kopenhaskich», takich jak: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochrona

mniejszości; sprawnie funkcjonująca gospodarka rynkowa oraz możliwość sprostania konkurencji i radzenia sobie z siłami rynkowymi wewnątrz UE; zdolność do przyjęcia zobowiązań członka Unii, w tym dostosowania się do celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej [3, s. 107].

5. Stworzenie i ratyfikacja traktatu akcesyjnego [1, s. 86–94].

Podsumowanie. Sytuacja Ukrainy dzisiaj jest zupełnie inna niż wszystkich Państw, które zostały członkami Unii Europejskiej. Agresja Federacji Rosyjskiej z 24 lutego 2022 r., na Ukrainę zmieniła wszystko.

Z jednej strony Ukraina jest bez wątpienia bliżej UE ponieważ urzeczywistniła proces akcesyjny występując 28 lutego 2022 r. o członkostwo w UE [6]. Następnie 17 czerwca 2022 r. Komisja Europejska zaleciła Radzie Europejskiej przyznanie statusu kandydata do członkostwa w UE. 23 czerwca 2022 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję wzywającą do niezwłocznego przyznania Ukrainie statusu do członkostwa w UE. W tym samym dniu Rada Europejska oficjalnie przyznała Ukrainie status kandydata do członkostwa w UE. 14 i 15 grudnia 2023 r. szefowie państw i rządów krajów UE wyrazili zgodę na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Ukrainą [7].

Z drugiej zaś strony, w sytuacji kiedy trwa wojna, realizacja wszystkich «kryteriów kopenhaskich» jest niemożliwa. W świetle powyższego odpowiedzieć na pytanie, kiedy Ukraina osiągnie poziom umożliwiający jej wstąpienie do UE będzie możliwa dopiero po zakończeniu wojny i ustabilizowaniu się sytuacji.

Źródła

1. Maciejuk M. Różnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2022.
2. Doliwa-Klepacki Z. Integracja Europejska, Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim. Białystok, 2005.
3. Małuszyńska E., Gruchman B. [red]: Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej. Warszawa. 2005.
4. <https://schuman.pl/strona-glowna/ukraina-na-drozdze-do-unii-europejskiej/>.
5. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607.
6. Application of Ukraine for membership of the European Union – Transmission to Member States’ Parliaments, CM 2003/22. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-2003-2022-INIT/en/pdf>.
7. Posiedzenie Rady Europejskiej (14 i 15 grudnia 2023 r.), EUCO 20/23, <https://www.consilium.europa.eu/media/68989/europeancouncilconclusions-14-15-12-2023-pl.pdf>.

Баймуратов Максим Михайлович,
*магістр права, аспірант Маріупольського
державного університету*

ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ЗМІНИ В СФЕРІ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

1. Організація повсякденного життя людини в межах локальної територіальної спільноти, що: а) функціонує у вигляді територіальної громади (далі – ТГ), б) в умовах місцевого самоврядування (далі – МСВ), в) в ординарних умовах повсякденності, г) в процесі реалізації людиною індивідуального, групового і колективного конституційного статусу людини, особистості і громадянина (див. положення ст. 140 Конституції України [1]), – відповідно до її національного конституційного та муніципального законодавства лежить на органах місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що виступають як органи публічної самоврядної (муніципальної) влади [2], які здійснюють відповідну телеологічно обґрунтовану управлінську діяльність від імені ТГ, за її дорученням та в інтересах її жителів-членів, бо сформовані ними самими або безпосередньо – за допомогою виборчого права (представницькі органи МСВ), або опосередковано – за допомогою механізму демократичних призначень (виконавчі органи ОМСВ та їх інституційна система).

Отже, здійснення такої управлінської діяльності ОМСВ є об'єктивною та обов'язковою умовою їх існування і функціонування в умовах МСВ та межах ТГ, бо управлінські імпульси, що ними продукуються та реалізуються, насамперед, скеровано не тільки на реалізацію багаторівневих інтересів ТГ та кожного з її членів-жителів, але й, у підсумку, до формування і реальної дії відповідних умов, що є необхідними:

а) для реалізації людиною, її групами і асоціаціями екзистенційних інтенцій, потреб, намагань, інтересів в межах локального соціуму, що існують і сформульовані у вигляді конституційних прав, свобод і обов'язків людини, складають її конституційно-правовий статус, що реалізується суто на локальному рівні соціуму (*біхевіористично-екзистенційна складова компетенції ОМСВ – авт.*);

б) для проходження людиною свого життєвого циклу в стабільних та сталих умовах соціального миру і злагоди (*індивідуально-екзистенційна складова компетенції ОМСВ – авт.*);

в) для формування, побудови, реалізації і вдосконалення локальної системи охорони [3] і захисту [4] прав людини (*охоронно-безпекова складова компетенції ОМСВ – авт.*);

г) для розвитку і вдосконалення соціальних відносин, що виникають в межах локального соціуму і знаменують собою нові форми соціального буття і взаємодії, що скеровані на формування нових атитюдів (правових настанов) людини, включаючи й правові атитюди, а також появу нових форм соціальної практики (габітусів), включаючи й формування правових габітусів (*поведінково-діяльнісна складова компетенції ОМСВ – авт.*);

