



ЧЕТВЕРТА ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

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

Збірник тез доповідей

м. Київ, 10 грудня 2020 р.

УДК 352.07(477:4)(043.2)(082.1)
М 90

Видання здійснене Академією праці, соціальних відносин і туризму та Асоціацією міст України

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: –Київ: АПСВТ, 2020. 300 с.

ISBN 978-966-614-099-2

До збірника увійшли тези наукових доповідей, присвячених проблемам сучасного етапу муніципальної реформи в Україні.

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

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

За загальною редакцією: Слобожана О.В., кандидата наук з державного управління та Кравченка В.В., кандидата юридичних наук, професора.

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

© 2020 Асоціація міст України

© 2020 Академія праці, соціальних відносин і туризму

© 2020 ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС»

ЗМІСТ

Слобожан О.В.

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПІСЛЯ АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ..... 8

Ключковський Ю.Б.

ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В
УКРАЇНІ 15

Калиновський Б.В.

ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В КРАЇНАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ 22

Батанов О.В.

МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР УНІТАРИЗМУ В УКРАЇНІ:
ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ..... 28

Баймуратов М.О.

ЧИ ВАРТО ВЧИТИСЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ? 38

Майданник О.О., Журавель Я.В.

ПОНЯТТЯ «МІСЦЕВА ІНІЦІАТИВА» ТА «НАРОДНА ІНІЦІАТИВА» В
ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ..... 50

Воротін В.Є., Проданик В.М

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В
УКРАЇНІ: ВИТОКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ..... 54

Домбровська О.В.

МІСЦЕВІ ВИБОРИ 2020 ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ
ПИТАННЯ..... 59

Гасаненко Т.В.

ВЗАЄМОДІЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ НАЛАГОДЖЕННЯ
ЕФЕКТИВНОЇ КОМУНІКАЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ГРОМАДСЬКОСТІ 64

Ховпун О.С.

КІБЕРБЕЗПЕКА ТА ПРОЗОРОСТЬ ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ 68

Хорт І.В.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДІЛНИЧИХ ОФІЦЕРІВ ПОЛІЦІЇ «ПОЛІЦЕЙСЬКИЙ ОФІЦЕР ГРОМАДИ» ЯК ПЕРШОЇ КОМПЕТЕНТНОЇ ЛАНКИ СПІВПРАЦІ З НАСЕЛЕННЯМ..... 73

Мішина Н.В.

ПОТЕНЦІАЛ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ В УКРАЇНІ 77

Осауленко С.В.

МІСЦЕВІ ВИБОРИ 2020 РОКУ В УКРАЇНІ: ГЕНДЕРНІ ПИТАННЯ 79

Залізко В.Д.

БЛОКЧЕЙН ТЕХНОЛОГІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ІННОВАЦІЙНИЙ КОНЦЕПТ 88

Квітка С.А.

АСПЕКТИ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... 92

Шкабаро В.М.

ПРАВОВА ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ..... 95

Стрільчук В.А.

ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ В ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 99

Гуляєва Л.П., Водзінська В.С., Сокоренко Д.О.

МІСЦЕВІ ОБЛІГАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ 104

Верлос Н.В.

РЕЦЕПЦІЯ ІННОВАЦІЙНИХ ФОРМ МІНІЦИПАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ 109

Бобровник Д.О.

ЛЮДИНА-ЧЛЕН ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В СВІТЛІ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ..... 114

Боярський О.О.

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОЗИЦІЮВАННЯ (ЗНАХОДЖЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ) ЛЮДИНИ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ..... 125

Демиденко В.О.

ЕЛЕКТРОННЕ ГОЛОСУВАННЯ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ: ВИМОГА СЬОГОДЕННЯ ЧИ ДАЛЕКЕ МАЙБУТНЄ? 138

Калараш А.А.

ЧЛЕН ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СПОЖИВАЧ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ 140

Кофман Б.Я.

МУНІЦИПАЛІЗМ ТА РОЗВИТОК І ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА В УМОВАХ ПРАВОВОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.... 152

Кравченко В.В., Слобожан О.В.

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МІСТА ПІСЛЯ ДЕОКУПАЦІЇ 165

Латишева В.В.

АКТИВІЗАЦІЯ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ, ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДОЮ..... 171

Шинкарьов А.М., Коваль О.М.

НОРМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО ТА МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ 175

Лебідь Т.І.

ЗНАЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ..... 179

Настюк А.А., Муляр Г.В.

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КНЯЖОГО ЗЕМЛЕВОЛОДІННЯ ТА ТРАНСФЕРУ КНЯЖОЇ ВЛАДИ І ЇЇ ВПЛИВ НА МІСЦЕВУ ПОЛІТИКУ 182

Солоненко О. М.

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВИПАДКУ ВИЯВЛЕННЯ ФАКТІВ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА..... 187

Панчишин Р.І.

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОГО ЗАВЕРШЕННЯ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ..... 191

Батанова Н.М.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ПРАВІ ЯК ГАРАНТІЯ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... 197

Потапенко С.А.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАВЕРШЕННЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ 204

Кулик Т.О.

СТАТУС ВІТЧИЗНЯНИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ,
ЯК УЧАСНИКІВ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ 209

Хван Р. М

ДО ПИТАННЯ ПРО СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ
ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ..... 212

Бедрій Р.Б.

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ В УКРАЇНІ 224

Бочарова Н.В.

ЛЕЙПЦИЗЬКА ХАРТІЯ СТАЛОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО МІСТА:
ПРОБЛЕМИ ОНОВЛЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ 228

Березенко І.В.

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ
ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 233

Петренко А.О.

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ:
БРИТАНСЬКИЙ ДОСВІД 237

Полухін П.В.

СТВОРЕННЯ ОРГАНІВ РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ У
ВЕЛИКОБРИТАНІЇ 240

Васильковський Р.В.

ІНСТИТУТ ВЕТО У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ 243

Войтенко Н.Ю.

ІНОЗЕМЕЦЬ, ЯК СУБ'ЄКТ ВИБОРЧОГО ПРАВА НА МІСЦЕВИХ
ВИБОРАХ..... 245

Радомська Д

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСТ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ
ФОРМУВАННЯ..... 250

Гончарук К.О.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСНОВНИХ
НАПРЯМІВ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ 254

Марченко Д.І.

ЕЛЕКТРОННІ ТЕХНОЛОГІЇ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ НА МІСЦЕВИХ
ВИБОРАХ..... 257

Козлова К.О.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОСОБИСТИЙ ПРИЙОМ ГРОМАДЯН ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... 261

Логачова О.Г.

ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ..... 264

Працюк І.В.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОВИ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ 267

Баймуратов М.М.

МОДИФІКАЦІЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ..... 270

Каплін В.О.

РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ВИКЛАДАННЯ ПРОСІМЕЙНИХ НАВЧАЛЬНИХ ПРОГРАМ ТА УРОКІВ ХРИСТИЯНСЬКОЇ ЕТИКИ В ШКОЛАХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 277

Коробка І.М.

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ..... 279

Піскоха Н.І.

ПРОБЛЕМИ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 284

Демошенко Г.В.

ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ..... 289

Новіченко Н.В.

РОЗВИТОК ЦИФРОВИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... 292

Бардах О.Ю.

ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА БІЗНЕСУ 297

Слобожан О.В.
кандидат наук з державного управління,
виконавчий директор Асоціації міст України

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПІСЛЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Адміністративно-територіальна реформа в Україні дозволила зруйнувати недолугий пострадянський територіальний устрій, що був запроваджений ще на початку 30-х років в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління та який характеризувався мозаїчністю та ієрархічною невпорядкованістю окремих територіальних одиниць, наявністю суттєвих диспропорцій у територіальних, демографічних, фінансових, економічних та соціальних умовах для розвитку територіальних громад. Її результатом стало утворення 136 нових районів (замість 490 старих районів) та 1469 спроможних громад (замість 11624 в 2015 році, в тому числі: 10279 сільських, 885 селищних та 460 міських). Формування нової територіальної основи місцевого самоврядування (його первинної територіальної ланки), що є головним результатом реформи, стало важливим кроком на шляху реалізації значно масштабнішої комплексної реформи адміністративно-фінансової децентралізації, проведення якої поступово наближує Україну до світових і європейських стандартів та цінностей територіальної організації влади, взаємовідносин держави, громади та людини.

В той же час, успішне проведення адміністративно-територіальної реформи – це *лише одна з передумов* вирішення складних завдань децентралізації, вона потенційно може стимулювати соціально-економічний та культурний розвиток громад, зміцнити їх спроможність та самодостатність. Але ця реформа актуалізувала необхідність вирішення низки існуючих вже тривалий час політико-правових, соціально-економічних та інших проблем без чого такий розвиток уявляється досить ефемерним. До них можна віднести: диспропорції та невизначеність у взаємовідносинах між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що призводить до конкуренції їх компетенцій;

відсутність чіткого розмежування повноважень органів місцевого самоврядування різного територіального рівня; недостатнє фінансове забезпечення місцевого самоврядування; незавершеність процесу розмежування об'єктів державної та комунальної власності; недосконалість механізмів залучення населення до участі у публічному управлінні; відсутність ефективних механізмів захисту прав територіальних громад тощо.

Крім того, вже в процесі реформи з'являються нові проблеми та виклики, що можуть стати на заваді подальшій реалізації реформи децентралізації, призвести до стагнаційних тенденцій у розвитку територіальних громад. Ці проблеми та виклики умовно можна систематизувати на дві великі групи, а саме:

1. Проблеми правового забезпечення розвитку територіальних громад.

Так, до цього часу не вдається закріпити на конституційному рівні нову систему адміністративно-територіального устрою України, зокрема, її первинний елемент – громаду, як територіальну основу місцевого самоврядування і сьогодні ця система включає Автономну Республіку Крим, область, район, місто, район в місті, селище, село [3, ст. 133] та сільраду [2]. Більше того, виникла певна двозначність у використанні самого терміну «громада (територіальна громада)»: з одного боку, під громадою розуміють жителів адміністративно-територіальної одиниці, з другого, - саму адміністративно-територіальну одиницю. Така двозначність знайшла відображення і в нормативному закріпленні цього терміну. Зокрема, Конституція України визначає територіальну громаду як жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [1; ст. 140]. Поряд з цим, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16.04.2020 року № 562-IX [3] у нормативний обіг було включено термін «територія територіальної громади», а за Кабінетом Міністрів України, до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України, було закріплено повноваження приймати рішення про визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження їх територій.

До цього можна додати відсутність чітких законодавчо встановлених критеріїв районування території України а також те, що території територіальних громад ще документально не встановлені, оскільки у чинному законодавстві відсутній відповідний вид містобудівної (землевпорядної) документації. Як наслідок, виникла парадоксальна ситуація коли Верховна Рада України 17.07.2020 р. [4], до утворення базової адміністративно-територіальної одиниці – територіальної громади, ліквідувала райони *у складі сільських, селищних, міських рад (і населених пунктів), як адміністративно-територіальних одиниць з встановленими межами* та утворила нові райони *у складі територіальних громад без їх встановлених меж*. Таким чином, сільська, селищна, міська рада фактично продовжує залишатися чинною адміністративно-територіальною одиницею, що, зокрема, підтверджується відомостями з офіційного веб-сайту Верховної Ради України [5], Указом Президії Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12.03.1981 року № 1654-X [2], а також даними Державного земельного кадастру. Отже де-юре райони одночасно існують у складі сільських, селищних, міських рад (і населених пунктів), як адміністративно-територіальних одиниць, та територіальних громад, як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр.

25.10.2020 року вже на новій територіальній основі пройшли місцеві вибори в територіальних громадах, адміністративні центри та території яких були визначені та затверджені розпорядженнями уряду. При цьому, залишається юридично не визначеною доля територіальних громад, які не утворили ОТГ та не приєдналися до вже утвореної ОТГ у порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6]. Відкритим залишається і питання щодо співвідношення правоздатності утворених раніше ОТГ та тих територіальних громад, території яких були затверджені Кабінетом Міністрів України.

Однією з проблем чинного законодавства України у сфері місцевого самоврядування що може негативно впливати на розвиток територіальної громади є відсутність чіткого нормативного визначення *членства в територіальній громаді та статусу окремих категорій таких членів* (іноземці, особи без громадянства, особи, визнані судом недієздатними тощо), зокрема, мова йде про їх права та обов'язки у здійсненні місцевого самоврядування, а також про муніципальні права та обов'язки «повноправних» членів територіальної громади (громадян України віком 18 років та більше, які зареєстрували місце проживання). Так, наприклад, якщо Конституція України до членів територіальної громади відносить жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [1; ст. 140], то Виборчий кодекс України [7] запроваджує поняття «виборча адреса», закріпивши можливість «прив'язати» виборчу адресу виборця не лише до місця зареєстрованого проживання, а й до фактичного місця проживання. Тим самим виникає питання щодо належності осіб, які визначили виборчу адресу в межах територіальної громади, до членів територіальної громади.

У зв'язку із суттєвим укрупненням територіальних громад виникла проблема правової регламентації територіальної організації громади, зокрема, статусу окремих територіальних підрозділів громади – жителів населених пунктів, що перебувають в адміністративних межах громади. Чи втрачають вони статус громади після входження до нової об'єднаної громади чи ні? Чи можуть вони мати якісь права щодо участі у здійсненні права на місцеве самоврядування, а якщо мають, то який механізм реалізації цих прав? Чи можуть вони вийти зі складу нової громади? І це далеко не повний перелік існуючих проблем в нормативно-правовому регулюванні питань, що виникають у сфері місцевого самоврядування після проведення адміністративно-територіальної реформи.

Зазначене вище свідчить про важливе значення, в контексті правового забезпечення розвитку територіальних громад, питань оновлення законодавства про місцеве самоврядування після проведення адміністративно-правової

реформи, його гармонізації до європейського законодавства. Звичайно, пріоритетним мало би бути внесення відповідних змін до Конституції України, проте, це виглядає малоімовірним з огляду на політичну структуру чинного складу парламенту. Більш прагматичним виглядає інший шлях – прийняття змін до чинного законодавства про місцеве самоврядування та його систематизація

Тривалий час в наукових колах, в політикумі та в муніципальному середовищі триває дискусія щодо доцільності прийняття Муніципального кодексу, який би і став в подальшому законодавчою основою для розвитку нових територіальних громад. При цьому висловлюються різні підходи щодо шляхів кодифікації муніципального законодавства. Не вдаючись до дискусії з цього приводу уявляється можливим підтримати позицію вчених стосовно здійснення такої кодифікації шляхом укрупнення базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] тобто включивши до нього (звичайно після оновлення самого Закону) у якості окремих розділів положень інших інституційних законів у сфері місцевого самоврядування [9]. Це стосується законів про статус депутатів місцевих рад, про органи самоорганізації населення, про статус міст Києва та Севастополя тощо. Звичайно, існує нагальна потреба і у прийнятті закону про адміністративно-територіальний устрій України, в оновленні інституційних законів, а також законодавства про місцеві державні адміністрації та їх узгодженні із законодавством про місцеве самоврядування, необхідності подальшого розвитку статутного права – запровадженні статуту територіальної громади як необхідного атрибуту кожної громади, що, в свою чергу, обумовлює доцільність законодавчого закріплення сфери муніципальних відносин, які становлять предмет правового регулювання статуту.

2. Організаційні проблеми функціонування системи муніципального управління в новостворених територіальних громадах.

Укрупнення територіальних громад, проведене в ході адміністративно-територіальної реформи обумовило появу ряду викликів та проблем щодо організації та функціонування системи муніципального управління. Так, *по-перше*, значна віддаленість багатьох населених пунктів, що перебувають в межах

території новостворених територіальних громад, суттєво ускладнює участь їх жителів у вирішенні питань місцевого значення. Вони втрачають відчуття належності до громади, об'єднаної спільними інтересами, та причетності до вирішення завдань що стосуються її розвитку. Це також ставить під загрозу виконання вимог Європейської хартії місцевого самоврядування [10] та Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування [11] щодо розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні що, в свою чергу, ускладнює реалізацію євроатлантичних прагнень України.

По-друге, існує загроза пріоритетного розвитку адміністративного центру територіальної громади на шкоду інтересам жителів інших населених пунктів на території громади. Як наслідок, їх занепад, відтік населення, руйнація комунальної та соціальної інфраструктури сіл, селищ. Враховуючи те, що до ради громади будуть обрані переважно жителі адміністративного центру (особливо це стосується міських громад) розвиток територіальної громади може бути зведений виключно до розвитку її адміністративного центру.

Запровадження інституту старост не вирішує ці проблеми оскільки він має статус муніципального службовця і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяє його лише номінальними повноваженнями: представництво інтересів жителів села, селища у виконавчих органах відповідної ради (хоча як він може представляти їх інтереси якщо вони його на це не уповноважили і він не несе перед ними відповідальності), участь в організації виконання рішень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, участь у здійсненні окремих контрольних функцій тощо [8; ст. 54-1].

Проблема може бути вирішена, як уявляється, шляхом *реанімації органів самоорганізації населення* – створення за рішенням відповідної ради сільських та селищних комітетів, яким можна було б делегувати досить широкі повноваження з відповідним фінансуванням. В такому випадку втрачає сенс інститут старости, а повноваження старост (разом із делегованими їм радою додатковими повноваженнями) ефективно вирішували б ці комітети (які, до-речі,

матимуть представницький статус) та їхні голови. Розбудова мережі органів самоорганізації населення дозволить не лише захистити інтереси жителів сіл, селищ, розвантажити виконавчі органи місцевих рад, а й стимулюватиме активне використання інших форм партисипативної демократії (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо), що сприятиме демократизації муніципального управління в цілому та розвитку місцевого громадянського суспільства.

По-третє, віддаленість населених пунктів від адміністративного центру громади створює додаткові труднощі щодо отримання їх жителями адміністративних послуг, що надаються ЦНАПами. Особливо це стосується пенсіонерів, осіб з обмеженими можливостями, жителів гірських населених пунктів тощо. Вирішити цю проблему можна було б з урахуванням досвіду деяких європейських країн (наприклад, Швеції) шляхом організації виїзду працівників ЦНАПів в окремі населені пункти за встановленим графіком. Крім того, доцільно розглянути питання щодо передачі повноважень з надання окремих адміністративних послуг в систему місцевого самоврядування, що, в свою чергу пов'язано з розвитком спроможності територіальних громад.

Література та джерела інформації:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 21.11.2020).
2. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р. № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10> (дата звернення 21.11.2020).
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020р. № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n9> (дата звернення 21.11.2020).

4. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#top> (дата звернення 21.11.2020).
5. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. Україна. Число адміністративно-територіальних одиниць. URL: <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html> (дата звернення 21.11.2020).
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 21.11.2020).
7. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/print> (дата звернення 21.11.2020).
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/print> (дата звернення 21.11.2020).
9. К. Головка. Систематизація муніципального законодавства України: проблеми та перспективи. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/6/35.pdf> (дата звернення 21.11.2020).
10. Європейська хартія місцевого самоврядування. Ратифіковано Законом України від 15.07. 97 р. № 452/97 – ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення 21.11.2020).
11. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування. Ратифіковано із заявою Законом України від 02.09.2014 р. № 1664-VII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#Text (дата звернення 21.11.2020).

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

ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Реформа децентралізації сьогодні вважається однією з найбільш успішних в Україні, незважаючи на дещо дивний з конституційної точки зору спосіб її реалізації. Складовими цієї реформи є не лише процес добровільного об'єднання (чи, краще сказати, укрупнення) територіальних громад, несподівано завершений низкою розпоряджень Кабінету Міністрів України, але й надання цим новим громадам більших повноважень та відповідно більших ресурсів. З цією реформою поєднано також реформування адміністративно-територіального устрою України на районному рівні, здійсненому, всупереч пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, постановою Верховної Ради України (а не законом).

Менше уваги у цьому контексті привернула реформа виборчого законодавства, проведена у декілька етапів протягом 2020 року. Дискусія в основному обмежилася виборчими системами, хоча інші зміни виборчого законодавства в аспекті місцевих виборів, які не викликали публічних заперечень, на наше переконання, мають велике значення для подальшого функціонування місцевого самоврядування в Україні.

У поєднанні ці дві зазначені реформи з урахуванням способу їх здійснення по суті перекреслюють існуючу доктрину муніципального права (чи, точніше, права місцевого самоврядування, оскільки нічого «муніципального» конституційне право України не передбачає). Тут ми коротко наведемо основні аргументи, які спонукають до такого висновку.

2. Як відомо, незважаючи на своєрідну доктринальну конкуренцію державницької та громадівської теорій місцевого самоврядування, в Україні сформувалася змішана доктрина з певною перевагою громадівської концепції. В її основі лежить поняття про територіальну громаду як публічно зорганізовану асоціацію (спільноту) жителів [1, с.78] населеного пункту (поселення) – міста, селища, села або, у крайньому разі, кількох сіл (як це передбачено статтею 140 Конституції України). Така громада уявляється самостійним суб'єктом невід'ємного та визнаного державою *права* на місцеве самоврядування. Громада є носієм специфічних *владних повноважень*, які реалізує самостійно – безпосередньо або через сформовані нею органи місцевого самоврядування. Влада місцевого самоврядування розглядається як різновид публічної влади, відмінний від влади державної. Ці владні повноваження поширюються на сферу питань місцевого значення і здійснюються самостійно в межах і в спосіб, встановлені Конституцією

та законами України [1, с.118], однак не підзаконними актами органів державної виконавчої влади (принаймні стосовно так званих «власних» повноважень). Автономність місцевого самоврядування стосовно державної виконавчої влади захищена не лише Конституцією, але й Європейською хартією місцевого самоврядування. Усі ці аспекти охоплюються поняттям «правá місцевого самоврядування»; останні підлягають судовому захисту від втручання сторонніх суб'єктів (стаття 145 Конституції).

Таким чином, специфічна сфера повноважень місцевого самоврядування (недержавної публічної влади) мала бути захищеною від адміністративного впливу державної (насамперед виконавчої, однак також і законодавчої на підзаконному рівні) влади.

3. Реформа децентралізації, розпочата декілька років тому під гаслом формування «спроможних» територіальних громад, спочатку проводилася на основі процесу «добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ міст» з утворенням «об'єднаної територіальної громади» (Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). На Третій щорічній конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України» 2019 року я вже мав нагоду звернути увагу не лише на сумнівну відповідність цих процесів Конституції України, але й на те, що процес об'єднання територіальних громад підриває доктринальні засади громадівської теорії самоврядування [2]. Зокрема, інститут «перспективних планів формування територій громад», які розроблялися обласними державними адміністраціями відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабміну [3], і лише формально схвалювалися обласними радами, разом із висновками облдержадміністрацій щодо відповідності плану об'єднання територіальних громад Конституції та законам України, служив засобом жорсткого тиску органів державної виконавчої влади на суб'єктів місцевого самоврядування, часто змушуючи їх об'єднуватися зовсім не у відповідності з волею і бажаннями відповідних територіальних громад – автономних суб'єктів недержавних владних повноважень.

4. Подальший розвиток подій ще більше загострив проблему. Низка розпоряджень¹ Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року №№ 707-р –

¹ Зазначені розпорядження, які і постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ, адресовані невизначеному колу суб'єктів, породжують цікаву проблему про характер цих актів – нормативний чи розпорядчий, а отже, і про форму актів, у яких прийняті відповідні рішення.

730-р, якими визначено території та затверджено адміністративні центри нових територіальних громад в усіх областях України, є адміністративними примусовими рішеннями; ці акти не містять жодних ознак добровільності об'єднання територіальних громад, перелічених у додатках. Навряд чи дискусійним може бути розуміння того, що примусове зупинення процесів *добровільного* об'єднання територіальних громад не відповідає ані статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідно до якої зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, ані статтям 7 і 140 Конституції України, ані рішенню Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року, де, виходячи зі змісту статті 140 Конституції, Суд ствердив, що «питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями частини першої статті 140 Конституції України поняття "територіальна громада", має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад» [4].

Своєрідними є також підстави зазначених розпоряджень Кабінету Міністрів України: вони видані на виконання припису абзацу першого пункту 7¹ розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року, включеного до цих прикінцевих положень Законом № 562-IX від 16 квітня 2020 року. З його змісту («До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України») впливає, що Верховна Рада України зазначеним приписом не лише делегує Кабінетові Міністрів України законодавчі повноваження, передбачені пунктом 13 частини першої статті 92 Конституції, але й відповідні повноваження місцевого самоврядування.

Усвідомлення неконституційності цих кроків настільки очевидне, що, як повідомлялося, у Верховній Раді України йде підготовка змін до Конституції в частині децентралізації, які мають («заднім числом») надати конституційності уже проведеній реформі. Зазначимо, що зворотний порядок дій (спочатку – зміни до Конституції, які б надали Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України відповідні повноваження, модифікували конституційну концепцію місцевого самоврядування та, зокрема, територіальної громади та її місця в системі адміністративно-територіального устрою, а після цього – здійснення

законодавчого та адміністративно-управлінського забезпечення відповідних конституційних положень) міг би бути цілком прийнятним.

5. Звернемося тепер до аспектів виборчої реформи, які істотно впливають на природу місцевого самоврядування «зсередини», через механізми номінації та обрання депутатів місцевих рад та, як наслідок, на природу їх представницького мандату.

Загальновідомо, що серед органів місцевого самоврядування центральне місце займають *представницькі органи* – сільські, селищні, міські ради; вони (та їх члени – депутати) здійснюють представництво уповноваженого Конституцією основного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, а через неї, опосередковано, і народний суверенітет, як це передбачено статтею 5 Конституції. Природа представництва громади, здійснювана депутатами відповідної місцевої ради, мала б визначати характер їх представницького мандата.

Серед науковців немає єдиної думки про природу мандату депутата місцевої ради. Погляди поділені між уявленнями про імперативний (щодо виборців) мандат, оскільки Закон «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає представництво депутатом «своїх» виборців та виконання їх доручень, та про вільний мандат, з опорою на Європейську хартію місцевого самоврядування та позицію Венеційської комісії [5]. Однак слід зазначити, що на практиці мандат депутата місцевої ради набуває партійного імперативного характеру завдяки, зокрема, запровадженому у 2015 році механізмові «партійного» відкликання депутата (відповідно до закону, «народна ініціатива» щодо відкликання депутата, висунутого партією, не може бути реалізована без рішення вищого керівного органу політичної партії), а останні зміни виборчого законодавства його тільки зміцнили.

6. Посилення партійного характеру мандату депутата місцевих рад обумовлене в основному двома факторами – виборчою системою, яка застосовується на виборах рад територіальних громад з кількістю виборців 10.000 осіб і більше (за деякими оцінками, такі громади становлять абсолютну більшість усіх громад, утворених розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року), та порядком висунування кандидатів організаціями партій в умовах такої виборчої системи.

Пропорційна виборча система передбачає висування кандидатів у формі виборчих списків. На практиці це виключає самовисування «незалежних» (непартійних) кандидатів; пропозиція допустити на місцевих виборах самовисування списком незалежних кандидатів, яка неодноразово вносилася, у тому числі, на рівні законопроектів, на жаль, не знайшла підтримки. Таким чином, в абсолютній більшості територіальних громад виборці змушені голосувати за кандидатів, запропонованих політичними партіями.

Формально висування кандидатів здійснюється *місцевими організаціями* політичних партій; це мало би забезпечити певний зв'язок кандидатів з територіальними громадами, в яких вони балотуються, їх авторитет серед мешканців громади. Як мінімум, це мало б вимагати існування та діяльності у відповідній громаді осередку (організації) відповідної партії. Однак повноваження висувати кандидатів, визначені статтями 216-217 Виборчого кодексу України, повністю нівелюють цю картину.

По-перше, місцева організація партії не може самостійно прийняти рішення про участь у місцевих виборах і навіть самостійно висунути кандидатів: без погодження на центральному рівні партії список кандидатів, висунутий місцевою організацією, не буде зареєстрований (стаття 222 Виборчого кодексу).

По-друге, пріоритет у висуванні кандидатів надається організаціям партії вищого рівня аж до обласного; останні можуть висувати кандидатів у громадах на території області незалежно від того, чи існує у відповідній громаді організація цієї партії. Враховуючи слабку організаційну структуру абсолютної більшості політичних партій в Україні, можна сказати, що невелика група членів партії на рівні області може висунути кандидатів в усіх територіальних громадах. Таким чином, виборці – мешканці громади можуть бути змушені обирати серед кандидатів, висунутих для них зовсім невідомими їм людьми.

Зрозуміло, що у таких умовах кандидати, а також обрані серед них депутати будуть зобов'язані своїм обранням не стільки виборцям (які за когось мусіли проголосувати), скільки партіям, які їх висунули.

7. Отже, по суті суб'єктом висування кандидатів на місцевих виборах, як і суб'єктом відкликання депутатів, виступають не місцеві організації партій, які складаються з місцевих мешканців, а політичні партії в цілому, у складі яких місцеві мешканці якщо й присутні, то складають мізерну меншість. Таким чином, у поєднанні з партійним імперативним мандатом практично повна

«партизація» представницьких органів місцевого самоврядування стає доконаним фактом.

Однак загальнопартійна залежність депутатів місцевих рад не узгоджується з конституційною природою та завданнями місцевого самоврядування.

Як уже зазначалося, основна функція місцевого самоврядування – вирішення питань місцевого значення під власну відповідальність в інтересах місцевого населення. Питання місцевого значення в основному мають неполітичний характер; вони спрямовані на створення умов для забезпечення життєво важливих побутових, соціальних, освітніх та інших потреб та законних інтересів мешканців територіальних громад [6, с.11].

Зовсім іншою є спрямованість політичних партій. Відповідно до статті 2 Закону «Про політичні партії в Україні», партія об'єднує прихильників певної *загальнонаціональної* (а не місцевої) програми суспільного розвитку, що визначає характер *партійних інтересів* її членів та представників. Більше того, відповідно до статті 3 зазначеного Закону, в Україні створюються і діють тільки політичні партії з *всеукраїнським статусом*, що (принаймні формально) виключає існування партій, спрямованих на місцеві інтереси та проблеми.

Зазначена суперечність між абсолютизацією ролі політичних партій з їх інтересами, з одного боку, та конституційним статусом і функціями місцевого самоврядування неминуче перешкоджає активізації участі місцевих мешканців у вирішенні питань місцевого значення у власних інтересах, а отже, *діє на шкоду самій суті місцевого самоврядування*. Ці явища не лише різко суперечать громадівській теорії місцевого самоврядування, але й не узгоджуються з державницькою концепцією, яка визнає місцеве самоврядування автономізованою системою *місцевої* публічної влади.

Література та використані джерела:

1. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. Київ: Ін Юре, 2003. 512 с.

2. Ключковський Ю.Б. Концепція територіальної громади в умовах муніципальної реформи. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості. Тези доповідей

Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). – К. ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС, 2019. С.88-91.

3. *Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n#n10>.*

4. *Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002 (справа про об'єднання територіальних громад). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v012p710-02>.*

5. *Венеційська комісія. Висновок щодо Закону про внесення змін до законодавства стосовно статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад в Україні (CDL-AD(2007)018). Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. Матеріали Венеціанської комісії, органів Ради Європи / за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. Київ: Логос, 2009,. С.428-433.*

6. *Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Київ: Арарат-Центр, 2001. 176 с.*

Калиновський Б.В.
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного
права та прав людини, Національна
академія внутрішніх справ

ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

На сучасному етапі розвитку України важливим питанням є здійснення продуманої і ефективної муніципальної реформи. Інтеграція до визнаних Європейським Союзом цінностей вимагає глибокого та системного вивчення реформ, які були реалізовані в країнах ЄС. Вивчення досвіду провідних європейських країн щодо організації та функціонування муніципальної влади є

надзвичайно важливим, оскільки саме цей рівень є найбільш наближеним до жителів і здатен забезпечувати високий рівень надання адміністративних послуг.

Результативність муніципальної реформи та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації, субсидіарності, продуманої регіоналізації й наближення української конституційної моделі місцевого самоврядування до кращих практик місцевого самоврядування країн ЄС є визначальним напрямом розвитку сучасної України.

Місцеве управління в Іспанії є третім рівнем багаторівневої урядової системи. Крім центрального уряду та 17 регіональних урядів є майже 8 тис. місцевих утворень. Фактично, третій рівень управління – найбільш складний і неоднорідний порівняно із двома першими. Створено муніципалітети, провінції, *форальні* громади у Країні Басків і Наваррі, *комаркас* у Каталонії, *кабільдос* на островах і *манкомунідадес*, кожен з яких має спеціальні інституційні параметри, правила та завдання управління. Це різноманіття – особлива та актуальна риса іспанської системи. При цьому муніципалітети є основою місцевої системи. Жодна з інших згаданих установ не становить можливої альтернативи муніципалітетам і не послаблює їх ролі як центральної частини місцевої системи [1, с. 102].

Нерідко реформи місцевого самоврядування ставали поштовхом до розвитку конституційного державотворення та правотворення, трансформуючись у національну ідею, що об'єднувала громади, державу, бізнес і громадянське суспільство.

Трансформації систем державного управління додатково були обумовлені процесами глобалізації та європейської інтеграції, особливо у зв'язку із утворенням та розвитком Європейського Союзу. Зазначені зміни у системах управління країнами можна умовно поділити на такі типи: коригування кількості адміністративних одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи, функціональні й процедурні реформи [2, с. 98].

Під час першої хвилі реформ в європейських країнах відбувалось скорочення числа адміністративних одиниць, зокрема муніципалітетів. Найбільшого поширення ця концепція набула у скандинавських країнах та у Великій Британії. Прикладами проведення такого типу реформ можуть

слугувати Швеція, Данія та Фінляндія. У Швеції муніципалітети об'єдналися навколо сусідніх міст для реалізації спільних функцій, що було закріплено на законодавчому рівні. У Фінляндії було розпочато спроби «зверху» серйозно зменшити число муніципалітетів, як це було зроблено у Швеції і Данії. Однак у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно було створено систему державних субсидій для виконання функцій держави. Держава заохочувала об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій, тобто реформа проходила не адміністративним шляхом, а стимулювалася економічними інструментами [3, с. 210].

Реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації було проведено наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. у більшості нинішніх держав-учасниць ЄС – Данії (1970, 2007 рр.), Латвії (1993-2009 рр.), Литві (1992-1995 рр.), Польщі (1992-1999 рр.) та ін. Їх результати дали змогу активізувати владоспроможність територіальних громад, посилити їх матеріальну та фінансово-бюджетну самостійність [4, с. 14].

Додатковим чинником, що сприяв утворенню проміжних рівнів управління на регіональному рівні, був рух за децентралізацію/демократію в Іспанії, Італії, а після другої світової війни – в Норвегії, Данії, Німеччині та Франції. Згодом зазначений процес призвів до виникнення трьох рівнів управління: загальнодержавного (національного), проміжного (регіонального) і місцевого. Проміжні структури набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, що здійснюють виконавчі, а інколи й законодавчі повноваження (Бельгія, Німеччина, Іспанія, Португалія, Італія) [3, с. 212].

Іспанське місцеве управління було юридично визначено із початку політичного переходу на основі двох головних принципів: місцевої автономії та фінансової самоокупності (Конституція Іспанії 1978 р., ст. 137, 140, 141, 142). Головну законодавчу основу іспанської системи місцевого управління було розвинуто пізніше шляхом прийняття Основного Закону місцевого управління (1985 р.), Загального виборчого закону 1988 р., Закону про місцеві фінанси 1988 р. та кількох указів, що регулювали організаційну роботу і правові питання

[1, с. 105].

Важливими напрямками реформ були також визначені розвиток регіональної демократії та становлення регіонального самоврядування в європейських країнах. Проміжний рівень врядування зміцнювався для вирішення проблем, пов'язаних із необхідністю надання нових типів послуг [5, с. 119].

Автономію не нав'язували, натомість «провінції зі спільними історичними, культурними та економічними характеристиками, острівні території і провінції, що історично мали статус регіонів» могли самі вирішувати, чи бажають вони мати самоуправління. Тому в іспанській системі децентралізації може бути одна, декілька або жодної автономної громади, що має самоврядування [4, с. 81].