г) для врахування і чіткого реагування на появу і формування якісно нових соціальних і соціально-правових відносин, що детерміновані появою і легалізацією нових поколінь прав людини (четвертого покоління – інформаційних прав людини, що згідно з резолюцією Ради ООН з прав людини «Про сприяння, захист та здійснення прав людини в Інтернеті» від 5 липня 2012 року право на доступ в Інтернет визнається одним з невід'ємних прав людини [5]; п'ятого покоління – прав, що витікають з біологічної сутності людини /штучне запліднення, трансплантація органів, зміна статі, одностатеві відносини, питання евтаназії тощо [6]/; шостого покоління – поява штучного інтелекту та початок його широкого використання в повсякденному житті людини [7] тощо) (*соціально-релятивістська складова компетенції ОМСВ – авт.*).

Наведені управлінські імпульси ОМСВ, що вони продукують та подають в локальному соціумі, здійснюються останніми в межах ТГ за допомогою, насамперед, своєї організаційної діяльності, та, в основному, за рахунок реалізації своїх компетенційних повноважень, що встановлені законом та закріплені в законодавчих актах (повноваження ОМСВ як такі), та здійснюються в різних сферах соціального життя (предмети відання як складовий елемент компетенції ОМСВ).

2. Для розуміння сутності трансформаційних змін треба розглянути основоположні настанови феноменології компетенції ОМСВ.

Отже, особлива роль компетенції ОМСВ проявляється в тому, що вона фактично виступає могутнім засобом реалізації їх конституційно-законодавчих повноважень у різних сферах життєдіяльності ТГ. Ба більше, – за її допомогою ОМСВ можуть здійснювати ефективну управлінську діяльність в межах локального соціуму, реалізуючи таким чином через компетенційні повноваження колективні інтереси жителів-членів громади, одночасно репрезентуючи таку ТГ та діючи від її імені та в її інтересах (*онтологічний критерій компетенції ОМСВ – авт.*).

Зазвичай, компетенція ОМСВ як феноменологія виступає класичним і ефективним управлінським прийомом, причому, не тільки моделювання та реалізації відповідних соціальних відносин, що виникають в умовах МСВ, в межах ТГ та в умовах повсякденності та мають важливе та інституційне значення, – що, по-перше, й рефлексує думку законодавця щодо включення таких відносин у коло, що регулюється за рахунок використання компетенції; по-друге, такі соціальні відносини виникають у відповідності до екзистенційних інтересів ТГ та акцентовані на них, – тобто, компетенція виступає оптимальним засобом розмежування правових статусів суб'єктів державного і муніципального управління, через *встановлення*: а) окремих повноважень ОМСВ; б) їх відповідних предметів відання; *формування*: в) масиву організаційної діяльності саме ОМСВ, що є об'єктивно необхідною в контексті реалізації і втілення профільних повноважень у праксеологічну площину; а також г) масиву підзаконних нормативно-правових актів, що повинні приймати ОМСВ на рівні локальної нормотворчості, супроводжуючи і забезпечуючи реалізацію наведених повноважень через створення, використання та виконання відповідних організаційно-правових форм діяльності (*технологічний критерій компетенції ОМСВ – авт.*).

У історичній ретроспективі феноменологія компетенції, що фактично рахується у своєму виникненні з часів давньогрецької та давньоримської цивілізації, мала за свою стратегічну мету сприяти раціоналізації та оптимізації управлінського процесу – ба більше, компетенція органів публічної влади фактично вперше виникає саме з локального рівня – в межах повноважень органів влади міст-полісів Стародавньої Еллади (*історичний критерій компетенції ОМСВ – авт.*).

Треба зазначити, що профільний термін «компетенція» використовується як у публічному (наприклад, компетенція Української держави, компетенція органу державної влади, компетенція ОМСВ тощо), так і в приватному праві (наприклад компетенція загальних зборів товариства з обмеженою відповідальністю, компетенція загальних зборів жителів по місцю проживання, компетенція органів управління некомерційних організацій, компетенція органів управління житлових кооперативів тощо). Отже, визначення і використання зазначеного терміну є пов'язаним, зазвичай, з регламентацією управлінської діяльності. Ба більше, як зазначалось вище, такий підхід є традиційним, класичним, бо феноменологія компетенції використовується для позначення обсягу питань, що вирішуються тією чи іншою управлінською структурою (причому, вона не обов'язково є суб'єктом права). Разом з тим, законодавство України використовує термін компетенція щодо тих суб'єктів, котрим управлінська діяльність не є конституюючою ознакою, – наприклад, щодо нотаріусів, установ та організацій, роботодавця тощо. Вважаємо, що таке розширення кола суб'єктів, що мають компетенцію, видається невинуватим, оскільки в зазначеному сенсі дане поняття набуває звичайного визначення кола питань, що підлягають чиемусь веденню, і може застосовуватися практично щодо будь-якого суб'єкта. Тому впевнені, що на законодавчому рівні є найдоцільніше і найоптимальніше використання поняття компетенції як елемента системи управління та іманентної ознаки органу публічної влади (*інтерпретаційно-визначальний критерій компетенції ОМСВ* – авт.).