Конституція Іспанії надзвичайно стисло визначає систему місцевого урядування, однак більш упорядкованими аспектами є ті, які стосуються її фінансової системи. Вона запроваджує принцип фінансової достатності на основі того, що розподіл завдань має відповідати виділеним економічним ресурсам [6].

У новій Конституції чітко та послідовно визначено курс на перетворення країни із республіки зі змішаною формою правління на парламентську республіку. Це відображено насамперед у її структурі: у системі державних органів перше місце належить уже не президентові, а парламенту. Конституція значно розширила коло питань, які можуть регулюватися лише законами. При цьому суворо обмежено можливість делегування законодавчих та інших повноважень урядові та підлеглим йому органам [7, с. 751].

11 червня 1999 р. у Фінляндії було прийнято нову Конституцію – Основний Закон Фінляндії, який набув чинності з 1 березня 2000 р., яка закріпила дволанкову систему адміністративного устрою – регіони і муніципалітети. Зокрема, країна поділена на 19 регіонів (які не належать до місцевого самоврядування, окрім Оланду та Кайнуу) і на 313 муніципалітетів. Конституція Фінляндії 1999 р. надає чіткі гарантії місцевому самоврядуванню. Зокрема, у розд. 121 зазначено: «Фінляндія ділиться на муніципалітети, чий адміністрації ґрунтуються на самоврядуванні їхніх мешканців» [4, с. 126-127].

Згідно з чинною Конституцією Французька Республіка є унітарною державою із давньою традицією сильної центральної влади, що поєднується із деконцентрацією та децентралізацією, тобто перенесенням частини тягаря державного управління на периферійні державні органи та розширенням повноважень місцевого самоуправління. Адміністративно-територіальна структура країни досить ускладнена. Територіальними одиницями, що становлять основу системи публічної адміністрації Франції, є комуна, кантон, округ, департамент і регіон.

Комуни є головною адміністративно-територіальною одиницею. Великі міста мають також статус комун, але із ширшими повноваженнями. Представницьким органом комуни є муніципальна рада, до складу якої обирають 9–69 осіб (залежно від кількості населення) строком на 6 років. Муніципальна рада таємним голосуванням більшої більшості голосів обирає на 6 років мера та його заступників. Мер очолює систему виконавчо-розпорядчих органів і одночасно (за посадою) є представником державної влади у комуні. Інших призначуваних урядом чиновників у комуні немає. Кожна комуна має власний статут, розроблений на основі типового статуту, затвердженого у 1984 р. [8].

Під час трансформації конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС можна прослідкувати тенденції в наданні якісних послуг громадянам, підвищенні результативності діяльності органів місцевого самоврядування, наближенні послуг до їх споживачів за допомогою впровадження принципу субсидіарності, в більш активному залученні громадян до прийняття рішень тощо.

Щодо територіальної організації публічної влади в Польщі варто звернути увагу на тенденцію до укрупнення польських общин. Кількість гмін із наявних у Польщі в 1955 р. 9,5 тис. скоротилася майже вчетверо – до 2,5 тис. у 1990 р.. Нині територіальна організація публічної влади та місцевого самоврядування у Польщі має взаємоузгоджену трирівневу систему: 16 великих провінцій (воєводств), в яких у середньому проживають по 2 млн. 400 тис. осіб, 373 округи (повіти), 66 з яких – міські та містечкові повіти, та 2 489 громад (гмін), які

залишилися базовими одиницями адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування.

В країнах-учасниках Європейського Союзу використані різноманітні підходи до визначення найоптимальнішого розміру адміністративно-територіальної одиниці для ефективного надання місцевих послуг. Слід акцентувати увагу, що місцева влада занадто малої територіальної громади є передумовою для її слабкості та неефективного функціонування, в той час як місцева влада занадто великої громади може бути громіздкою та відірваною від самої громади.

Муніципальна реформа буде ефективною лише у поєднанні з демократією. Окрім інституту місцевих виборів, який потребує нагального оновлення, що підтвердили результати і перебіг місцевих виборів у жовтні-листопаді 2020 р., територіальній громаді треба надати легітимний інструментарій для безпосереднього вирішення проблем місцевого значення – місцеві референдуми, місцеві ініціативи тощо

Література та джерела інформації:

- 1. Чернеженко О.М. Демократичний розвиток та консолідація місцевої влади в Іспанії. Історико-правовий часопис: науковий журнал. Упоряд. О. Крикунов. Луцьк: Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки. 2016. № 1 (7). С. 101–107.*
- 2. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – Київ: Крамар, 2003. 400 с.*
- 3. Толкованов В.В. Реалізація реформ місцевого самоврядування в європейських країнах: досвід для України / В. Толкованов // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2014. – Вип. 14. – С. 209–219.*
- 4. Федоренко В.Л., Чернеженко О.М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні: монограф.; за ред. В.Л. Федоренка. Київ: Видавництво «Ліра», 2017. 288 с.*

5. *Куйбіда В. С., Іщенко О. М., Ткачук А. Ф., Толкованов В. В. та інші «Нова державна регіональна політика».* – Київ: «Крамар». 2009. 232 с.
6. *Lopez Pulido, J.P. Elgerentemunicipal. Revista Española de Administracion Local.* 1997. P. 401–443.
7. *Конституции государств Европы. В 3 т. Под. ред. Окунькова, Л.А. М.: Изд-во НОРМА, 2001. С. 700–802.*
8. *Maurel M.C. Small Communities and Rural Areas: Decentralization Reforms in France Local Government in the New Europe. Ed. By Bennet R.J. London: Belhaven Press. 1993. 224 p.*

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

МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР УНІТАРИЗМУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ

Найважливішою проблемою конституційного будівництва в сучасній Україні, що вимагає глибокого доктринального осмислення, є практика муніципалізації і децентралізації, яка найбільшою мірою активізувалась в останні роки, насамперед в процесі об'єднання територіальних громад. В даний час, в умовах конституційної реформи, і, в цілому оновлення політичної і правової систем, на державу і громадянське суспільство, їх організаційні структури покладається серйозне завдання концентрації позитивних демократичних зусиль і планомірного впровадження унітаристського дискурсу в конституційно-правову, муніципальну і соціально-політичну матерію, усебічний розвиток інституту унітаризму.

Для сучасної України проблематика територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою та територіального устрою, захисту територіальної цілісності має особливе значення. Відповідно до Конституції

України за формою територіального устрою наша держава є унітарною. Перед Українським народом та українською державою постали низка складних внутрішніх та зовнішніх загроз та викликів, насамперед, пов'язаних з такими фундаментальними конституційними цінностями, як суверенітет, незалежність, свобода, демократія, територіальна цілісність тощо.

Адже триває анексія Автономної Республіки Крим та збройна інтервенція Російської Федерації проти України, під впливом та за підтримкою агресора діють терористичні утворення в Луганській та Донецькій областях, перманентно активізуються сепаратистські тенденції в різних регіонах України, штучно інспіруються федералістські сценарії її конституційного розвитку, мовні та конфесійні конфлікти та протиріччя тощо. Кількарічною є проблема протидії так званим «реєстраторам територіальних громад», що актуалізує питання унітаризму у його муніципально-правовому контексті.

Унітаризм – це конституційно-правовий феномен, поняття, сутність, зміст, цілі та перспективи розвитку якого є предметом наукового інтересу протягом тривалого часу. Однак у вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі триває пошук парадигми унітаризму відповідно до сучасних умов. Окремі аспекти теорії та практики сучасного унітаризму, адміністративно-територіального устрою та процесу у своїх працях досліджували такі сучасні вчені та експерти, як Ю. І. Ганущак, Б. П. Гдичинський, А. Б. Гетьман, Р. В. Губань, О. П. Іщенко, В. М. Кампо, О. Л. Копиленко, В. В. Кравченко, І. О. Кресіна, В. С. Куйбіда, О. Г. Кучабський, І. Й. Магновський, В. В. Міщук, В. І. Нудельман, Х. В. Приходько, С. О. Телешун, А. Ф. Ткачук, Л. Т. Шевчук та ін.

Різноманіття думок щодо ключових загальнотеоретичних питань свідчить про актуалізацію теорії і практики будівництва унітарних держав, а значна теоретична база унітаризму постійно вимагає доповнення з огляду на те, що практика будівництва унітарних відносин динамічно розширюється, так як принципи унітаризму знаходять широке застосування не тільки в територіальній організації публічної влади унітарних держав, процесах інституціоналізації та функціонування політичної, правової, соціальної, економічної, фінансової,

духовної та інших систем суспільства, а і з позиції становлення місцевого самоврядування та функціонування територіальних громад.

Сьогодні унітаризм в сучасній Україні розвивається в далеко не простих умовах, пов'язаних насамперед з анексією Автономної Республіки Крим та збройною інтервенцією з боку Російської Федерації. Докорінна модернізація багатьох конституційних, ідеологічних та моральних цінностей, що відбулася за останні десятиліття викликає необхідність консолідації конституційної та політичної свідомості, конституційної та політичної культури суспільства. Саме тому унітаризм може стати сьогодні такою ціннісно-орієнтуючою парадигмою, яка б стала системоутворюючою ідеєю і важливим елементом громадської правосвідомості.

Актуальність вивчення інституту унітаризму в даний період зростає не тільки з доктринально-пізнавальних позицій, але і в праксеологічному аспекті, оскільки багато з існуючих проектів конституційних, перш за все адміністративно-територіальних, перетворень співзвучні з реаліями сьогодення і сприяють утвердженню принципово нових конституційних цінностей, в системі яких унітаризм займає унікальне місце.

Обумовлено це, насамперед, тим, що унітаристська ідея в процесі свого генезису виходить за просторово-технологічні, функціонально-телеологічні та інструментально-кратологічні рамки державного устрою та, в існуючих реаліях, починає перетворюватися на форму національної моделі конституційного ладу, вбираючи в себе безліч конституційних явищ, відносин і процесів – починаючи з питань становлення муніципалізму і парламентаризму, функціонування територіальних громад і органів публічної влади та закінчуючи проблемами формування конституційної свідомості і конституційної культури. В сучасних умовах унітаризм, як один з основоположних принципів конституційного ладу, об'єктивно виступає своєрідним плацдармом для впровадження унітаристської ідеології в конституційно-правове життя і суспільні відносини, у тому числі й на муніципальному рівні функціонування соціуму.

Відсутність єдиного підходу до розуміння унітаризму викликано декількома причинами. І перш за все тим, що унітарна модель державного

устрою: а) відноситься одночасно і до структури, і до функціонування публічної влади; б) вона забезпечує синтез різних тенденцій розвитку державного організму: з одного боку, його єдності, неподільності, централізації та, з іншого боку, муніципалізації, децентралізації, деконцентрації, деволюції тощо; в) одночасно є і конституційно-правовим, політичним і соціальним явищем; г) передбачає певні цілі і засоби їх досягнення, причому ці цілі можуть бути за своїм характером локальними, регіональними і глобальними.

До того ж існує кілька моделей унітарної організації держави, для яких унітаризм може розглядатися і як теорія унітарної форми державного устрою, і як конкретна унітарна держава – спосіб реалізації та втілення цієї теорії. При такому підході унітаризм як конституційно-правове явище фактично ототожнюється з науковою теорією про це явище, тобто конституційно-правова дійсність і її відображення в науковому знанні не розрізняються. В такому аспекті, поняття «унітаризм» містить філософію якісно певного державного устрою, воно становить теоретико-методологічну основу організації унітарного устрою. А «унітарність» – тип реальної державної організації, який відповідає всім принципам унітаризму і є втіленням його філософії.

Унітаризм також розглядається і як спосіб життя, як спосіб поєднання територіальної єдності і невіддільності в конституційних відносинах різних форм державності – від централізованих до децентралізованих, деконцентрованих, регіональних держав і місцевого самоврядування.

Сучасний етап розвитку унітаризму в Україні обумовлений істотними змінами у механізмі конституційно-правового регулювання суспільних відносин та якісним оновленням системи, структури та змісту конституційного права. На наш погляд, сутність та зміст класичного унітаризму необхідно розглядати та розуміти з різних позицій (аксіологічної, гносеологічної, онтологічної, функціональної, суб'єктної, об'єктної, комунікативної тощо).

Так, зокрема, у даний час найбільш актуальним завданням держави та державної влади стає захист суверенітету, забезпечення цілісності та недоторканності території України; суспільний розвиток, насамперед – розвиток людського капіталу, захист прав, свобод і законних інтересів громадян України,

європейська і євроатлантична інтеграція (створення необхідних умов для набуття повноправного членства у ЄС і НАТО); відновлення територіальної цілісності в межах міжнародно визнаних кордонів України, розвиток оборонних і безпекових спроможностей, які унеможливили б збройну агресію проти України шляхом збільшення ціни цієї агресії; здатність суспільства та держави швидко й адекватно реагувати на зміну безпекового середовища й підтримувати стає функціонування своїх основних механізмів. Реалізація цих та інших пріоритетів має забезпечуватися шляхом відновлення миру та державного суверенітету на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, здійснення необхідного комплексу супутніх міжнародно-правових, політико-дипломатичних, національних, екогуманітарних та соціально-економічних заходів тощо.

На наше переконання, однією з парадигмальних засад реалізації відповідних державницьких завдань та цілей має бути доктрина українського унітаризму.

Щодо ролі муніципальної влади у відповідних процесах, то вона полягає не тільки у реалізації нею своїх самоврядних функцій та повноважень, а й утворенні та послідовній реалізації різноманітних організаційно-правових форм, способів, засобів, напрямів безпосередньої публічно-самоврядної діяльності, які б сприяли якомога більш повному включенню населення у процес вирішення проблем місцевого життя, стимулюванню інтересу й ініціативи до самоорганізації. Саме ця обставина формує як практичне значення ефективною, побудованою на європейських стандартах муніципальної демократії, організації та діяльності муніципальної влади, так і науково-дослідницький інтерес до вказаної проблематики, враховуючи колосальний соціальний запит на методологічно осмислену інформацію, яка б висвітлювала багатогранні аспекти публічно владної діяльності місцевого самоврядування, у тому числі й насамперед в аспекті зміцнення вітчизняного унітаризму.

Формування цілісної, як парадигмально-конституційної, так і муніципально-правової, основи сучасного українського унітаризму відіграватиме вагомий роль у процесах протидії проросійськи орієнтованим

федералістським та відверто сепаратистським сценаріям розвитку вітчизняної державності [1]. Такий акцент не є випадковим. Адже терміну «унітаризм» у деяких зарубіжних публікаціях надається додаткове значення у контексті його порівняння з поняттями «федерація» та «федералізм» [2]. Так, А. М. Смирнов, стверджуючи, що «серед державно-політичних концепцій унітаризму протистоїть федералізм», доводить, що «прихильники унітаризму обґрунтовують свої погляди загрозою сепаратизму та порушення територіальної цілісності, втрати контролю за окраїнами, послаблення ефективності державного управління тощо у випадку недостатнього запровадження унітарних начал у практиці державного будівництва». На його думку, «унітаризм може виправдовуватися також необхідністю проведення єдиної ідеологічно обумовленої політики на всій території країни» [3].

Ми переконані, що у сучасних умовах у суспільстві в цілому, у політичному та науковому середовищі має послідовно формуватися чітка концептуально-конституційно аргументована та ідеологічно підсилена позиція, згідно якої федералізація державного устрою України (у будь-яких формах: класичного або кооперативного федералізму, федеративного дуалізму, федерально-матричної моделі тощо) є формою відвертого колабораціонізму з російськими окупантами, ідеологічною та політичною технологією сепаратизму в Україні [4].

Як зазначав ще у квітні 2014 року один із співавторів проєкту чинної Конституції України В. Л. Мусіяка, «Україна ніколи не буде федерацією – за своєю природою, за всіма ознаками, які характеризують державу, це унітарна країна. Не просто тому, що в Конституції так закріплено, а тому що Україна – це єдиний простір, це єдина територія, це єдиний народ». Безумовно, зазначав він, «під впливом непростих сьогочасних процесів частина населення все-таки піддається ідеям федералізму, але не вони визначають тенденції розвитку країни. Полягають ці тенденції в тому, що з'явилися нові ідеї, які повинні бути найближчим часом закріплені в Конституції, що стосуються децентралізації влади. Адже те, що відбувалося у нас в останні роки, – це антиконституційний переворот і узурпація влади Віктором Януковичем. Він таким чином

централізував владу, що спричинило за собою абсолютні спотворення у взаєминах центру і регіонів, він фактично позбавив місцеве самоврядування його повноважень. Це все – особливо на сході і на півдні країни, де сконцентрований потенціал добувної та важкої промисловості, що вимагає великих бюджетних перерозподілів, – призвело до ситуації, коли почався пошук якихось нових форм організації системи влади. Але суть проблеми якраз в тому, що місцеве самоврядування було просто придушене. І ось зараз, якщо децентралізація буде реально здійснена і місцеве самоврядування отримає розвиток, думаю, що всі ці ідеї федералізації кануть в історію» [5].

На цей аспект звертав увагу й інший співавтор проекту чинної Конституції України В. Ф. Погорілко. Він вважав, що «Конституція остаточно вирішила цю проблему, і тому певні пропозиції щодо федералізації України, поділу на землі шляхом об'єднання ряду областей були відкинуті. Це закономірно. Адже у нинішній обстановці, коли наша держава і суспільство, економіка і культура переживають кризу, особливо необхідне об'єднання на загальнодержавному рівні всіх ресурсів і зусиль. Федералізація ж унітарної держави є доцільною лише тоді, коли вичерпані можливості місцевого самоврядування та інших регіональних інститутів» [6].

У силу цих та інших факторів, на наше глибоке переконання, формування цілісної парадигмально-конституційної та муніципально-правової основи сучасного українського унітаризму відіграватиме вагому інформаційно-пропагандистську роль у процесах протидії здебільшого проросійськи орієнтованим концептам федералізації України.

Доречи, саме ця обставина, на наш погляд, є причиною того, що питання вітчизняного унітаризму зводиться тільки до суто політичної тематики або віддається на відкуп формально-юридичним методам його вирішення. При цьому не враховується, що визначення цього феномену – це питання, яке напряму пов'язане з аксіологічними, онтологічними, гносеологічними, сутнісно-субстанціональними та функціонально-телеологічними перспективами розвитку української державності, громадянського суспільства та місцевого самоврядування.

В умовах сьогодення варто звернути увагу на значення, роль та спрямованість доктрини унітаризму на виокремлення та системне тлумачення категорій сучасного конституційного права («територія держави», «адміністративно-територіальний устрій», «унітарність», «унітарний устрій», «регіоналізм», «регіоналізація», «муніципалізм», «муніципалізація», «федерація», «федералізм», «централізація», «децентралізація», «деконцентрація», «деволюція» тощо).

Так, наприклад, досліджуючи проблеми централізації та децентралізації в умовах унітарної держави, Дж. Т. Діковіч доводить, що найбільш проблемною особливістю дебатів щодо децентралізації є їх концептуальна нечіткість. «Децентралізація» в останні роки використовується для опису абсолютно різних концепцій. На його думку, «краща специфікація понять – це не просто академічна вправа. Насправді, нездатність прийти до загальних визначень може мати драматичні наслідки для політики, надання державних послуг та участі громадян в країнах, що розвиваються» [7].

Отже, можна стверджувати, що доволі значущою в аспекті формування вітчизняної теорії унітаризму є проблема втілення у конституційному законодавстві адміністративно-територіальної та муніципально-правової лексики української мови. На думку вчених-філологів, «лексика на позначення територіальних одиниць відзначається великим стилістичним потенціалом. Стилiстичні функції територіальної лексики реалізуються у творенні мовностилістичного образу Батьківщини, вираженні ідеї державності, відтворенні історичного колориту описуваної епохи, відображенні історичних реалій. Крім прямого значення, територіальна лексика може набувати додаткових смислових відтінків, уживатися в переносному значенні, набувати оцінних позитивних чи негативних значень. Активним засобом реалізації образного потенціалу досліджуваної лексики виступає введення її в систему тропів. Посилення суб'єктивної оцінності та емоційної насиченості досягається шляхом уведення територіальної лексики у структуру перифраз, речень зі звертанням, градаційних конструкцій.

Не викликає сумніву, що термінологія адміністративно-територіального поділу повинна формуватися на національній основі. Здійснюючи адміністративно-територіальну та муніципальну реформи в Україні, треба забезпечити для номінації територіальних одиниць такої термінологічної лексики, яка б не нівелювала специфічних особливостей історичного розвитку української нації (грумада, повіт, волость, край – *О. Б.*). У разі залучення у сферу номінації чужомовної лексики, використовувати тільки такі назви, які відзначаються високим ступенем освоєння на українському мовному ґрунті, не суперечать природі рідної мови та законам її функціонування на різних рівнях» [8].

Тільки у своїй єдності означені та інші аспекти у розумінні сутності унітаризму (у тому числі у контексті ідей та цінностей сучасного муніципалізму, його змістових та системно-структурних характеристик, серед яких свобода, солідарність, демократія, соціальність, субсидіарність, громадoправство) дозволяють говорити про існування даного феномену не тільки як привабливої концептуальної моделі, а й об'єктивної реальності, яка має аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, конститутивні, нормативні, функціонально-телеологічні, історичні, національні та ментальні параметри, які еволюційним шляхом склалися під впливом відповідних ідей та принципів.

Такий симбіоз сутнісних, змістових та системно-структурних характеристик сучасного унітаризму дозволяє розуміти, розвивати, захищати унітарну державність. Адже, тільки за умови такої парадигмально-конституційної, муніципально-правової, інституціональної та функціональної інсталяції у механізм демократичного конституційного ладу унітаристька ідея стає оптимальною та, по суті, універсальною основою для вирішення значної кількості суспільних справ, у тому числі та у першу чергу прав людини, що свідчить про колосальний гуманістичний потенціал сучасного українського унітаризму.

Література та джерела інформації:

1. Колесніченко В., Бортнік Р. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку Української держави. *Голос України*. 2009. № 194 (4694). 15 жовтня. С. 4–5; Медведчук В. Український вибір: федералізм як концепт і модель суспільно-державного розвитку (частина перша). *Публічне право*. 2012. № 3. С. 6–13; Медведчук В. Український вимір: федералізм як концепт і модель суспільно-державного розвитку (частина друга). *Публічне право*. 2012. № 4. С. 6–13; Медведчук В. Державотворчий потенціал федеративної трансформації України: конституційно-правові аспекти. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 98–107; Мучник Г. Унитарная нетерпимость или федеративное добрососедство? *Еженедельник* 2000. URL: <http://2000.net.ua/2000/svoboda-slova/sotsium/81302>; Тихонов В. Манифест федерализма, или путь к демократическому государству. Луганск, 2004. 64 с.; Толочко П. Нам нужно федеративное государство. Сайт Общественного движения «Украинский выбор – Право народа». URL: <http://vybor.ua/video/federalization/nam-nujno-federativnoe-gosudarstvo.html> (дата звернення 18.02.2020) та ін.

2. Napier Clive John. *Origins of the centralised unitary state with special reference to Botswana, Zimbabwe and Namibia*. By submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor of literature and philosophy in the subject politics at the University of South Africa. Pretoria, 1997. p. 34.

3. Смирнов А. Н. Унитаризм. Федерализм: Энциклопедия. Отв. ред. К. С. Гаджиев и др. Москва: Изд-во МГУ, 2000. С. 548.

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

5. Юрист Виктор Мусияка – о (не)федерализации Украины. Интервью для программы «Время свободы» от 7 апреля 2014 года. Радио Свобода. URL: <http://www.svoboda.org/content/article/25324374.html>

6. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика. Відп. ред. В. Ф. Погорілко: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. С. 33.

7. Dickovick J. Tyler. *Centralism and «decentralization» in unitary states: a comparative analysis of Peru and Senegal. Journal of Public and International Affairs. Volume 14(1)/Spring. 2003. pp. 40–63.*

8. Жила Т. І. *Адміністративно-територіальна лексика української мови: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філолог. наук: спец. 10.02.01 «Українська мова». Київ, 2006. С. 14.*

Баймуратов М.О.
головний науковий консультант
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
член Комісії з правової реформи при Президентові України

ЧИ ВАРТО ВЧИТИСЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ?

Початок в Україні муніципальної реформи, що є органічною частиною конституційно-правового і адміністративно-територіального реформування держави, дав надію на вибір і побудову національної моделі локальної демократії, що заснована на децентралізації повноважень органів публічної влади. Однак, подальші події продемонстрували появу відповідних тенденцій, що свідчать про різне розуміння основоположних підходів до муніципального реформування і, зокрема вибору національної моделі місцевого самоврядування, причому, як з боку центральних органів публічної влади, так і інституцій громадянського суспільства, що спеціалізуються на локальній демократії. Враховуючи на безліч позицій різних сторін процесу з муніципального реформування, спробуємо зафіксувати окремі з них, що яскраво демонструють стан і напрямки вирішення цієї проблемної задачі.

З одного боку, структури центральної публічної влади розраховують на «консервацію» нинішнього стану місцевого самоврядування, коли його компетенційна база в своїй структурній побудові залишиться такою, що складається з мінімуму самоврядних (власних) повноважень органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) та максимуму делегованих повноважень

виконавчої влади, що дасть змогу продовжувати жорсткий контроль за поведінковими настановами місцевого самоврядування (далі – МСВ), його суб'єктами і органами. Слід зазначити, що такі надії продовжують функціонувати, не дивлячись на вже розпочатий процес фінансової децентралізації в рамках муніципальної реформи. Свідомством чого є процес затягування з прийняттям змін до Конституції щодо місцевого самоврядування і нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Інші представники центральної публічної влади в процесі здійснення конституційно-проектних робіт пропонують таку праксеологічну модель взаємовідносин центральної влади та МСВ, результатом реалізації якої стане включення інституту глави держави як суб'єкта системи МСВ, причому не тільки у випадках екстраординарного функціонування такого інституту, що є обґрунтованим, бо глава держави може виступати ефективним арбітром у випадку конфліктних ситуацій між ОМСВ та органами публічної влади, зокрема, виконавчої, а і в ординарних умовах, – через введення інституту префектів з занадто великим обсягом контрольних повноважень.

Ми розуміємо, що в умовах економічної і політичної кризи, ведення війни з Росією, треба проводити превенційні заходи проти відцентрових тенденцій та сепаратизму, але ж така превенція повинна здійснюватися зі збереженням поваги до МСВ, його самостійності у вирішенні питань місцевого значення в межах власної компетенції. Бо «силовий підхід» до вирішення центральною владою загальнодержавних питань на рівні МСВ може не спрацювати, як він не спрацює у випадку довільного і хаотичного введення деяких карантинних заходів в умовах пандемії COVID-19 у низці міст України, коли ОМСВ цього рівня в особі міських голів відмовляються виконувати розпорядження центральних органів виконавчої влади, посилаючись на незаконний характер таких заходів, що обґрунтований недотриманням і порушеннями законодавства при їх прийнятті. І центральна влада в цьому випадку не в змозі їм протистояти, що викликає і посилює не тільки управлінську кризу, а і кризу в конституційно-правовій площині.

З боку інституцій громадянського суспільства відносно децентралізації спостерігається не стільки різний характер їх позицій, скільки недостатнє розуміння стратегічних питань щодо розвитку локальної демократії та муніципального реформування в державі. Так, в процесі спільного обговорення проекту змін до Конституції України в сфері місцевого самоврядування представників асоціацій МСВ з членами Комісії з правової реформи при Президентові України довелося вислухати позиції представників асоціацій відносно напрямів і форм конституційного реформування в сфері локальної демократії. Треба наголосити на тому, що поряд з конструктивними пропозиціями, що висувались з їх боку, лунала низка позицій, що є не тільки необґрунтованими з позицій принципів та норм права, а й загальної правової логіки, – вони базувалися на глибокому незнанні проблематики децентралізації, починаючи від нерозуміння сучасних правових реалій державності, довільних абстрактних пропозиціях, що відображали суб'єктивне розуміння їх авторами потреб ОМСВ різних рівнів, що вони презентували, довелося стикнутися з доволі агресивним і підчас безапеляційним підходом в процесі обговорення питань порядку денного. Більш всього вразила позиція одного з учасників обговорення відносно того, що у нього зараз нема своєї позиції відносно питань порядку денного, бо вона ще не затверджена організацією, яку він представляє, але він тут все послухає, потім доповість своєму керівництву, і тільки потім доведе до комісії думку своєї асоціації.

Системний аналіз наведених позицій і пропозицій по внесенню змін в Конституцію України привів до загального висновку про те, що є відсутнім: а) загальне розуміння, що є таке децентралізація; б) чи треба державі така децентралізація? в) чи варто вчитися такій децентралізації?

2. Спробуємо відповісти на ці висновки з метою більш чіткого розуміння завдань держави щодо муніципального реформування.

Відносно тези, що є відсутнім загальне розуміння, що є таке децентралізація, треба зазначити, що широкі верстви населення до цих пір не розуміють його феноменологію, включаючи аксіологічний, гносеологічний і праксеологічний вимір цього складного і суперечливого явища, що

розгортається в пострадянській державі, побудованій на засадах адміністративно-командної системи.

На нашу думку, тут яскравим прикладом можуть служити результати низки якісних досліджень, що були проведені в Україні групою експертів Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO [1]. В основу таких досліджень було покладене опитування населення відносно того, як в суспільстві сприймають реформу з децентралізації влади, які позитивні і негативні сторони бачать в ній люди і що вони очікують отримати в рамках нової системи місцевого самоврядування. Дослідження, що вперше були проведені за період з осені 2014 до весни 2015 року, продемонстрували, що відбулися істотні зміни думок людей щодо децентралізації. Якщо на першому етапі досліджень головною темою обговорень було «Що таке децентралізація», то на другому етапі учасники дискусій висловлювали свої думки про те, як вона відбуватиметься. Тобто, відбувся перехід в суспільній свідомості від з'ясування явища як такого, до технологічних аспектів його реалізації.

При цьому, треба враховувати, що якщо у жовтні-листопаді 2014 року багато з побоюванням ставилися до децентралізації, не розуміли її суті, знання про реформу носили уривчастий характер, то з перебігом часу такі знання з'явилися, але вони носили стохастичний характер. Тобто, в обговореннях спостерігалася плутанина понять «сепаратизм», «федералізація», «децентралізація». Причому, по-перше, розуміння наведеної термінології практично однозначно сприймалось або як ознаки кінцевого розпаду державності, або, навпаки, як підвищення ролі регіональних еліт у прийнятті політичних рішень, що будуть суттєво впливати на прийняття рішень такого характеру на рівні держави; по-другому, спостерігались та виокремлювались явно саме регіональні відмінності в розумінні суті реформ, їх важливості для існування і розвитку держави і життя громадян (без розуміння того, що на рівні територіальної громади (далі – ТГ) існують і функціонують не тільки громадяни держави (патриди), а і фізичні особи з іншим правовим станом (іноземці, включаючи апатридів, біженці тощо), що законно знаходяться і проживають на території держави).

Такі регіональні відмінності співпадали з суспільною свідомістю пострадянського локального соціуму, що формувався під впливом партійної ідеології або радянських часів, або лозунгів перебудови. Так, представники Одеси, Харкова, Луганська, Донецька і частково Києва мало знали про децентралізацію, уявлення про сенс реформ були дуже суперечливі або взагалі були відсутні. Саме поняття «децентралізація» викликало у них явно негативні асоціації: "криза", "безвідповідальність", "руйнація", "депресія", "огида", "страх", "бардак", "конфлікт", "війна" та ін.

Отже, дуже слабо розуміючи, що таке децентралізація, ця група людей, яких можна умовно назвати "противниками", висловлювали свої побоювання: "децентралізація призведе до розпаду країни, безладдя, зростання корупції, посилення залежності від місцевих князьків", "загрозу безпеці країни".

Треба наголосити на тому, що з точки зору психології, такі страхи цілком зрозумілі, бо саме страх виступає природною реакцією на зміни, через які проходить людина, стикаючись з обставинами, які вона не може зрозуміти і контролювати. Це стадія заперечення і сумніви стосовно чогось нового і незрозумілого.

Інша група учасників фокус-груп, яких умовно можна назвати "прихильниками" децентралізації, могли дати пояснення відмінностей між централізованою і децентралізованою владою, могли привести позитивні приклади результатів децентралізації в інших країнах (Польщі, Швейцарії, США). В основному, "прихильники" децентралізації – це представники Вінниці, Черкас, Львова, Івано-Франківська, Києва, мери малих міст. Їх реакції на зміни відповідають стадіях прийняття нововведень – дослідження та приєднання.

Асоціації на слово "децентралізація", у цієї групи були в основному позитивними: "рух вперед", "відповідальність", "демократія", "делегування", "справедливість", "можливості", "добробут", "самореалізація", "самоорганізація" і т. ін.

"Прихильники" в процесі обговорення не тільки знаходили аргументи для доказу переваг децентралізації: "участь громад у вирішенні місцевих проблем", "надання більших повноважень і ресурсів місцевому самоврядуванню",

"відповідальність місцевої влади за результати своєї діяльності перед своєю громадою", но і фактично обґрунтовували її соціологічну цінність, значимість та важливість.

Разом з тим, треба зазначити, що всіх учасників обговорень 2014 року об'єднувало усвідомлення необхідності перетворень в країні і розуміння основних проблем на шляху реалізації реформ в Україні.

Серед типових висловлювань про фактори, що гальмують розвиток і оновлення країни, можна виділити наступні: "немає політичної волі до реформ", "центральне керівництво буде все гальмувати", "зовнішні вороги", "зараз реформи не на часі", "незрілість суспільства", "відсутність політичної, правової культури", "необхідність люстрації", "громади не готові", "відсутність нових, освічених, молодих політиків-керівників". Тобто, фактично мова йшла про суб'єктивні причини супротиву децентралізації, з конкретним визначенням суб'єктного складу таких противників (центральне керівництво, громади, само суспільство) та вказівкою причин того, що децентралізація не на часі.

Разом з тим у суспільній свідомості почалися суттєві зміни щодо розуміння того, що децентралізація влади повинна стати і стає незаперечною реальністю. Свідомством чого стало те, що у квітні-травні 2015 року практично всі учасники групових дискусій вже мали уявлення про сенс (суть) децентралізації, її значення як для суспільства в цілому, так і для окремих громадян. Варто відзначити цікавий факт – ніяких регіональних відмінностей у сприйнятті, оцінках, ставлення людей до децентралізації вже не спостерігалось. У висловлюваннях учасників звучали такі характеристики реформи, як "передача повноважень і фінансів на базовий рівень, наближений до людей". Більшість людей вже усвідомлюють, що "децентралізація – ланка цілого ланцюга реформ, без яких Україна не зможе розвиватися далі і стати повноправною європейською країною". Люди відчувають, що "результати реформування влади будуть стосуватися кожного особисто". Тобто, можна констатувати, що вже тоді учасники обговорень 2015 року усвідомлювали децентралізацію як веління часу і позитивну неминучість для України.

Позитивним було і те, що практично учасники фокус-груп усвідомлювали труднощі в реалізації децентралізації. Більш того, проблеми, які стоять на шляху досягнення успіху в реформуванні, досить емоційно обговорюються людьми. Серед проблем найчастіше були висловлені наступні: низький рівень довіри до влади; розчарування відсутністю відчутних результатів у підготовці до реформування за рік роботи нової влади; недолік професіоналів-менеджерів в органах самоврядування та державному управлінні; непрозорість процесів реформування ("творці" реформи погано контактують з "низами", не дослухаються до думки на місцях); механічне запозичення зарубіжного досвіду без урахування особливостей України та власного досвіду проведення реформ (позитивного і негативного); негативний вплив майбутніх виборів до місцевих рад на процес децентралізації (багато хто вважає, що "прискорення" реформи децентралізації влади є частиною передвиборної технології, і цей поспіх може нашкодити реформування).

Саме в цей період у суспільній свідомості сформувалися дві точки зору на зміст децентралізації. Це впливало з аналізу висловлювань учасників групових дискусій і залежало від різниці точок зору, відмінностей в сприйнятті процесу децентралізації, а у підсумку від розуміння значення реформування влади для людей, суспільства і держави.

Отже, в цьому складному питанні умовно можна було виділити дві групи:

- перша – люди, які підкреслюють соціально-суспільну значимість реформування влади. Представники цієї групи дотримуються думки і роблять акцент на тому, що децентралізація – це крок до побудови демократичного суспільства, демократизації системи управління державою. Умовно цю групу можна назвали "демократами".