Необхідно зазначити, що використання профільного поняття у приватно-правовій сфері може бути виправданим тільки з суто технологічних причин, – коли компетенція закріплюється шляхом перерахування питань, що вирішуються тією чи іншою управлінською структурою. Цей підхід є цілком прийнятним та виправданим з позицій того, що, по-перше, для приватного права є характерним використання терміну «компетенція» стосовно структур, які не є окремими суб'єктами права; по-друге, в процесі діяльності ОМСВ в межах ТГ вони стикаються з необхідністю вирішення великої кількості питань публічно-правового, приватно-правового або змішаного характеру (*диференційно-визначальний критерій компетенції ОМСВ* – авт.).

Важливим в процесі визначення критеріальної характеристики компетенції ОМСВ є те, що в публічному праві: а) існує різноманіття суб'єктів, які мають компетенцію, і б) вони вступають у комплексну сукупність суспільних відносин в процесі її реалізації, – отже, тут виникає відповідна організаційна складність механізму держави, що детермінується різноманітністю способів встановлення компетенції (*методологічно-технологічний критерій компетенції ОМСВ – авт.*).

Розгляд основних засобів встановлення компетенції органів публічної влади [8] дає розуміння того, що вони базуються на *регламентації її структурного змісту.*

Перший спосіб – *встановлення компетенції через перерахування повноважень органу публічної влади.* Цей спосіб встановлення компетенції відповідає традиційному розумінню компетенції такого органу як сукупності закріплених за ним повноважень. Перевагою способу є цілісність та лаконічність компетенційних норм. Разом з тим, цей підхід не завжди дозволяє показати компетенцію органу публічної влади як системне явище і відобразити його функціональні зв'язки в державному механізмі. Особливістю компетенції органу публічної влади є її «похідність» від компетенції держави як публічно-правової інституції. Результативність діяльності системи структур публічної влади може бути досягнуто лише за раціонального розподілу владних функцій між її органами. Ось чому перший етап діяльності щодо встановлення компетенції органу публічної влади – це виявлення його принципового функціонального призначення в системі органів публічної влади, виявлення сфери суспільних відносин, у яких цей орган братиме участь, і лише потім – визначення його повноважень. Використання аналізованого способу є доцільним у випадках, коли потрібно встановити компетенцію органів публічної влади у сфері правового регулювання. Так фактично й встановлено компетенцію ОМСВ України в профільному законодавчому акті – Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [9].

Другий спосіб – *це встановлення компетенції як переліку питань, які вирішує орган публічної влади.* Повноваження за такого підходу визначаються в межах встановленої компетенції. У законодавстві використовуються такі формули як «в межах своєї компетенції орган публічної влади здійснює такі повноваження», «орган публічної

влади з питань, що належать до його компетенції, здійснює такі повноваження». Тобто компетенція та повноваження розглядаються як різнопорядкові поняття, при цьому компетенція є певними рамками, в межах яких здійснюються повноваження. Такий спосіб зручний стосовно діючих у різних сферах суспільних відносин виконавчих органів, окремі повноваження яких збігаються, для їх відповідного розмежування. Визначення питань, які вирішуються цими органами, дозволяє визначити сферу суспільних відносин, до яких вступають ці органи. Разом з тим, таке розуміння компетенції не дозволяє визначити обсяг дій, що здійснюються тим чи іншим органом. У зв'язку з цим розгляд повноважень поза компетенцією є невиправданим. Треба зазначити, що таким способом, через перерахування повноважень встановлюється компетенція ОМСВ у ст. 143 Конституції України.

Третій спосіб – *встановлення компетенції органу публічної влади через підвідомчість та підсудність*. Зокрема, так визначено компетенцію органів судової влади. При цьому, треба розуміти, що підвідомчість і підсудність виступають як юридичні властивості судових справ і мають до компетенції лише опосередковане ставлення. Однак використання такого способу є виправданим щодо юрисдикційних органів, тобто уповноважених на розгляд будь-яких юридичних справ та винесення за ними юридично обов'язкових рішень. У такому разі зв'язок підвідомчості та компетенції державного органу є очевидним, оскільки підвідомчість дає уявлення про те коло спорів про право та інші матеріально-правові питання, вирішення яких віднесено до відання конкретного судового органу.

Четвертий спосіб – це *встановлення компетенції органу публічної влади через визначення його цілей та повноважень*. Проте видається, що цілі, завдання та функції органу публічної влади не можуть бути елементами його компетенції. Бо більшість наведених ознак є результатом суб'єктивного мислення (мета) та суб'єктивної діяльності (цілі, завдання, функції). Крім того, компетенція органу публічної влади не тільки акцентує та контекстуалізує увагу на його цілях, завданнях та функціях, а й матеріалізує їх через виконання цим органом своїх повноважень. Тому можна сказати, що компетенція органу публічної влади є свого роду юридичною гарантією виконання

його цілей, завдань та функцій. Отже, треба розуміти, що обсяг компетенції органу публічної влади безпосередньо залежить від його цілей, завдань та функцій, але це не означає, що такі цілі, завдання та функції є елементами його компетенції.