- друга – люди, які підкреслюють, в першу чергу, соціально-економічну доцільність реформи. Представники цієї групи дотримуються думки і роблять акцент на тому, що децентралізація – ефективна форма господарювання. Умовно – це група "господарників".

В листопаді 2020 року в Україні вп'яте за час впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, децентралізації

владних повноважень дослідили ставлення громадян до реформи, її підтримку та наскільки є відчутними для людей зміни, що відбулися.

Отже, було презентовано результати п'ятої хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування» серед населення України (щорічне дослідження, яке проводиться з 2015 року) та третьої хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: думки і погляди жителів територіальних громад, які пройшли процес об'єднання в 2015-2018 роках» (щорічне дослідження, яке проводиться з 2017 року) [2].

Її виконавці, зокрема О. Литвиненко, заступниця голови Офісу Ради Європи в Україні назвала щорічне соціологічне дослідження щодо децентралізації важливою складовою роботи Ради Європи в Україні щодо поширення обізнаності населення про реформу, про стан її виконання, отримані результати і ті, яких Україна може досягнути завдяки впровадженню змін.

Вона зазначила, що «децентралізація вважається однією з найуспішніших реформ Уряду, яка впроваджується за підтримки міжнародних партнерів, в тому числі, і Ради Європи. Аналізуючи результати дослідження, ми бачимо зростаючі відсотки підвищення рівня обізнаності населення, поінформованості, усвідомлення того, що така реформа покращує послуги і наближує їх до громадян. Децентралізація – це двигун доброго врядування і це те, що наближує Україну до європейських країн».

Якщо коротко в цифрах, то результат дослідження такий: більшість населення – 59% вважають потрібними реформу місцевого самоврядування та децентралізацію, а серед тих, хто добре обізнаний про реформу, 81% вважають, що Україні потрібна децентралізація; 59% українців або відчули покращення від реформи, або очікують на нього; абсолютна більшість населення – 87% вважають, що необхідно встановити державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Звідси, можна зазначити, що наведені дані торкаються тільки соціально-активного населення; на цьому позитивному фоні залишається велика кількість населення України, що не розуміють сутності і задач децентралізації або відносяться до неї індивідуально; наведені дані

свідчать, що розкид думок не тільки існує, але і залишається у відповідних пропорціях. З одного боку, це традиційний та очікуваний результат, а з іншого – свідчення того, що кропітка робота з роз'яснення сутності та значення децентралізації в соціумі повинна бути подовженою.

3. На питання чи треба державі децентралізація як така ? – відповідь повинна бути позитивною. Вважаємо, що тут мова йде про стратегічні настанови існування демократичної правової державності, а у конкретному розумінні таких настанов – про вдосконалення системи захисту прав і свобод людини на локальному рівні соціуму, де саме практично реалізується конституційно-правовий статус людини і громадянина [3]. Отже, виступаючи за децентралізацію повноважень органів публічної влади, держава об'єктивно виступає за посилення системи захисту прав людини, що формується в процесі здійснення нею свого життєвого циклу на рівні МСВ (простір локальної демократії) в межах ТГ (простір існування і функціонування територіальної спільноти людей) та в умовах повсякденності (простір реалізації темпорального чинника).

Серед наведених суб'єктів (чинників-просторів) стратегічною метою та телеологічною домінантою виступає саме громада. Вона є не тільки ключовим моментом процесу децентралізації, а і її екзистенційно-діяльнісним суб'єктом-об'єктом і основоположним бенефіціаром.

Отже, як показали дискусії, що розгортались в період проведення наведених соціологічних досліджень, уявлення про громади є ключовим, воно формує розуміння сутності децентралізації. На наш погляд, це є ординарним результатом, бо феноменологію децентралізації жителі-члени ТГ сприймають через призму власної свідомості, приміряючи на себе і пропускаючи через себе всі переваги і недоліки трансформаційних процесів на муніципальному рівні соціуму.

Треба зазначити, що предметом обговорення 2015 року стало визначення поняття "громада" з проекту змін до Конституції України: "Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка

включає один або кілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території".

Більшість учасників вважали, що дане визначення вимагає перегляду і вдосконалення – бо в ньому, по суті, відсутні люди. Адже саме громада є рушійною силою реформи, а силою володіють люди, а не території.

З висловлювань учасників обговорень слідувало, що визначення поняття "громада" має включати в себе, в першу чергу, людей, потім місце проживання, спільну власність, постійні взаємини, спільні цілі, спільну діяльність. Відсутність у визначенні цих характеристик громади, на думку багатьох, загрожує негативними наслідками. У кожній групі були висловлені з цього приводу досить переконливі аргументи.

Наведемо деякі позиції учасників обговорення:

"Децентралізація заради поліпшення життя людей або для поліпшення управління територіями?" (Київська обл., мери міст.);

"Громада – це люди, які живуть на певній території, у яких напрацьовані тісні взаємозв'язки між собою, яка має свою власність (без власності це не громада). Це власники, у яких є спільні цілі і проблеми" (Черкаси);

"Прийняли новий кримінальний кодекс України. Перший розділ, особлива частина – злочини проти держави, а потім, злочини проти людей. Але це суперечить Конституції. Професор Харківської юридичної академії пояснив: "Ми ще не дозріли, ми повинні державу захистити, а потім вже людину". Так ми і живемо, тому що перший розділ особлива частина – злочини проти держави, а не проти людини! Це ж формує психологію міліціонера, прокурора, судді." Я найнятий державою для захисту держави! А не людини! Ми і маємо досі проблему! Громада – це, в першу чергу, об'єднання людей! А якщо про них забули?" (Харківська обл., мер);

"Що демократія нам говорить? Не людина для держави, а держава для людини. Тобто, можна сказати, що йде заперечення принципу демократії. Хто буде зацікавлений у розвитку Громади? Чи зацікавлені тільки ті люди, які себе ідентифікують з цією громадою" (Чернігівська область, голова сільради);

"Я не холоп, щоб мене віддавали разом із землею" (Луганська обл.);

"Громада об'єднується не просто так, а тому що якась вигода з цього є. Спільна діяльність, спільні інтереси. Треба встановити такий цикл виробництва в цій громаді, щоб вона була економічно ефективною" (Полтава, журналісти);

"Громада – це об'єднання людей, які мають свої цілі, свій статут (правила), власним коштом. Донецько-луганська громада має на меті – забезпечити своїх членів житлом, роботою та покращувати світ навколо себе! Тому ми і суботник провели, троянди посадили. Нехай черкащани бачать: ми з миром прийшли, хочемо добра собі, їм і Україні! Донецьк був місто троянд! і ми вирішили висадити троянди тут в Черкасах! " (Донецька обл., переселенці).

Отже, можна констатувати, що багато громадян України розуміють, що чекати негайного успіху поки що рано, але вони розраховують отримати користь від співпраці держави і людей в перспективі і готові брати активну участь в довгостроковій кооперації, спираючись на телеологічні домінанти децентралізації повноважень, що повинні бути скерованими на трансформацію ТГ у реальний суб'єкт правовідносин, що наділений реальною правосуб'єктністю.

4. Відповідь на питання чи варто вчитися децентралізації? – повинна бути позитивною. Але виникають інші питання: де вчитися? і як вчитися?

На ці, здавалось би чисто функціонально-технологічні питання, в нашому випадку, не мають чіткої, ясної та однозначної відповіді. Відносно населення, треба зазначити, що єдина загальнодержавна система щодо роз'яснення сутності і задач децентралізації є відсутньою. В основному вирішення цієї задачі покладено на інституції громадянського суспільства та структури міжнародних і європейських міждержавних організацій, а також фондів, що з об'єктивних причин не можуть справитися з ним. Вважаємо, що тут потрібно системне та регулярне навчання на загальнодержавному рівні з залученням широкого кола суб'єктів, – включаючи ЗМІ, електронні засоби, структури, що своєю основною метою мають таке профільне завдання та функціонують на засадах юридичного всеобучу.

Значні труднощі виникають з підготовкою професійних муніципальних службовців. Академія державного управління при Президентіві України та її

філіали, що здійснювали професійну підготовку такого роду спеціалістів, сьогодні передано у відання МОН України з перспективою приєднання до Київського державного університету імені Тараса Шевченка – але на яких умовах, і в якій якості – невідомо. Більш того, на багатьох юридичних факультетах ВНЗ України, в юридичних академіях з учбової програми виключений курс «Муніципальне право України», наслідком чого стане повна відсутність профільних знань з цієї нової галузі національного права і законодавства, що в умовах проведення муніципальної реформи в державі, фактично лишить її кадрової бази. Курси з підвищення кваліфікації службовців в сфері МСВ фактично функціонують на ентузіазмі фахівців-муніципалів, а відповідні профільні асоціації ОМСВ, внаслідок браку коштів, цією діяльністю на регулярній основі займатися також не можуть.

Тобто, треба констатувати, що ми розпочинаємо та реалізуємо муніципальну реформу фактично в умовах ліквідації структур та засобів фахової кадрової підготовки та відсутності кадрового ресурсу для проведення такої реформи, що буде мати для неї катастрофічні наслідки.

Отже, резюмуючи наведене вище, треба звернути увагу на осмислення реалій, що склалися з муніципальною реформою в Україні, що базується на принципах, задачах і технології децентралізації; зі станом ознайомлення та розуміння населенням-членами ТГ основоположних настанов такої реформи; проблемами підготовки населення і відповідного кадрового потенціалу для її успішного проведення та наступної роботи з метою втілення основ децентралізації в повсякденне життя МСВ, його органів та суб'єктів, включаючи насамперед ТГ.

Література та джерела інформації:

1. *Як українці сприймають децентралізацію і навіщо реформа потрібна людям* [Електронний документ]. – Режим доступу:

<https://decentralization.gov.ua/news/785>

2. З 15% до 80%: як за роки децентралізації зросла підтримка і довіра до реформи [Електронний документ]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12940>

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

Майданник О.О.
доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

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

ПОНЯТТЯ «МІСЦЕВА ІНІЦІАТИВА» ТА «НАРОДНА ІНІЦІАТИВА» В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Законодавство України про місцеве самоврядування в контексті здійснення муніципальної реформи суттєво змінилося і вдосконалилося останнім часом. Дана тенденція відслідковується в багатьох інститутах муніципального права. Однак досі залишається чимало положень, які викликають сумнів щодо узгодженості між собою, що спричинює необхідність у проведенні наукового пошуку для з'ясування подібних питань.

У цій роботі ми розглянемо питання про співвідношення вживаних у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад» термінів «місцева ініціатива» та «народна ініціатива».

Почати таке дослідження варто з частини першої статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої «члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування» [1, ст.9]. Перефразувавши дану норму можна констатувати, що

під місцевою ініціативою можна розуміти право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Звідси випливає декілька висновків:

- місцеву ініціативу можуть здійснити лише члени територіальної громади;
- питання місцевої ініціативи розглядається саме у раді як представницькому органі місцевого самоврядування;
- коло питань місцевої ініціативи обмежене віданням місцевого самоврядування.

Аналіз подальших частин згаданої вище статті дозволяють зробити висновок про наступне:

- порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, сам розгляд та обнародування результатів розгляду визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Тобто місцева рада має розробити окремий правовий акт (положення) про місцеву ініціативу або унормувати цю процедуру в статуті територіальної громади;
- право членів територіальної громади кореспондується з обов'язком місцевої ради розглянути на відкритому засіданні ради питання місцевої ініціативи;
- місцева рада зобов'язана розглянути питання місцевої ініціативи за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Термін «місцева ініціатива» більше не згадується в законодавстві України, за винятком декількох законів, серед яких Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Так, в ньому зазначається, що «ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи» [2, ст.5].

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» разом з терміном «місцева ініціатива» вживається термін «народна ініціатива». В статті 79 зазначається, що «повноваження сільського, селищного, міського голови, вважаються достроково припиненими у разі відкликання з посади за народною

ініціативою» [1, ст.79]. При цьому додається, що сільський, селищний, міський голова може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» .

Якщо ми відкриємо Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», то натрапимо на цілий розділ V «Відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою» (процедура розповсюджується і на місцевих голів). В ньому зазначено підстави для відкликання депутата місцевої ради (місцевого голови) за народною ініціативою, питання пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою та повідомлення про внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, визначено процедуру збирання підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою виборцями, прийняття рішення про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчої комісії, врегульовано повторне порушення питання про відкликання депутата місцевої ради, встановлені гарантії прав депутата місцевої ради при розгляді питання про його відкликання [3, розділ V].

Теоретико-правовий аналіз розділу V Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» дозволяє констатувати такі ознаки терміну «народна ініціатива»:

1. право вносити пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою є місцева організація політичної партії, від якої його обрано, а також громадяни України, які є виборцями відповідного виборчого округу. У випадку «місцевої ініціативи» такими суб'єктами є члени територіальної громади;

2. суб'єктом розгляду народної ініціативи є: а) вищий керівний орган партії, від місцевої організації якої обрано місцевого голову; б) відповідна місцева рада, якщо питання стосується відкликання місцевого голови, який був обраний шляхом самовисування; в) відповідна територіальна комісія, якщо відкликання стосується місцевого депутата.

3. «народна ініціатива» обмежується лише питанням відкликання місцевого голови (депутата місцевої ради).

4. порядок внесення народної ініціативи, сам розгляд та обнародування результатів розгляду визначається Законом, а не представницьким органом місцевого самоврядування чи статутом;

5. Закон не передбачає розгляд питання народної ініціативи за участю членів ініціативної групи (їх представників).

Отже, з наведеного випливає висновок, що поняття «народна ініціатива» не є тотожним поняттю «місцева ініціатива».

У випадку відкликання місцевого голови під «народною ініціативою» варто розуміти право виборців ініціювати перед вищим керівним органом партії, від місцевої організації якої обрано місцевого голову, або перед відповідною місцевою радою у випадку самовисування питання щодо відкликання місцевого голови.

У випадку відкликання депутата місцевої ради під «народною ініціативою» варто розуміти право місцевої організації політичної партії, від якої його обрано депутатом, або виборців ініціювати перед відповідною територіальною виборчою комісією питання щодо відкликання депутата місцевої ради.

Якщо спробувати здійснити узагальнення цих двох визначень, то можна отримати таке визначення поняття «народна ініціатива» – регламентоване законом право учасників виборчого процесу ініціювати питання про відкликання їх обранця.

Література та використані джерела:

1. *Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170).*

2. *Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91.*

3. *Про статус депутатів місцевих рад. Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 40, ст.290.*

Воротін В.Є.
*доктор наук з державного управління, професор,
завідувач відділу комплексних проблем державотворення,
Інституту законодавства Верховної Ради України*

Проданик В.М.
*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового
інституту міжнародних відносин та соціальних наук,
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління
персоналом»*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ВИТОКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Реформу місцевого розвитку та децентралізацію влучно називають однією з найуспішніших і дієвих реформ в Україні за останні 10 років. Ситуація сьогодні наступна в цій сфері. Уряд реалізував добротний проект стратегічного та політичного документу для реформи – Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка готувалась в експертному середовищі багато років, на яку також були позитивні висновки Ради Європи. Означену Концепцію було розроблено робочою групою при Міністерстві регіональної політики ще в 2008-2009 роках. У складі робочої групи тих років: А. Ткачук, Ю. Ганущак, В. Воротін, В. Пархоменко, В. Нудельман, М. Пухтинський, Ж. Марку та інші.

Реформу було розпочато у вкрай непростій ситуації: анексовано Крим, сепаратисти та російські війська на Сході, жорстка інформаційна війна. Втім, Урядом було прийняте рішення про реальну децентралізацію влади, що означало нестандартний, асиметричний хід в умовах зовнішньої агресії та внутрішньої

нестабільності. Адже як правило в таких умовах в державах відбувається тотальна централізація та згорання всієї демократії.

Згадаємо, що 1 квітня 2014 року було затверджено розпорядженням № 333-р Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації. Це був початок реального реформування.

Відповідно до Концепції ключовим принципом для формування необхідної системи ефективних органів місцевого самоврядування мав стати принцип субсидіарності, за яким повноваження мають належати тому рівню управління, який знаходяться найближче до людини та на якому можливе виконання цих повноважень з точки зору ефективності. Саме тому, для передачі більшості важливих для людини повноважень у територіальні громади була запропоновано на першому етапі сформувати такі спроможні громади через процедуру добровільного об'єднання. Адже до початку реформи, більшість територіальних громад в Україні була досить слабкою – низька чисельність населення, складна демографія, низька економічна спроможність.

До початку реформи в 2014 році більше 40% територіальних громад мали менше однієї тисячі населення. Такі громади не були спроможні виконувати більшість повноважень, притаманних органам місцевого самоврядування, а їхні основні бюджетні витрати складала заробітна плата працівників сільради. Саме тому нова реформа почалась із кроків, спрямованих на створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад.

Закон "Про співробітництво територіальних громад" від 17 червня 2014 став першим законом з реалізації реформи, який давав можливість територіальним громадам рухатись до посилення дієвої спроможності через інструмент співпраці, без більш тісної інтеграції в одну громаду. Щоправда цей закон не розкрив свого великого потенціалу та територіальні громади, які досить обережно ставились до спільного співробітництва. Загалом цей закон найбільш активно застосовувався у зоні впливу великих міст на навколишні громади.

Згадаємо, що 5 лютого 2015 року було ухвалено закон "Про добровільне об'єднання територіальних громад" і процес утворення об'єднаних громад

стартував досить активно. Вже в 2019-20 роках об'єднані громади реалізували 1489 проекти розвитку власної інфраструктури на суму понад 3,7 млрд гривень [1].

Все це призвело до зростання довіри людей до реальної місцевої влади. Сьогодні місцева влада користується значно більшою довірою, ніж влада центральна: Президенту довіряють – 2%, Уряду – 3%, Верховній Раді – 4%, місцевій владі довіряють 12%, експертам і науковцям – 17%. Найвищий рівень довіри має влада в невеликих територіальних громадах селищного чи міського типу, які якраз є становим хребтом другого етапу реформи (Дані соціологічного опитування, проведеного Радою Європи у грудні 2019 року).