П'ятий спосіб – *встановлення компетенції органу публічної влади у вигляді регламентації кола питань, зокрема повноважень такого органу, порядку його діяльності, питань відповідальності за перешкоджання його діяльності*. Використання такого підходу у законодавстві є неприпустимим. Нормативне регулювання діяльності органів публічної влади передбачає встановлення порядку роботи. Як правило, це процесуальні норми права, що встановлюють регулярність засідань колегіальних органів, граничні терміни розгляду справ, зміст та реквізити актів, які видаються органами та визначають порядок реалізації їх прав та обов'язків. Але зазначені норми є компетенційними, оскільки регламентують, чим відає орган і які повноваження він має. Тому треба розуміти, що компетенція виступає лише необхідною передумовою провадження діяльності, проте сама по собі вона не є діяльністю як такою. У зв'язку з цим є як нелогічним, так й непродуктивним саме з суто управлінських позицій регламентувати та регулювати компетенцію органу публічної влади у вигляді встановлення порядку його діяльності. Треба відмітити, що саме такий засіб пробує використовувати український законодавець в процесі регламентації та регулювання правового статусу ОМСВ в умовах воєнного стану.

Отже, аналіз основних методів встановлення компетенції, що може використовуватися законодавцем в чинному законодавстві, свідчить про відсутність одноманітного розуміння законодавцем поняття, що позначається терміном «компетенція». А це, своєю чергою, може вести до відповідних навмисних або ненавмисних маніпуляцій в процесі встановлення та використання профільної феноменології.

3. Необхідно наголосити на тому, що наведені вище засади вже зазнавали відповідних негативних управлінських імпульсів, починаючи з 2014 року, коли на окупованих росією територіях ліквідувалась система МСВ, але суттєвої трансформації вони зазнали з початку її широкомасштабної агресії, а фактично – з початку розв'язання нею війни проти України у 2022 році.

Тут необхідно визначити конкретні наслідки, що сприяли такому стану, а саме:

– по-перше, це зміна управлінської парадигми з умов миру на воєнні умови, тобто перехід від ординарних умов функціонування державності до екстраординарних умов її існування і функціонування. Треба визнати, що система ОМСВ та інститут МСВ в Україні повністю не був готовий до існування і функціонування в таких умовах;

– по-друге, це повна відсутність відповідних повноважень ОМСВ на функціонування в умовах воєнного стану і війни. Тобто, ОМСВ стикнулися з проблемою відсутності власних і делегованих повноважень щодо управління ТГ та територіями, на яких вони існують і функціонують в умовах екстраординарного функціонування державності;

– по-третє, це дерегуляція діяльності ТГ та ОМСВ в умовах воєнного стану і війни. Можна констатувати, що введення державою інституту військово-цивільних [10], а потім й військових адміністрацій і наступною заміною ними ОМСВ [11], причому, насамперед, у кадровому і організаційному питаннях, сприяли спочатку активному вихолощенню, а потім й нівелюванню компетенційних повноважень ОМСВ в основоположних соціальних сферах буття людини;

– по-четверте, це формування повноважень та обґрунтування нового предмету відання (воєнний стан або стан війни) самими ОМСВ шляхом спроб та помилок або шляхом здійснення дій у явочному порядку. Отже, спостерігаючи наявність «вакууму компетенційних повноважень», ОМСВ, насамперед, великих міст України, деякі об'єднані ТГ почали здійснювати відповідні управлінські дії щодо трансформації своїх повноважень мирного часу у повноваження воєнного часу, виходячи з власних настанов їх розуміння та праксеологічної доцільності – тобто, об'єктивувались та посилювались кризові явища у локальному управлінні;

– по-п'яте, почались процеси актуалізації та контекстуалізації розробки переліку (блоку) повноважень ОМСВ, що скеровані на їх функціонування в умовах воєнного стану і війни, включаючи знаходження території ТГ під впливом воєнних дій, що були ініційовані Кабінетом Міністрів України;

– по-шосте, до цих пір не вирішено комплексу питань щодо допустимості і можливості розробки переліку (блоку) повноважень

ОМСВ, які ними здійснюються в умовах тимчасової окупації території, хоча чіткі зобов'язання України у відповідності до Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни 1949 року [12] зобов'язують державу це зробити;

– по-сьоме, враховуючи тривалий характер воєнного протистояння та перспективи майбутнього існування поряд з державою-агресором вже після закінчення війни, спостерігаються об'єктивні тенденції до формування в межах національного законодавства України про МСВ окремого блоку компетенційних повноважень в межах мілітарного муніципалізму [13].