Відзначимо, що перший та другий етапи реформи пройшли досить успішно. Тепер Україна переходить до нового етапу завершення процесів звершення об'єднаних територіальних громад та реалізації адміністративного поділу на рівні районів. Все це має бути реалізовано після проведених чергових місцевих виборів (25.10.2020 р.) інакше ми отримаємо суперечливий та дещо хаотичний адміністративно-територіальний устрій, який не даватиме можливостей для ефективного управління на місцях.

На нашу думку, для завершення цього процесу не є визначальним внесення змін до Конституції України, це вирішується на рівні законів і урядових актів. Для цього потрібна політична єдність правлячої коаліції та активність громадян, оскільки процес дає позитивні результати, але не відразу та вимагає нових підходів.

Відзначимо, що нормативна база управління господарськими (ресурсними) процесами є результатом діяльності складної ієрархії та взаємодії державних (регіональних) і місцевих органів, які представляють усі гілки публічного управління та адміністрування. Першу групу становлять суб'єкти, які діють на центральному, загальнодержавному рівні управління – це держава в цілому та її органи [2].

За сучасних умов оновлення системи управління на регіональному та місцевому рівні потребує вдосконалення теоретична розробка самих напрямів перетворення та їх організаційно-правового забезпечення в Україні.

Згідно з Конституцією України 1996 р. (ст. 133) владно-просторовою основою організації влади є адміністративно-територіальні одиниці, систему яких складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села. Як зазначається у новій Концепції державної регіональної політики України, система територіальної організації влади базується на поєднанні державного управління, регіонального управління та місцевого самоврядування.

Саме управління формується на рівні обласної, районної, міської адміністративної одиниці та являє собою особливий вид управлінської діяльності щодо регулювання соціально-економічних процесів на даній території.

На місцевому рівні здійснюються ще декілька видів управлінської діяльності в економічній сфері: галузеве управління; судове, правове управління різних рівнів; управління недержавних органів; громадське управління (асоціації, об'єднання, спілки – профспілкові, захисту прав споживачів, молодіжні, екологічні, ветеранські організації тощо).

З одного боку, така розгалужена структура має забезпечувати захист і представлення економічних інтересів різних суб'єктів соціально-економічної діяльності, але з іншого, актуалізує розбіжність, перетинання інтересів кожного з учасників. Здебільшого вони полягають у прагненні привласнити максимальний обсяг ресурсів, забезпечити собі певні вигоди. А кінцевою метою управління є розв'язання суперечностей, що виникають між суспільними, галузевими та регіональними інтересами, а також створення гнучкої системи поєднання усіх інтересів у межах території.

Власне управління економічними процесами, водночас включає і управління з боку органів влади, і управління з боку місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також галузеве, міжгалузеве управління. Отже, управління економічними (ресурсними) процесами включає в себе усі ці види інтегровано.

Другу групу суб'єктів управління можна визначити, виходячи з кола суб'єктів місцевого самоврядування, оскільки, на нашу думку, правосуб'єктність у даному випадку є похідною від права місцевого самоврядування. До цієї групи відносяться, передусім, територіальні громади, які мають гарантоване державою право та реальну здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення та виступають як певні суб'єкти місцевого самоуправління. Це, у першу чергу, стосується територіальних громад міст республіканського та обласного значення, що справляють вирішальний вплив на господарський і соціальний розвиток.

Відзначимо, що останнім часом постійно зростає активність різного роду добровільних об'єднань, громад і їхніх органів (Асоціація сільських, селищних і міських рад України, Українська асоціація місцевих і регіональних влад, Спілка лідерів місцевих і регіональних влад тощо), які намагаються впливати на означені процеси в Україні. Спільно з іншими громадсько-політичними формуваннями (регіональними осередками політичних партій і блоків, профспілками, об'єднаннями, що представляють інтереси суб'єктів господарювання, різних прошарків населення тощо) ці об'єднання можна включити до третьої групи суб'єктів місцевого управління. Хоча, враховуючи ту обставину, що вони не мають владних повноважень, їх, скоріше, можна віднести до так званих "груп тиску" на органи влади або лобювання в них власних інтересів.

Література та джерела інформації:

1. Vorotin V. Ye. *Modernization of education and science as an object of state administration: a competitive advantage for Ukraine. The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine.* - 2017. № 6. С. 153-160.
2. Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V. *Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the European experience for Ukraine. Financial and credit activity: problems of theory and practice.* - 2018. - 3 (26). - p. 368-376.

*Домбровська О.В.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

МІСЦЕВІ ВИБОРИ 2020 ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Вперше в історії незалежної України місцеві вибори відбулися на новій територіальній основі громад і районів. До змін територіального устрою і побудови ефективної системи організації місцевої влади країна йшла майже 30 років [1].

Разом з цим слід зазначити, що ніколи ще на місцеві вибори в Україні стільки не витрачали грошей, і ніколи ще українці так відверто їх не ігнорували. Якщо ми подивимося на активність виборців у світі загалом, то інтерес до місцевих виборів є найбільшим. Громадяни більшості країн розуміють, що таким чином вони дбають про свої муніципальні питання, а в Україні все з точністю до навпаки.

Згідно з даними Центральної виборчої комісії України явка виборців 25 жовтня 2020 року склала 36.88% [2]. Звісно, що пандемія COVID-19 змусила багатьох залишитися вдома. Тим більше, що так і не було прийнято Проект Закону про внесення змін до Виборчого кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо особливостей організації підготовки та проведення виборів у період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України особливо небезпечних і небезпечних інфекційних хвороб, та вдосконалення окремих положень виборчого законодавства № 4117 від 18.09.2020 [3], який дозволив би виборцям, які не можуть прибути у приміщення для голосування у зв'язку з перебуванням у встановленому порядку на самоізоляції, обсервації, на підставі їх заяви та довідки закладу охорони здоров'я, виданої за формою, встановленою центральним органом виконавчої влади, що

забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, про перебування на самоізоляції, проголосувати за місцем їх перебування.

Але, якщо подивитися явку виборців по регіонах [2], то у Львівській та Тернопільській областях набагато вища явка (43,82 % та 44,68 % відповідно), ніж у інших областях України, хоча за рівнем захворюваності на COVID-19 станом на 25 жовтня 2020 року ці області посіли третє та шосте місце по Україні [4]. Тому проблема низької явки полягає не лише в пандемії, але й в політичних причинах (63% громадян, які не прийшли на вибори, відповіли, що відчують розчарування щодо ситуації в країні [5]). Через це ми отримали закономірний результат – триумф регіональних еліт. Одразу дев'ять чинних мерів великих міст виграли вибори вже в першому турі. Причому в Чернігові, Івано-Франківську та Хмельницькому з результатом більше ніж 80 % голосів [6]. Геннадія Кернеса в Харкові переобрали мером взагалі заочно. Він не був на робочому місті більше, ніж 2 місяці і немає достовірних відомостей про стан його здоров'я. Хто з чинних мерів не виграв у першому турі, то вийшов у другий (крім мера Чернівців Олексія Каспрука). Так само і партії мерів в більшості рад отримали більшість голосів (а у партії «Рідній дім» чинного мера Чернігова Владислава Атрощенко взагалі буде монобільшість в раді – 58,05 %).

Децентралізація збільшила фінансові можливості місцевих органів влади і це, безумовно, добре, але, з іншого боку, регіональні лідери стали перетворюватися на місцевих князів, що фактично повертає країну до часів феодального права. В цьому сенсі можна згадати дії мера Черкас під час пандемії, коли міська рада відмовилася вводити більш жорсткі карантинні обмеження, що викликало негативну реакцію Президента України Володимира Зеленського, який заявив що представники місцевої влади плутають слово «децентралізація» та «автономія» [7].

Єдине, що добре грає проти місцевих баронів, – це те, що їх багато на одному електоральному полі і їм затісно. Тому багато місцевих проєктів стане просто маржою і бонусом для тих, хто здолає 5%-ий рубіж.

І тут треба відрізнити особисті партії мерів чи якихось впливових місцевих лідерів від партій, у яких багато міноритарних акціонерів, які в місцеві проєкти

заходять в складчину (наприклад, чернівецька «Єдина альтернатива» - суміш громадських діячів, волонтерів, бізнесу). І, звичайно, є іменні блоки. Фактично майже у кожному місті чи області. Як-от: «Довіряй ділам» Труханова в Одесі, «Блок Кернеса Успішний Харків» чи «Блок Світличної Разом Харківщина». А є і цікаві проєкти, коли, як у Чернігові, під брендом «Рідний дім» Владислав Атрошенко у міську раду веде свою команду, а в область, щоб мати там вплив, назбирав до купи ще команду мерів малих міст і ОТГ. І кожен іде від «Рідного дому» перемагати в своїй громаді.

Подібна тема і у франшизи «Наш край». Але тут по-різному. Десь це відіграється як іменний проєкт. У якійсь області – це одночасно і проєкт під особу, і проєкт на паях. Приклад – у Сумській області Андрій Деркач веде свою політичну силу в обласну раду. Але і у Глухівську громаду його франшиза зайде, гарантуючи йому вплив на своєму окрузі. Але іще від "Нашого краю" йде більше 10 діючих голів ОТГ. І вони грають на себе в громадах і як партнерство – в область [8]. І таких прикладів багато.

Ще хотілося б хотілося торкнутися питання права **змінити «виборчу адресу»**, що вперше з'явилося у виборців на місцевих виборах. З одного боку, це прогрес: адже є трудові внутрішні мігранти та вимушені переселенці, які відтепер можуть голосувати і брати участь у житті місцевих громад. Але, з іншого боку, тепер місцеву владу можуть обирати люди, які живуть в іншому місці, що суперечить самій природі місцевого самоврядування.

Якщо на загальнодержавних виборах не важливо, з якої саме дільниці людина проголосувала, то коли йдеться про зміну «виборчої адреси» на місцевих виборах, важлива реальна приналежність до територіальної громади. Так, наразі скасована необхідність надавати документ, що підтверджує місце проживання (в разі зміни «виборчої адреси» онлайн).

Нацполіція викрила схему штучного збільшення кількості виборців на окремих виборчих дільницях у Одеській, Тернопільській та Житомирській областях. На сайті Нацполіції йдеться про те, що зловмисники подавали до органу ведення Реєстру виборців заяви від громадян про зміну місця голосування. При цьому за однією виборчою адресою фігуранти реєстрували до

300 осіб, а відтак вносили неправдиві відомості у базу даних Державного реєстру виборців.

Заяви про зміну місця голосування надавалися як у паперовій, так і в електронній формі. Зокрема на Одещині для подачі заяви в електронній формі використовували цифрові підписи громадян, які були отриманні шахрайським способом. Подібні випадки громадська ініціатива «Опора» та Комітет виборців України (КВУ) зафіксувала в Одеській, Запорізькій, Львівській та Дніпропетровській областях. Таких громад, де аномальна кількість людей змінила виборчу адресу, понад двадцять. У Кароліно-Бугаській ОТГ Одеської області, наприклад, через зміну виборчої адреси кількість виборців збільшилася на 13 відсотків. Це люди, які там не проживають, але можуть суттєво вплинути на результати виборів у цій громаді, бо кожен четвертий виборець буде не з ОТГ» [9].

Це примітивна технологія маніпуляції виборів, коли окремі кандидати чи партії купують голоси тих, хто захотів змінити свою виборчу адресу. За гроші ці люди реєструвалися на вибори туди, де вказав замовник.

Щоб вирішити проблему дотримання прав ВПО можна було обмежити час зміни виборчої адреси до того, як будуть офіційно зареєстровані кандидати, або посилити відповідальність за «виборчий туризм».

Підсумовуючи слід зазначити, що розглянуті вищі проблеми місцевих виборів 2020 року це лише частина айсбергу. Законодавцям та громадськості необхідно багато що зробити для удосконалення виборчого законодавства і робити це потрібно не за рік чи кілька місяців до наступних виборів, а починати вже зараз.

Література та джерела інформації:

1. Негода В. Маємо всі пам'ятати, що люди радше обирали надію на якісні зміни в громадах. URL: <http://www.golos.com.ua/userfiles/file/040812/040812-u.pdf>

(дата звернення: 06.11.2020)

2. Центральна виборча комісія. Офіційний вебсайт. URL: <https://www.cvk.gov.ua/novini/yavka-vibortsiv-na-mistsevih-viborah-25-zhovtnya-2020-roku-sklala-3688.html> (дата звернення: 06.11.2020)

3. *Проект Закону про внесення змін до Виборчого кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо особливостей організації підготовки та проведення виборів у період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України особливо небезпечних і небезпечних інфекційних хвороб, та вдосконалення окремих положень виборчого законодавства* № 4117 від 18.09.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4117&skl=10 (дата звернення: 06.11.2020)

4. *Коронавірус в Україні: 5,4 тисячі нових заражень і 73 смерті.* URL: <https://thepage.ua/ua/news/statistika-zahvoryuvanosti-koronavirusiv-v-ukrayini-za-25-zhovtnya-2020-roku> (дата звернення: 06.11.2020)

5. *Почему украинцы не пришли на выборы. Опрос группы Рейтинг.* URL: https://myc.news/glavnoe/pochemu_ukraincy_ne_prishli_na_vybory_opros_gruppy_rejting (дата звернення: 07.11.2020)

6. *Місцеві вибори 2020: офіційні результати.* URL: https://vybory.24tv.ua/mistsevi-vibori-2020-ukrayina-rezultati-golosuvannya-tsvk_n1436591 (дата звернення: 07.11.2020)

7. *Зеленский пригрозил мэру Черкасс последствиями и предупредил рынки.* URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2020/05/1/7250165/> (дата звернення: 07.11.2020)

8. *Технології місцевих виборів-2020.* URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/09/14/7266317/> (дата звернення: 07.11.2020)

9. *Місцеві вибори: маніпуляції зі зміною виборчої адреси можуть спотворити результати.* URL: <https://www.dw.com/uk> (дата звернення: 07.11.2020).

Гасаненко Т.В.
Перший заступник Олешківського міського голови
Херсонської області

ВЗАЄМОДІЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ КОМУНІКАЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

Налагодження ефективної взаємодії влади з громадськістю, є запорукою підвищення довіри до влади та забезпечення участі громадян в прийнятті управлінських рішень.

Підвищення довіри до органів місцевого самоврядування є гарантом успішного здійснення реформ, в тому числі завершення процесу децентралізації влади, в Україні.

Ефективна взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю не можлива без налагодження успішної комунікації, забезпечення прозорості та відкритості дій влади, ефективного діалогу в рамках діалогового спілкування.

Сучасні дослідження в галузі забезпечення комунікативної взаємодії центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування свідчать, що загальноукраїнською тенденцією є фрагментарна подача інформації громадянам, незадовільна форма подачі інформації (інформації мало, або навпаки, вона переобтяжена схемами, таблицями, перенасичена спеціальною термінологією, тощо) [4;5].

Також, дуже часто відбувається підміна понять, тобто виникають непоодинокі ситуації, коли під виглядом проведення консультацій з громадськістю проводяться прийоми громадян, спостерігається відсутність планування при проведенні консультацій.

Більшість механізмів зворотного зв'язку з громадськістю є малоефективними, діяльність дорадчо-консультативних органів занадто формалізована та носить імітаційний характер.

Не кращою є ситуація й з інформаційним забезпеченням сайтів органів публічної влади.

Так, Державний комітет телебачення та радіомовлення в Україні у 2019-2020 р.р. здійснив моніторинг веб-сайтів органів публічної влади.

Було здійснено моніторинг у 2019 році – 65 веб-сайтів ЦОВВ (з них проаналізовано веб-сайти 46 центральних органів виконавчої влади та 19

міністерств), та сайти 24 обласних та Київської міської державної адміністрації; у 2020 році – 65 веб-сайтів ЦОВВ (з них проаналізовано веб-сайти - 47 центральних органів виконавчої влади та 18 міністерств), та сайти 24 обласних та Київської міської державної адміністрації [1; 2].

За результатами моніторингу встановлено, що за показником інформаційної прозорості офіційних веб-сайтів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в динаміці 2019-2020 р.р. середнє значення показника динаміки інформаційної прозорості складає 2,63 % [1;2].

При цьому, за показником інформаційної прозорості, такі ЦОВВ, як Державна міграційна служба України, Державна фіскальна служба та Державна служба в питань праці - погіршила минулорічні показники [1;2].

Ситуація, щодо забезпечення інформаційної прозорості та доступу до публічної інформації на обласному рівні, є не кращою. Так, середнє значення показника динаміки інформаційної прозорості складає 0,16 %. При цьому, 14 ОДА продемонстрували позитивну динаміку, щодо інформаційної прозорості власних сайтів [2].

Аналіз експертно-аналітичних матеріалів [4;5], щодо забезпечення комунікативної взаємодії органів публічної влади з громадськістю, виявив наступні проблеми їх діяльності у відповідній сфері, а саме: відсутність стратегій комунікації органів публічної влади, інституційну слабкість дорадчо-консультативних органів та слабкий професійний склад, відсутність публічного звітування посадових осіб, відсутність спеціальних підрозділів інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічної влади та громадськості та ін.

В цілому, основними джерелами поширення інформації є: інформаційні повідомлення органів публічної влади (проведення прес-конференцій, поширення інформаційних повідомлень та прес-релізів, публічні виступи посадових осіб), оприлюднення офіційної інформації на сайтах органів влади, оприлюднення офіційної інформації через ЗМІ, надання зацікавленим особам копій інформації, що знаходиться в державних архівах та власних архівах органів публічної влади.

На сьогодні, вітчизняна практика публічного управління в галузі налагодження комунікативної взаємодії органів публічної влади з громадськістю та забезпечення доступу до публічної інформації, демонструє нам зміщення акцентів від використання традиційних форм взаємодії до електронної взаємодії.

Наприклад, у 2015 році в Україні було впроваджено в практику публічного управління електронні петиції та звернення громадян.

Зокрема, вперше можливість подачі електронних петицій було впроваджено на офіційному сайті Президента України та послідовно запроваджено Верховною Радою України та Кабінетом міністрів України.

При цьому, процес впровадження електронних петицій триває і донині, оскільки, ще не всі органи публічної влади на місцях (особливо, це стосується об'єднаних територіальних громад) забезпечили можливість подачі електронного звернення та е-петицій.

Більше того, Закон України «Про звернення громадян» на сьогодні не зобов'язує органи виконавчої влади на місцях та органи місцевого самоврядування створювати відповідні можливості [3].

При цьому, впровадження електронних петицій та звернень в практику публічного управління є, безумовно, прогресивною формою налагодження комунікативної взаємодії між органом публічної влади та громадськістю, їх головним недоліком є те, що вони не мають обов'язкової сили.

Тобто, органи публічної влади мають можливість зворотної комунікації, але не зобов'язані реагувати на відповідну реакцію суспільства на прийняті рішення.

Що, зрештою, нівелює саму ідею впровадження самого механізму е-петиції. Відсутність відповідного реагування на е-петиції з боку органів влади викликає розчарування громадян в ефективності даного механізму зворотної комунікації та знижує рівень довіри до неї, тим самим, ще більше погіршуючи власний імідж.

Більше того, небажання органів публічної влади використовувати цивілізовані та прогресивні форми комунікативної взаємодії спонукає громадян до використання більш «жорстких» форм, а саме «протесаної демократії».

Громадяни України змушені влаштовувати акції та пікети під приміщенням органів публічної влади, для того, щоб їх думка була врахована та почута.

Загальною тенденцією є, факт, що, як громадяни, так і органи публічної влади тяжіють до використання соціальних мереж, а саме Інстаграм, Фейсбук, WhatsApp та ін., в тому числі, для налагодження комунікації між органами влади та громадськістю.

При цьому, поширення офіційної інформації за допомогою неофіційних джерел комунікації, є не допустимим, особливо з боку органів публічної влади, оскільки дані соціальні мережі не є офіційним джерелом оприлюднення публічної інформації.

Такий спосіб поширення офіційної інформації викликає багато запитань до її достовірності, а отже, така інформація не може сприйматися, як офіційна.

Отже, сучасний стан використання, як нових, так і традиційних механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості свідчить про низький професійний рівень більшості посадових осіб в налагодженні взаємодії.

Відповідна взаємодія носить частковий та фрагментарний характер. Органи публічної влади та їх посадові особи не в повній мірі використовують наявні механізми налагодження комунікації між ними та громадськістю.

Література та джерела інформації:

1. Аналітична довідка за результатами проведеного Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади у першому півріччі 2020 року. URL : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=167745&cat_id=112507

2. Аналітична довідка за результатами проведеного Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади у першому півріччі 2019 року. URL : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=162482&cat_id=112507

3. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року. № 393/96-ВР. – Редакція від 01.01.2020, підстава - 198-ІХ URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

4. Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю»: Збірка / Упоряд.: Любов Паливода – К.: [БФ "Творчий центр ТЦК "]. – 2018. – 72 с.

5. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування. Посібник для муніципальних посадовців. – Івано-Франківськ: ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи», 2009 – 96 с., наклад 1000 примірників. Розповсюджується безкоштовно.

*Ховпун О.С.
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінального права,
процесу та криміналістики Академії праці,
соціальних відносин і туризму*

КІБЕРБЕЗПЕКА ТА ПРОЗОРОСТЬ ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ

Під час підготовки до виборів кандидати та кампанії зіштовхуються з цілою низкою загроз та викликів. Потрібно вчасно організувати заходи, набрати волонтерів, провести демонстрації, залучити фінансування, провести контактування з виборцями, відреагувати на безжальні вимоги сучасного медіа-циклу. При цьому, мають бути враховані можливості негативних несподіванок, таких як невдалих в останню хвилину промахів або атак критикуючими рекламними оголошеннями.

Такі види перешкоджанню проведення виборів, як кібератаки, організовані заходи з дезінформації та цензурування інтернету також належать до цього переліку.

Зважаючи на те, що виборчі перегони з плином часу стають все більшою мірою цифровими, зловмисники знайшли нові можливості втручатись у виборчий процес, чинити йому перепони та красти голоси виборців. Це відбувається шляхом втручання хакерів у електронний виборчий процес.

Наслідки проведення кібератак можуть бути дуже значними. Лише поширення інформації про сам злам електронної системи, що супроводжується поступовим оприлюдненням вкраденої інформації, може дуже довго негативно впливати на імідж кандидата.

Хакери, перевантажуючи веб-сайт, можуть перешкоджати комунікації кандидата на вибори з прихильниками. Крім того, викрадення персональних даних спонсорів чи виборців може призвести до значних юридичних наслідків, до переслідування прихильників кандидата, а також викликати у спонсорів небажання робити внесок у виборчу кампанію.

Хакерські напади на комп'ютери виборчого персоналу чи найважливіші сервери виборчої кампанії можуть дуже сильно уповільнювати темпи її проведення.

Сьогодні кіберзагрози є реальною частиною виборчого процесу. При організації та проведенні виборів повинні враховуватись ризики атаки, розроблятися стратегія ефективного зменшення цього ризику і застосуватись стратегії реагування тоді, коли така атака трапилась.

Деякі країни, такі як Естонія, Грузія, США, протягом 10 років та більше вже піддавалися загрозам кібератак під час виборів і це призвело до дискусій у всьому світі про те, як забезпечити кібербезпеку та прозорість виборчих процесів.

Вибори покладаються на різні комбінації ручних та технологічних процедур. Оскільки не існує повністю захищених від фальсифікацій процесів, то основне завдання в адмініструванні виборів передбачає управління та пом'якшення ризиків маніпуляцій за допомогою цілого ряду процедур. Незважаючи на те, що країни у всьому світі мають значну практику щодо заходів, цілісності паперових та ручних процесів забезпечення виборів, останні роки підкреслили необхідність усунення ризиків, що виникають внаслідок постійного збільшення використання технологій на них.

Типовим хибним сприйняттям фальсифікації на виборах є думка, що лише країни з електронним голосуванням піддаються ризику кібератаки. Однак усі вибори залежать від засобів інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) - від реєстрації виборців до веб-сайту органу управління виборами [4].

З прийняттям Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки», який набув чинності в 2018 році, в Україні запрацював головний законодавчий акт, в якому передбачено створення комплексної системи управління безпекою ІКТ. Він визначає ключові принципи кібербезпеки, об'єкти кібербезпеки та оборони, ролі, обов'язки та завдання посадових осіб з кібербезпеки, принципи захисту критичної інформаційної інфраструктури та вказівки щодо міжнародної співпраці[1]. Варто зазначити, що окрім безпосередньо закону потрібне також значне фінансування та ресурси, щоб вибори були прозорі, чесні та захищені від кібератак.

Одне з визначень кібербезпеки може бути сформульовано таким чином: кібербезпека - це існуючі правові інструменти і політичні рішення, концепції і механізми безпеки, керівні принципи, методи управління ризиками, конкретні превентивні заходи, тренінги, технології які можуть бути використані для захисту кіберпростору. Кібербезпека також повинна забезпечувати безпеку інформаційних технологій. Одним з найбільш проблемних елементів кібербезпеки є швидкий і постійно мінливий характер ризиків для безпеки виборчих процесів. Іншим елементом є технічна природа системи ІКТ, які ускладнюють безпосереднє спостереження громадянами за виборчим процесом.

ІКТ використовуються не лише для безпосереднього голосування, а й на інших важливих етапах виборчих процесів, таких як реєстрація виборців, підрахунки голосів, передача результатів і повсякденне спілкування з громадянами. Політичні партії та кандидати також постійно покладаються на ІКТ для спілкування з виборцями і проведення агітації, включаючи обмін конфіденційними даними.

З розвитком технологій слід очікувати збільшення випадків кіберхакінга на виборах. Кібератаки не обмежуються органами, що організовують вибори, вони також зачіпають політичні партії, кандидатів і навіть можуть мати на меті інфраструктури, які потрібні для забезпечення виборів, такі як енергосистеми і телекомунікації. Навіть там, де виборчі комісії добре захищені, чутки про їх уразливість можуть вплинути на суспільну довіру до їхньої роботи.

Україна вже стикалася з серією кібератак, серед яких атака на інформаційну систему ЦВК у 2014 році, коли шляхом використання спеціальних програм було вимкнено вузли мережі ЦВК та знищені численні компоненти інформаційної системи. Наступний приклад - це кібератака на енергетичні компанії в 2015 році, внаслідок чого близько 230 тисяч мешканців України залишились без світла. Найбільш масштабною є хакерська атака в 2017 році, що призвела до порушення у роботі майже 80 % підприємств України, серед яких були навіть такі організації стратегічного значення, як аеропорт «Бориспіль», Чорнобильська АЕС, Укртелеком, Укрпошта, Укрзалізниця, банки та урядові структури[5] .

Що ж потрібно зробити для посилення кібербезпеки у нашій країні? Для початку Україна потребує міжнародної експертизи з питань кібербезпеки (в підготовці неспеціалізованого персоналу, зокрема).

Щоб посилити безпеку потрібно модернізувати виборчу інфраструктуру, таку як Державний реєстр виборців. Основними завданнями Реєстру є: ведення персоніфікованого обліку виборців; складання списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, всеукраїнського та місцевих референдумів [2]. Напад на Реєстр, може позбавити права голосу величезну кількість виборців або у разі електронного голосування змінити вибір електорату.

На сьогоднішній день в Україні не розроблений чіткий план дій на випадок непередбачуваних ситуацій. Державні та місцеві виборчі органи повинні забезпечити належну підготовку до швидкого та ефективного відновлення, якщо зусилля з профілактики загрозам не увінчаються успіхом.

Доцільно буде використати досвід США та відкрити Агенство з кібербезпеки та безпеки інфраструктури, яке буде працювати над забезпеченням фізичної безпеки та кібербезпеки систем та активів, що підтримують вибори в країні.

В систему Агенства будуть входити: бази даних про реєстрацію виборців та відповідні ІТ-системи, ІТ-інфраструктура та системи, що використовуються для управління виборами (наприклад, підрахунок, аудит, відображення результатів виборів, а також звітність після виборів для підтвердження результатів), системи

голосування та відповідну інфраструктуру, місця для голосування, включаючи місця дострокового голосування [3, с.35].

У найближчому майбутньому кіберзагрози залишатимуться реаліями виборчих процесів. Держава повинна враховувати ризики атак, розробити стратегію ефективного зменшення цього ризику і застосувати стратегії реагування тоді, коли сталося найгірше. Хакерство, дезінформація, видалення веб-сайтів можуть вплинути не тільки на хід виборів, але і на подальший вектор країни.

Сьогодні, під час проведення виборчих процесів, кібербезпека – це відповідальність кожного. Людські помилки постійно стають першопричиною відомих кібератак. Завдання кандидата та керівників виборчих штабів полягає у тому, щоб включити знання про безпеку виборчого процесу у культуру партії, тому що рішення, які приймаються людьми, настільки ж важливі, як і програмне забезпечення, яке вони використовують.

Найкращі виборчі кампанії повинні мати чіткі стандарти наполегливої роботи, донесення меседжу, відданості команді, а також – дотримання належного протоколу безпеки.

Література та джерела інформації:

1. Закон України «Про основні засади кібербезпеки в Україні» від 24.10.20 № 2163-VIII // Відомості Верховної ради. – 2017 - № 45. ст.403.
2. Закон України «Про Державний реєстр виборців» від 23.07.20 № 698-V// Відомості Верховної ради. – 2007 - № 20. ст.282.
3. Лізунова О. Д. Актуальні питання законодавчого регулювання інформаційного забезпечення виборів. Бюлетень Міністерства юстиції України. Київ, 2015. № 12. С. 31–37.
4. О. Рогова Кібербезпека виборчого процесу. Чи захищені інформаційні системи ЦВК? – Громадянська мережа «Опора», URL: <https://www.oporaua.org/blog/vybory/vyborchi-ombudsmeni/45560-kiberbezpeka-vyborchoho-protsesu-chy-zakhyshcheni-informatsiini-systemy-tsvk>
5. Стратегія забезпечення кібербезпеки під час проведення виборчої кампанії. Європейське видання. Школа управління імені Джона Ф. Кеннеді / На

захисті цифрової демократії / Європейська версія: 22 травня 2018 р. URL: www.ndi.org/sites/default/files/UA%20Campaign%20Playbook%20-%20draft%203.pdf.

*Хорт І.В.
завідувач кафедру цивільного,
господарського, адміністративного права
та правоохоронної діяльності
Інституту права та суспільних відносин
кандидат юридичних наук, доцент,
Відкритий міжнародний Університет розвитку людини "УКРАЇНА"*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДІЛЬНИЧИХ ОФІЦЕРІВ ПОЛІЦІЇ «ПОЛІЦЕЙСЬКИЙ ОФІЦЕР ГРОМАДИ» ЯК ПЕРШОЇ КОМПЕТЕНТНОЇ ЛАНКИ СПІВПРАЦІ З НАСЕЛЕННЯМ

Сьогодні у світлі євроінтеграційних процесів Україна обрала чіткий курс на вдосконалення діяльності всіх державних органів загалом і правоохоронних органів зокрема, підвищення стандартів надання публічно-сервісних послуг. Законодавець здійснює стрімке вдосконалення правового регулювання діяльності прокуратури, судів, Національної поліції України й інших державних органів і установ. Значна увага приділена діяльності дільничних офіцерів поліції «поліцейський офіцер громади» як працівників, які безпосередньо представляють поліцію на території обслуговування та найбільш тісно налагоджують взаємодію із громадськістю, об'єднаними територіальними громадами (далі - ОТГ) на принципах партнерства й довіри. Саме рівень довіри пересічного мешканця України до діяльності поліцейського є головним і визначальним критерієм роботи Національної поліції. Саме тому МВС продовжують розбудову поліції, виходячи з філософії та принципу «Служити та захищати» [1] та пропонує суспільству новий рівень комунікації і поліцейського сервісу запущений у 2019 році проект «Поліцейський офіцер громади», так званий community policing. Метою якого є забезпечення кожної тергромади

офіцером поліції. Проект охопить близько 30 тисяч маленьких міст України, в яких проживає 28 мільйонів громадян [2].

Створення інституції поліцейського офіцера громади дозволить створити новий рівень поліцейського сервісу не лише у великих містах, де працює патрульна поліція, а й на всій території держави, у віддалених населених пунктах. Також проект допоможе забезпечити відкриту та тісну співпрацю громади та поліції заради створення безпечного середовища, де поліцейський офіцер – це частина громади.

Тому основними завданнями проекту є постійна співпраця з громадою, інтеграція поліції у суспільство, задоволення безпекових потреб громадян, ефективно та консолідоване вирішення локальних проблем громади та оцінка роботи поліції на основі дослідження рівня задоволеності громадян.

Забезпечення й захист основних прав, свобод людини та громадянина в усіх сферах суспільного життя, надання публічно-сервісних послуг установлено пріоритетним завданням держави, її правоохоронних органів, інших органів виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування. Тому дослідження правого регулювання діяльності дільничного офіцера поліції «поліцейський офіцер громади» стало надзвичайно важливими та актуальними.

Основоположним нормативним документом, який закладає не тільки засади діяльності всіх органів, установ, підприємств та організацій є Конституція.

Засади діяльності поліцейського й дільничного офіцера поліції «поліцейський офіцер громади», зокрема, окрім Конституції України, передбачені також у Законі України «Про Національну поліцію», а саме: верховенства права; дотримання прав і свобод людини; законність; відкритість і прозорість; політична нейтральність; взаємодія з населенням на засадах партнерства; безперервність [3].

Завданнями поліції загалом і дільничного офіцера поліції «поліцейський офіцер громади» на поліцейській дільниці зокрема є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки й порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [3].

Крім надання поліцейських послуг, до завдань дільничного офіцера поліції «поліцейський офіцер громади» чинним законодавством зараховано ще такі:

- 1) проведення загальної та індивідуальної профілактичної роботи серед громадськості поліцейської дільниці;
- 2) охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки на території поліцейської дільниці;
- 3) взаємодію з населенням і громадськими формуваннями на території обслуговування щодо профілактики правопорушень, охорони громадського порядку та громадської безпеки й боротьби зі злочинністю;
- 4) взаємодію з іншими підрозділами поліції в запобіганні адміністративним правопорушенням і злочинам, виявленні та припиненні їх, а також участь у розкритті злочинів, що вчинені на території поліцейської дільниці [4].

Основним критерієм оцінювання роботи дільничного офіцера поліції «поліцейський офіцер громади» є рівень довіри населення, що проживає на території поліцейської дільниці, до конкретного дільничного, «поліцейського офіцера громади» який її обслуговує. Для підвищення іміджу поліції, покращення ефективності її роботи дільничний, «поліцейський офіцер громади»

взаємодіє з громадою шляхом проведення спільних проектів, програм, заходів, нарад, семінарів, круглих столів, відкритих занять тощо [2].

Питання взаємодії дільничного офіцера «поліцейський офіцер громади» та громадськості регламентовано нормами низки нормативно-правових актів. Так, зокрема, Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» передбачає можливість певної групи осіб (громадського формування з охорону громадського порядку й державного кордону), які відповідним чином створені та зареєстровані, брати участь у виконанні покладених на поліцію завдань.

Підсумовуючи викладений матеріал доцільно зазначити, що правове регулювання діяльності дільничного офіцера поліції «поліцейський офіцер громади» здійснюється низкою правових актів, основоположними серед яких є Загальна декларація прав людини, Європейська конвенція з прав людини та Конституція України. Принципово новим у діяльності поліції є нормативне визначення основного завдання, а саме надання поліцейських послуг. Цілком виправданим убачається оцінювання роботи дільничного офіцера поліції крізь призму рівня довіри населення. Адже саме дільничний «поліцейський офіцер громади» є представником поліції на території обслуговування, який може максимально ефективно взаємодіяти з громадою й задовольняти її потреби в різних сферах суспільного життя.

Література та джерела інформації:

- 1. Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-p>*
- 2. В Україні запустили проект «Поліцейський офіцер громади»: Урядовий портал. Єдиний веб портал органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua>*

3. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року No 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

4. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року No 650 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.