Резюмуючи, необхідно зазначити наступне:

– компетенція органу місцевого самоврядування виступає і залишається основоположним управлінським засобом, що дає можливість здійснювати цьому органу публічної влади локальне управління з метою реалізації своїх компетенційних повноважень у відповідних сферах соціального життя територіальної громади в контексті реалізації інтересів жителів-членів громади;

– російсько-українська війна загострила проблематику реалізації компетенції органів місцевого самоврядування – остання фактично була вихолощеною та нівельованою на користь військово-цивільних та військових адміністрацій;

– враховуючи сучасний стан воєнної агресії, а також тривалий характер воєнного протистояння та перспективи майбутнього існування поряд з державою-агресором вже після закінчення війни, актуалізується та об'єктивується проблематика розробки окремого блоку компетенційних повноважень органів місцевого самоврядування в межах мілітарного муніципалізму.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 31. Ст. 140.
2. Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса: БАХВА, 2003. 192 с.
3. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. Юридична освіта і правова держава. Одеса, 1997. С. 96–101.
4. Батанов О. В., Сметана В. В. Конституційно-правове забезпечення право-захисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. 316 с.

5. «Про сприяння, захист та здійснення прав людини в Інтернеті»: Резолюція Ради ООН з прав людини від 5 липня 2012 року. URL: https://www.article19.org/data/files/Internet_Statement_Adopted.pdf
6. Шибаніц Д. М. Сучасна проблематика теорії «поколінь прав людини» в умовах європейської міждержавної інтеграції. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 31. Том 1. С. 58–61.
7. Шульженко Ф. П., Гришко О. М. Права людини в умовах цифрової трансформації суспільства: теоретико-правовий аналіз. Київський часопис права. 2021. № 1. С. 5–10.
8. Потіп М. М. Розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування: дис. канд. юрид. наук. Спеціальність: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя, 2013. 210 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 87.
11. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>
12. Женевська конвенція «Про захист цивільного населення під час війни» від 12 серпня 1949 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text
13. Баймуратов М., Кофман Б. Феноменологія мілітарного муніципалізму: до розуміння процесу конституювання. Collection of Scientific Papers «ΛΟΓΟΣ», (October 27, 2023; Zurich, Switzerland), 69–75. URL: <https://doi.org/10.36074/logos-27.10.2023.22>

Гдичинський Віталій Богданович,
*докторант кафедри міжнародного права та порівняльного
правознавства Національного авіаційного університету*

ЦІЛІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ МІЖНАРОДНОГО І НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКІВ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

За результатами Саміту ООН зі сталого розвитку 2015 р. Генеральна Асамблея ООН ухвалила підсумковий документ «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», де закріплено 17 Цілей Сталого Розвитку і 169 завдань [1]. Їх вивчення демонструє всесторонню увагу світової спільноти до першочергових і перспективних орієнтирів у різних сферах життєдіяльності. На наше переконання, очевидною є пріоритетність забезпечення сталого розвитку у соціальній, економічній, екологічній і політичній сферах, у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Погоджуємось, що фактично усі Глобальні цілі і завдання взаємопов'язані та взаємодоповнюючі, демонструють масштабність нового всезагального порядку денного. Вони мають комплексний характер і забезпечують зрівноваження різних вимірів сталого розвитку. Значна їх частина спрямована на реалізацію прав людини для всіх, утвердження гендерної рівності, зміцнення всезагального миру в умовах більшої свободи, викоринення бідності тощо [2].

У контексті гарантування належного функціонування міжнародного правопорядку варто звернути увагу, зокрема, на такі цілі: 11 «Забезпечення відкритості, безпечності, життєстійкості та екологічної сталості міст та інших населених пунктів», 16 «Мир, справедливість та сильні інститути» і 17 «Партнерство заради сталого розвитку» [1]. Видається, що не дивлячись на той факт, що дві останні цілі розміщені у кінці наведеного переліку, їх значення є також пріоритетним, як і решти цілей. Адже вони сприяють створенню умов і гарантій забезпечення миру, рівності й справедливості, ефективних демократичних інститутів, що фактично уможливають реалізацію усіх інших цілей у національних, наднаціональних і міжнародних глобальних масштабах. На наш погляд, власне такі вектори або напрями

реформування системи організації влади і життєдіяльності як урбанізація, децентралізація і т. д. вносять певні новації у функції та компетенцію місцевого самоврядування локального і регіонального рівнів, стимулюють глобальні зміни знизу наверх.

Водночас задля функціонування світового співтовариства, окремих держав і міжнародних організацій, інших суб'єктів міжнародного права, а головним чином – з метою реалізації прав і свобод людини як найвищої цінності – концептуальне значення відводиться міжнародному правопорядку. Його належний стан, як і власне стан конституційно гарантованого у більшості випадків національного правопорядку, а в умовах активізації європейської інтеграції також і наднаціонального правопорядку – сприятимуть повноцінному здійсненню загальноцивілізаційних цінностей, у т.ч. найвищих ідеалів свободи і демократії, порядку і справедливості, зрештою норм і принципів міжнародного права. Вищевикладене обумовлює для усіх зацікавлених суб'єктів необхідність у взаємодії, співпраці, координації дій на шляху розбудови різноманітних форм і рівнів, напрямів партнерства.

Слід зупинитись і на цілі 5 «Гендерна рівність» та її питомій вазі для модернізації міжнародного і національного правопорядків. В останні роки спостерігаємо певний прогрес щодо здійснення даної глобальної цілі, особливо на локальному і загальнонаціональному рівнях [3], найбільшою мірою у секторі безпеки і оборони, локальній демократії і т.д.

Сучасні дослідники підкреслюють доцільність використання програмних підходів до вирішення глобальних і локальних проблем людства [4-6], залучення населення, системи місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства до цього. З цим важко не погодитись. Тому все частіше науковці та експерти зауважують, що органи місцевого самоврядування є самостійними суб'єктами забезпечення реалізації цілей сталого розвитку в громадах, грають важливу роль у вирішенні проблем та впровадженні стратегій на місцевому рівні. Вони працюють наближено до громадян і мають глибше розуміння місцевих потреб і викликів, що дає їм можливість створювати політики, які відповідають конкретним умовам та проблемам місцевих громад [7].

На основі згаданих актів міжнародного масштабу було прийнято низку документів внутрішньодержавного характеру. Так, Указом

Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 р., глава держави підтримав досягнення Цілей сталого розвитку та результати їх впровадження, враховуючи особливості розвитку Української держави, викладені у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна» [8]. Згодом, 2019 року Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням затвердив перелік індикаторів, у розрізі яких здійснюється збір даних для моніторингу реалізації Цілей сталого розвитку і оприлюднення даних, координацію робіт з розробки метаданих за індикаторами. Тобто започатковано вимірювання суспільного прогресу у цілому та удосконалення системи національної статистики. А 2020 року Уряд України вніс зміни до Регламенту, яким відтепер встановлено, що необхідність досягнення Цілей сталого розвитку враховується у процесі формування та реалізації державної політики України. Отже, на загальнодержавному рівні Цілі сталого розвитку закріплено у якості орієнтирів для розроблення програмних та прогнозних документів [9].

На регіональному та місцевих рівнях було прийнято відповідні стратегії сталого розвитку областей та окремих міст, проте вони не враховують усіх Цілей глобального сталого розвитку, причому такі стратегії є короткостроковими, без урахування довгострокових перспектив. Оптимальним було б врахування згаданих цілей у програмах соціально-економічного розвитку або ж приймати їх як самостійний програмний документ, спрямований на розв'язання комплексу соціальних, економічних, енергетичних, екологічних та інших проблем, визначених проблем у конкретних громадах [10].

Закономірним є впровадження ефективного багаторівневого механізму прийняття рішень, вертикальної й горизонтальної координації, а також взаємодії та залучення значної кількості учасників процесів формування і здійснення муніципальної політики, стратегії сталого розвитку з урахуванням глобальних Цілей сталого розвитку. Імплементация зазначених Цілей у стратегічні й програмні документи на місцевому рівні, насамперед, на рівні територіальних громад є необхідною складовою тривалої муніципальної реформи в Україні. Як імплементация, так і муніципальна реформа є складними багатогранними процесами, що потребують узгодженості та чітких професійних дій місцевої влади, громадськості, експертів, науковців, бізнесу тощо. Для прикладу загальний алгоритм поетапного

узгодження стратегічних цілей розвитку територіальних громад із Цілями сталого розвитку може ґрунтуватись на підході, розробленому Глобальною Ініціативою зі Звітності, Глобальним договором ООН та Всесвітньою радою підприємців зі сталого розвитку (WBCSD) для сфери бізнесу [10; 11].

Проведений аналіз національних і міжнародних актів, які стосуються цілей сталого розвитку, дозволяє стверджувати, що вони є складовими міжнародного і національного правопорядків та потребують більш детального подальшого вивчення, моніторингу впровадження, особливо в умовах триваючої реформи децентралізації влади, з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану та у контексті процесів європейської і євроатлантичної інтеграції України.

Список використаних джерел

1. 17 Goalsto Transform Our World. URL: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>
2. Цілі сталого розвитку. URL: <https://business.dii.gov.ua/handbook/sustainable-development-goals/cili-stalogo-rozvitku>
3. Романова Н. В., Камінська Н. В. Глобальна ціль сталого розвитку: досягнення гендерної рівності та надання рівних можливостей розвитку для чоловіків і жінок. *Стан дотримання прав людини в умовах сучасності: теоретичні та практичні аспекти: матеріали VIII Всеукраїн. науково-практичної конфер.* (м. Київ, 22 березня 2018 р.). Київ: НАВС, 2018. С. 321-329.
4. Бабін Б. В. Програмне регулювання у сучасному міжнародному праві: еволюція, форми та механізми реалізації: монографія. Одеса : Фенікс, 2012. 454 с.
5. Войціховський А. В. Міжнародне право: підручник. Харків, 2020. 544 с.
6. Цілі сталого розвитку в аспекті зміцнення національного та міжнародного правопорядку: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 27 жовтня 2023 року). Харків, 2023. 492 с.
7. Кравченко І. О. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення реалізації цілей сталого розвитку в громадах. *Академічні візії*. 2023. Вип. 20.
8. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
9. Цілі сталого розвитку та Україна. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/cili-stalogo-rozvitku-ta-ukrayina>
10. Методичні рекомендації для врахування Цілей сталого розвитку в стратегіях розвитку територіальних громад. URL: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/UNDP_MetRecommendation_v03.pdf
11. Дерун Т. М., Кочерга О. П. Цілі сталого розвитку в системі стратегічного планування розвитку територіальних громад. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2021/36.pdf

Столярчук Артем Леонідович,
*аспірант кафедри конституційного права
Львівського національного університету
імені Івана Франка*

ГРОМАДА ЯК ЮРИДИЧНА КАТЕГОРІЯ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС

Юридична категорія – це найбільш загальні, основоположні, глибинні правові поняття, як у конкретній сфері юридичних знань, так і в правознавстві та юридичній практиці в цілому. Громада як юридична категорія розкривається через її поняття, визначення правового статусу та її правосуб'єктності.

Зокрема, відповідно до законодавчого визначення, територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Таким чином, територіальна громада розглядається законодавцем як сукупність жителів.

В свою чергу, визначення правового статусу громади, а саме сукупності її прав та обов'язків має вирішальне значення для коректного аналізу та розуміння правової природи громади як правового явища, а також визначення її становища в правовій реальності. Правовий статус територіальної громади визначається Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до цих актів, територіальна громада є не тільки первинним, але і основним суб'єктом місцевого самоврядування, що має право самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Правовий статус територіальної громади в Україні безпосередньо визначає її правову суб'єктність, закріплюючи за нею комплекс прав та обов'язків, що забезпечують її спроможність діяти як самостійний суб'єкт правовідносин.

Отже, правосуб'єктність як юридична властивість характеризується за двома основними ознаками: комплексністю та персоналізованістю. Комплексність залежить від наявності в її складі таких елементів як правоздатність, дієздатність і деліктоздатність,

а персоналізованість полягає у існуванні конкретного суб'єкта, який має власні інтереси та здатний їх реалізовувати, опираючись на власну волю.

Можемо одразу відзначити, що ознака персоналізованості відсутня у територіальній громаді згідно законодавства України, яке визначає її як сукупність жителів. Аналогічно, така ознака відсутня також у таких суб'єктів права, як народ чи держава.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування, зокрема управляють майном, що є в комунальній власності; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [1].

Цивільна правоздатність територіальних громад в цивільному обороні визнається Цивільним кодексом України. Відповідно до ч. 1 ст. 169 ЦК України територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Таким чином, територіальна громада є суб'єктом цивільних правовідносин, який бере участь у цих правовідносинах нарівні з фізичними особами, юридичними особами та державою [2].

При цьому, визнання за територіальною громадою правоздатності в силу прямої норми Цивільного кодексу України виключає необхідність одержання такого статусу через державну реєстрацію у якості юридичної особи публічного права. Територіальна громада не є юридичною особою. Натомість вона сама може створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом, а також юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом. До такого висновку прийшов Верховний суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 362/2592/17 від 07 жовтня 2020 року [3].

Однак, правоздатність, властива територіальним громадам у структурі їхньої правосуб'єктності, не узгоджується з доступним для них рівнем дієздатності та деліктоздатності з огляду на наступне.

Відповідно до ч. 1 ст. 172 Цивільного кодексу України територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. До органів місцевого самоврядування належать: 1) представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради); 2) виконавчі органи ради (виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи) [2].

Також, згідно із ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону [4].

Беручи до уваги вищевикладене, напрошується висновок, що дієздатність територіальних громад, тобто їх здатність своїми діями набувати для себе права і самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе обов'язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання, реалізуються через утворені ним органи місцевого самоврядування, які мають статус юридичних осіб відповідно до закону та діють від імені та в інтересах територіальних громад, при цьому органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи є підзвітними та відповідальними перед своїми територіальними громадами. Важливо зазначити, що в даному випадку органи місцевого самоврядування також наділені власною правосуб'єктністю.

Натомість, безпосередня дієздатність територіальних громад зводиться до кількох форм прямого волевиявлення та участі у вирішенні питань місцевого значення, таких як місцевий референдум, загальні збори громадян і місцеві ініціативи.

Схожа ситуація існує і з деліктоздатністю територіальної громади, під якою розуміється здатність нести юридичну відповідальність за вчинене правопорушення. Відтак, згідно із законодавством, територіальна громада має досить обмежений обсяг власної деліктоздатності та володіє лише активною її частиною, тобто має можливість застосовувати, а не нести юридичну відповідальність. Зокрема, у статтях 74, 75, 76, 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплена можливість

покладання різних видів відповідальності на органи та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо їхні дії порушують права та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, територіальної громади та держави [4].

Україна, яка активно впроваджує реформи децентралізації, стикається з численними викликами, пов'язаними з правосуб'єктністю громад. Досвід держав-членів Європейського Союзу (ЄС), що вже пройшли подібний шлях, може стати цінним джерелом знань та практик для вдосконалення української системи місцевого самоврядування.

Зокрема, аналізуючи національне законодавство держав-членів ЄС, вбачається, що територіальні громадам, які є також юридичними особами мають ширші можливості для здійснення місцевого самоврядування. Перш за все, надання статусу юридичної особи територіальним громадам підвищує правову суб'єктність територіальних громад, що дозволяє їм діяти від свого імені у правових відносинах. Це включає можливість виступати в суді, захищати свої інтереси та інтереси своїх громадян, а також нести відповідальність за свої рішення та дії. Це сприяє зміцненню місцевого самоврядування та підвищенню його ролі у суспільному житті.

Також, територіальні громади, які мають статус юридичної особи, можуть більш ефективно захищати свої права та інтереси у правових відносинах з іншими суб'єктами, включаючи державні органи, комерційні структури та інші громади. Це включає можливість звернення до суду, подання скарг та інших юридичних дій для захисту своїх інтересів.

Наприклад, одне з найкращих визначень муніципалітету (адміністративно-територіальної одиниці 1-го рівня) знаходимо в Цивільному кодексі Італії: комуна – це юридична особа, яка має публічну правосуб'єктність. Ця правосуб'єктність надає конкретний статус, тобто володіння правами та захистом з боку правової системи. Основні складові елементи комуни включають: 1) населення (усі постійні жителі на території муніципалітету); 2) територію (простір, в межах якого муніципалітет здійснює свою юрисдикцію та водночас є суб'єктом права); 3) активи (вся господарська діяльність комуни, тобто майно і права, якими вона володіє) [5].

Не всі національні правові системи мають настільки чітке визначення муніципалітету, як в Італії. Проте, муніципалітети розглядаються однаково, прямо чи опосередковано, в правовій доктрині. При цьому, те, що стосується муніципалітетів, стосується і адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня: регіон, провінція чи департамент також є юридичними особами, а їхні обрані ради, голови та інші посадові особи – це лише органи влади, які представляють відповідну юридичну особу на умовах, визначених законом.

Водночас, можна відмітити певну закономірність, що країни, які походять із пострадянського простору мали схожу до України традицію надавати статус юридичної особи кожному органу місцевого самоврядування. Зокрема, у Латвії відмовились від такого підходу лише у 1994 році разом із прийняттям нового закону про місцеве самоврядування, згідно з якого встановлено, що органи місцевого самоврядування є представниками муніципалітету, як і у решті європейських країн. В свою чергу, в Молдові все ще діє стара модель, наприклад, районна рада там є юридичною особою, окремою від району як адміністративно-територіальної одиниці.

Аналіз досвіду держав-членів ЄС показує, що підхід країн, які надають правосуб'єктність своїм територіальним громадам, визнаючи їх юридичними особами, сприяє зміцненню місцевого самоврядування, забезпечує більшу громадянську участь та підзвітність місцевих органів влади.

Проте, існують деякі відмінності у підходах до надання правосуб'єктності, які обумовлені національними традиціями та правовими системами. Важливо враховувати ці особливості при розробці рекомендацій та впровадженні реформ у сфері місцевого самоврядування в Україні, з метою досягнення оптимальної моделі, яка відповідатиме національним потребам та міжнародним стандартам.

Важливо відзначити, що за нашим законодавством громада розглядається як сукупність жителів. А правосуб'єктність з наданням громаді статусу юридичної особи передбачає складніший підхід до її розуміння як юридичної категорії. Такий підхід є більш комплексним, оскільки громада розглядається не тільки як сукупність жителів, але і як адміністративно-територіальна одиниця з певною територією та

наявність відокремленого майна яким вона володіє, як наприклад в Італії.

Європейський підхід, за яким територіальні громади наділяються статусом юридичних осіб, має численні переваги, що сприяють підвищенню ефективності місцевого самоврядування, зміцненню демократичних процесів та забезпеченню сталого розвитку територій. Цей досвід може слугувати корисним прикладом для України у процесі реформування системи місцевого самоврядування та зміцнення правової суб'єктності територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: станом на 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20200101#Text> (дата звернення: 27.05.2024)
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV: станом на 27.04.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/ed20240427#Text> (дата звернення: 27.05.2024).
3. Постанова Верховного суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 362/2592/17 від 07 жовтня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92051593> (дата звернення: 27.05.2024).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР: станом на 18.05.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.05.2023)
5. Policy Advice on Legal Personality at Local Level. Centre of expertise for good governance, Strasbourg, 20 December 2021, CEGG/PAD(2021)14. URL: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://rm.coe.int/pad-legal-personality-in-ukraine-final-20-december-2021/1680aef522> (дата звернення: 28.05.2024).

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ:
ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Збірник матеріалів
VI Міжнародної науково-практичної конференції
(31 травня 2024 року, м. Львів)

Макетування *Любов Семенович*
Обкладинка *Василя Рогана*

Формат $60 \times 84 \frac{1}{16}$. Ум. друк. арк. 9,99.
Тираж 20 прим. Зам.

ВИДАВЕЦЬ ТА ВИГОТОВЛЮВАЧ:
Львівський національний університет імені Івана Франка.
вул. Університетська, 1, м. Львів, 79000.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 3059 від 13.12.2007 р.