Мішина Н.В.
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права,
Національний університет «Одеська юридична академія»

ПОТЕНЦІАЛ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ В УКРАЇНІ

Громадські слухання – це зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» проведення громадських слухань, з одного боку, є правом територіальної громади, а з іншого – вони мають проводитись не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Громадські слухання є важливим інститутом місцевої демократії, використання якого є доволі утрудненим з огляду на відсутність належної нормативної регламентації. Наразі норми Закону від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині громадських слухань загального характеру не конкретизовано на державному рівні, порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Крім того,

сільські, селищні, міські ради часто затверджують положення про громадські слухання своїми рішеннями.

Як правило, місцеві ради виходять з того, що громадські слухання мають відкритий характер, до них залучаються усі зацікавлені особи. Найбільш типовими предметами громадських слухань є проекти нормативних актів органів місцевого самоврядування, різноманітні програми, звіти та доповіді представників органів місцевого самоврядування чи посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, підприємств, установ та організацій, що стосуються питань місцевого значення, обговорення рішень з важливих для територіальної громади чи частини її членів питань.

Громадські слухання організуються та проводяться з дотриманням принципу демократизму, тобто їх ініціатором місцева рада може визначити як фізичних, так і юридичних осіб публічного та приватного права, посадових осіб. Найбільш важливим є розробка процедури організації та проведення громадських слухань, урахування питань їх матеріального та організаційного забезпечення, формування порядку денного та регламенту громадських слухань.

За підсумками громадських слухань їх учасники простою більшістю голосів приймають рішення, яке, однак, не носить нормативного характеру. Його положення доводяться до відома членів територіальної громади або її частини та враховуються відповідними органами місцевого самоврядування.

Наразі в Україні існує лише один вид громадських слухань, механізм проведення яких регламентується на державному рівні – це громадські слухання щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій (містобудівна документація). Порядок проведення таких громадських слухань затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555. Особливості порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні полягає по-перше у тому, що вони відбуваються під час

розроблення відповідних проектів містобудівної документації. По-друге, чітко вказано на ініціатора цих слухань – це сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. На них також покладається оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення проектів містобудівної документації з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками; оприлюднення розроблених проектів містобудівної документації і доступ громадськості до зазначеної інформації; реєстрація, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації; узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками проектів містобудівної документації через погоджувальну комісію; оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації.

Варто зауважити, що вельми часто громадські слухання плутають з загальними зборами громадян за місцем проживання. Про це свідчить практика судів загальної юрисдикції (дивись, наприклад, Постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 7.02.2018 р. у справі № 234/9264/15-а, Постанову Носівського районного суду Чернігівської області від 24 травня 2007 р. у справі № 2-а-12/2007, інші).

*Осауленко С.В.
доктор юридичних наук, доцент,
депутат Одеської міської ради*

МІСЦЕВІ ВИБОРИ 2020 РОКУ В УКРАЇНІ: ГЕНДЕРНІ ПИТАННЯ

Наприкінці жовтня відбулися перші місцеві вибори, на який реально «спрацює» так звана «гендерна квота», відповідно до сутності якої у списках політичних партій має дотримуватися баланс між кандидатами обох полів. Певна штучність цього нормативного положення демонструється тим, що на посади сільського, селищного, міського голови балотується доволі мало кандидатів – жінок, «першість» тут належить чоловікам. Але очікуємо на значні зміни у цій сфері згодом, коли відношення суспільства до кандидатів – жінок зміниться.

«Гендерна квота» ґрунтується на положеннях Виборчого кодексу України. У ньому новими стали положення щодо так званої гендерної виборчої квоти, -

точніше, щодо її відсотка. Вони стосуються виборів до Верховної Ради України та до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також кандидатів у депутати міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше).

Частина 12 статті 154 «Порядок висування кандидатів у народні депутати України» встановлює, що «під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі)» [1]. Майже аналогічне положення містить частина дев'ята статті 219 «Порядок висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також кандидатів у депутати міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше)» - а саме, що «під час формування єдиного та територіальних виборчих списків *організація* партії повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі)» [1].

Ці та попередні положення законодавства, які містили положення щодо співвідношення кількості чоловік та жінок у виборчих списках політичних партій, у пресі часто іменують «гендерною квотою». Але інколи пишуть про «жіночу виборчу квоту». Слід визнати це образливим. Наприклад, на Веб-сайті zmina.info розміщено статтю щодо того, що «Парламенту пропонують збільшити “жіночу квоту” у виборчих списках до 50%» [2]. Варто зазначити, що в жодному виданні не йдеться про «чоловічу квоту». І це є неприємним свідченням відношення, яке склалося до цієї важливої проблеми у сучасному українському суспільстві.

Ситуація настільки загострилась, що зусиль інститутів громадянського суспільства для її виправлення недостатньо. Громадські організації, громадські об'єднання, політичні партії, інші інститути громадянського суспільства не в змозі подолати ставлення більшості членів суспільства до жінок.

З метою виправлення такого підходу, держава впровадила вищенаведені положення, включивши їх до Виборчого кодексу України.

У чому ж унікальність цих положень? Як справедливо зазначає одне з видань, "уперше в історії України, вперше в історії українських виборів гендерна квота є не формальною, а реально захищеною... І серед переліку документів, серед вимог до виборчого списку є врахування 40-відсоткової квоти представництва різних статей як найменша пропорція. Тобто в кожній п'ятірці переліку кандидатів щодо виборів до місцевої ради у громадах від 10 тисяч виборців має бути збережена пропорція двоє до трьох: або три чоловіка і дві жінки, або три жінки і два чоловіка» [3].

Варто зазначити, що, коли держава вдається до настільки вагомого втручання у громадянське суспільство, це означає лише одне: процеси саморегуляції у громадянському суспільстві порушені та / або атрофовані настільки, що його інститути не в змозі застосувати самоорганізацію, самоуправління для подолання проблеми.

На користь цієї тези свідчить той факт, що вимога щодо певного співвідношення між кількістю чоловік та жінок не є «винаходом» 2020 року, який вперше зустрічається у положеннях Виборчого кодексу України. Як підкреслюється у пресі, «гендерну квоту ввели для того, щоб у радах збільшити кількість жінок. Але вибори 2015 року доводять, що партії кандидували жінок, але виборці їх не обирали» [4].

Поки що варто рекомендувати утримуватися від вживання поняття «гендерна квота» у науковій літературі та у засобах масової інформації. А також направити зусилля на подолання поширеної у суспільстві думки щодо того, що жінкам у політиці «нема чого робити». Як свідчить зміст окремих норм Виборчого кодексу України, держава долучилась до вирішення цього питання на користь якомога більш повного впровадження у життя принципу рівності. Тому слід підкреслити, що плідною може бути розробка та поширення соціальної реклами, присвяченої цьому важливому питанню.

Література та джерела інформації:

1. *Виборчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 01.11.2020)*

2. *Парламенту пропонують збільшити "жіночу квоту" у виборчих списках до 50%. URL: <https://zmina.info/news/parlamentu-proponuyut-zbilshyty-zhinochu-kvotu-u-vyborchuyh-spysskah-do-50/> (дата звернення: 01.11.2020)*

3. *Айвазовська: Вперше в історії України гендерна квота на виборах - реально захищена. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3069059-ajvazovska-vperse-v-istorii-ukraini-genderna-kvota-na-viborah-realno-zahisena.html> (дата звернення: 01.11.2020)*

4. *Шукайте жінку: партії, у списках яких буде замало кандидаток, не зареєструють на виборах. URL: <https://www.chesno.org/post/3849/> (дата звернення: 01.11.2020).*

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

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Конституційно-правове забезпечення територіального врядування має дві складових: 1) власне конституційну, 2) законодавчу. За останні роки в експертних колах пріоритет надавався другій з огляду на можливість реального результату проведення часткової децентралізації через прийняття відповідних законодавчих актів та складності внесення змін в Конституцію. З 2014 року законодавство суттєво оновилося. Після схвалення 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] були розроблені проекти та ухвалені закони, спрямовані на децентралізацію публічної влади, насамперед щодо трансформації місцевого самоврядування, зокрема, закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», «Про добровільне об'єднання

територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики» [2]. Була розпочата також бюджетна та фіскальна децентралізація, без здійснення якої підвищення ефективності територіальної публічної влади неможливо. У 2014 році прийняті закони «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»; у 2015 році в плані секторальної децентралізації прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства" [3]. 17 вересня 2020 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи»[4]. Відповідно до нього відбулися зміни у структурі бюджетної системи, а також у повноваженнях органів місцевого самоврядування: розмежовуються дохідні і видаткові джерела надходження між районними та місцевими бюджетами, скасовується спрямування надходжень від ПДФО до районних бюджетів та виключається районний рівень із системи горизонтального вирівнювання податкоспроможності; районні бюджети не отримуватимуть базову дотацію і не будуть на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом.

Законотворча робота в контексті децентралізації продовжується у зв'язку із завершенням реформування базового і субрегіонального рівнів адміністративно-територіального устрою, зміною статусу, перерозподілом повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. За повідомленням Міністерства розвитку громад та територій у серпні 2020 року в регіонах розпочалися відкриті дискусії «Вектори децентралізації: про завдання та подальші кроки», які присвячені обговоренню нових редакцій законопроектів про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації, а також проекту змін до Податкового законодавства, які розширяють можливості нарощування надходжень до місцевих бюджетів [5]. Передбачається, щоб у наступному

запрацювала нова система органів місцевої публічної влади. Серед важливих питань - обговорення першочергових заходів з приведення системи районних державних адміністрацій і територіальних органів виконавчої влади у відповідність до нового районного поділу [6].

17 листопада Верховна Рада України у другому читанні та в цілому підтримала законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» (реєстр. №3651-д). Закон врегулює порядок функціонування органів місцевого самоврядування територіальних громад, районних рад, а також районних державних адміністрацій на новій територіальній основі, а також питання правонаступництва нових районних рад, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів в частині прийнятих раніше рішень, бюджетів, фінансових та майнових зобов'язань, комунального і державного майна [7].

Країна вступає в завершальний етап трансформації місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, впровадження нових контрольних-надзорних, координуючих інституцій місцевої виконавчої влади. На перший план трансформації законодавчого забезпечення територіальної організації влади, територіального врядування в Україні виходить проблематика субрегіонального, районного рівня врядування, місцевого самоврядування, державного управління, виконавчої влади. Сучасна трансформація територіального врядування через реформу адміністративно-територіального устрою, децентралізацію публічної влади, розбудову спроможного місцевого самоврядування має виняткове значення для збереження цілісності, суверенітету України, її унітарної організації. Власне адміністративно-територіальна реформа, проведена на засадах децентралізації, субсидіарності щодо надання якісних послуг населенню, передачі значного обсягу повноважень та фінансових ресурсів територіальним громадам покликана вдосконалити та зміцнити унітарний устрій України.

Процеси трансформації територіального врядування, територіальної організації влади, АТУ також потребують своєчасного конституційного

забезпечення. Конституційно-правове оформлення реформування адміністративно-територіального устрою України передбачає збереження його унітарної форми, уточнення статусу Автономної Республіки Крим, прийняття базового закону про засади адміністративно-територіального устрою України із визначенням елементів його системи (громади, району, регіону-області, міст із спеціальним статусом – Києва та Севастополя). Конституційно-правове оформлення трансформації місцевого самоврядування має впроваджуватись на засадах первісності територіальної громади, децентралізації публічної влади, субсидіарності, повсюдності, амальгамації (об'єднання) територіальних громад, їх співробітництва.

Значною віхою в удосконаленні, реформуванні муніципальної публічної влади має стати нова редакція Конституції України щодо децентралізації влади. Особливо це стосується змін у системі територіального врядування та місцевого самоврядування, впровадження нових інститутів місцевої виконавчої влади. Прийняття Конституції у новій редакції збалансує систему територіальної організації влади, систему місцевого врядування в цілому і потягне за собою необхідність розробки та ухвалення нового покоління законодавства про засади організації публічної влади в Україні, про врядування в Україні. Оновлення Конституції, процес конституційно-правової модернізації пов'язані із становленням цілісної системи публічної влади, публічного управління, врядування в Україні. Зокрема, це стосується територіальної організації публічної влади. Тому нові нормотворчі пошуки мають стосуватися, передусім, вироблення комплексного конституційно-правового уявлення та розробки законодавства щодо основ організації та функціонування муніципальної влади. Тут доцільно вести мову відносно підготовки та обговорення проектів законів про місцеві органи виконавчої влади, про основи фінансової децентралізації, про місцеве самоврядування (нової редакції), про засади місцевого (територіального) врядування. Частина з них вже представлена у публічний простір [8].

Реалізація конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні має передбачати комплексну трансформацію системи владарювання в доктринальному і прикладному аспектах. У

доктринальному вимірі доцільно розробити і на громадському рівні широко обговорити Концептуальні засади формування та конституційно-правового, політичного оновлення врядування в Україні, спираючись на постулати «належного врядування». Доцільно також визначитись із концепцією системного оновлення, модернізації Конституції України, без якої спроби реформування Основного Закону стають проблематичними. У прикладному вимірі доцільно запровадити систему громадського моніторингу та контролю за функціонуванням публічної влади щодо її модернізації з використанням традиційних і новітніх електронних форм безпосередньої демократії.

В умовах реалізації децентралізації публічної влади доцільно концептуально по новому розглянути законодавче забезпечення визначення основ територіального врядування з врахуванням інновацій в системі місцевої виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), місцевого самоврядування. З цією метою варто продумати можливість розробки проекту Закону України «Про засади територіального врядування в Україні». Цей акт має передбачити визначення засад щодо: загальних положень організації територіального врядування та територіального устрою; основних функцій та повноважень місцевих інституцій виконавчої влади та територіальних органів ЦОВВ, їх взаємодії з місцевим самоврядуванням, інститутами громадянського суспільства, бізнес-асоціаціями; організації територіальних округів (освітніх, медичних тощо); просторового планування та сталого розвитку населених пунктів, тощо.

Література та джерела інформації:

1. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.* – Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року, № 1508-VII. - Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 34, ст.1167; Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в

окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року № 1680-VII. – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2014, № 45, ст.2043; Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року, № 156-VIII. - Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.90; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року, № 157-VIII. - Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91.

3. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79-VIII. – Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 12, ст.76; Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII. – Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 7-8, № 9, ст.55; Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства" від 9 квітня 2015 року № 320-VIII. – Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.236.

4. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи» від 17 вересня 2020 року № 907-IX. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-IX#Text>.

5. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування». – URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion; Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293; Проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо приведення у відповідність положень податкового законодавства у зв'язку із реформуванням

адміністративно-територіального устрою». – URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion.

6. Вектори децентралізації: про завдання та подальші кроки. – URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion.

7. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3651-%D0%B4&skl=10.

8. Децентралізація йде за планом: публікація важливих законопроектів для попереднього обговорення. – URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12561>.

Залізко В.Д.
директор Міжнародного інноваційного центру,
професор кафедри економіки підприємства
Університету державної фіскальної служби України,
доктор економічних наук, професор

БЛОКЧЕЙН ТЕХНОЛОГІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ІННОВАЦІЙНИЙ КОНЦЕПТ

У науковому середовищі все частіше використовують поняття «Інтернет речі», «Блокчейн», «Розумне місто», «Розумна громада», «Розумний муніципалітет» (табл. 1). В умовах децентралізації влади інноваційний концепт «the next big thing» розвитку муніципалітетів є актуальним не лише для Європейського Союзу, але й для усіх об'єднаних територіальних громад. Це пояснюється тим, що ідея розумного зростання напряму пов'язана зі сталим розвитком, тобто розвитком, який включає досягнення не лише економічних, але й соціальних та екологічних пріоритетів.

Таблиця 1

Систематизація визначень, які характеризують поняття «Smart& Blockchain»

№	Поняття	Характеристика
---	---------	----------------

1	Інтернет речей	сукупність взаємодіючих технічних систем і комплексів, що складаються з мікропроцесорів, сенсорів, пристроїв, систем передачі даних, локальних і/або розподілених обчислювальних ресурсів і програмних засобів, в тому числі програм штучного інтелекту, на основі використання величезної кількості даних і мережі Інтернет та призначених для здійснення суспільних відносин, зокрема, пов'язаних з наданням послуг або проведенням робіт за безпосередньою участю або без участі суб'єктів цих відносин (юридичних або фізичних осіб)	
2	Розумна територія	Розумне місто	smart city – поєднують цифрові та традиційні системи, які працюють більш ефективно і дозволяють використовувати менше енергетичних ресурсів
3		Розумна економіка	smart economy – електронний бізнес та електронна торгівля, зростання продуктивності, інноваційно-технологічне виробництво товарів та доставка послуг тощо
4		розумне переміщення	smart mobility – транспортні та логістичні системи, засновані на інформаційно-комунікаційних технологіях, які б дозволяли використовувати один чи два види транспорту для переміщення у будь-яку точку міста
5		розумні люди	smart people – розвиток електронних навичок, підвищення рівня освіченості, підвищення кваліфікації, розвиток креативності та стимуляція інноваційних проривів
6		розумне життя	smart living – запровадження способу життя, поведінки та моделі споживання за використанням інформаційно-комунікаційних технологій, покращення здоров'я та культурний розвиток
7		розумна громада	smart-community – інтерактивне всеохоплююче функціонування населених пунктів та територіальної громади
8		розумне врядування	smart governance – інтерактивне місцеве цифрове самоврядування
9		Блокчейн	світовий економічний форум

Джерело: Сформовано автором на основі [1-5].

Системний аналіз визначень таблиці 1 дозволяє стверджувати про доцільність використання можливостей технології блокчейн у контексті муніципального управління в умовах адміністративної децентралізації, зокрема, у процесі формування ефективного управління добровільно об'єднаними територіальними громадами (ОТГ). Виявлена емерджентна властивість запропонованої інноваційної управлінської системи, яка використовує диверсифікований розподіл ресурсів. Усі дані автоматично оновлюються до останньої версії при кожному внесенні змін, а кожен член ОТГ має доступ до інформації про будь-яку з 100 млн транзакцій. Тобто кожен житель ОТГ по замовченню виконуватиме функції колективних нотаріусів, які підтверджують істинність інформації в базі даних.

Важливість використання блокчейн технології у всіх процесах муніципального управління підтверджує позитивний досвід Державного земельного кадастру, у якому блокчейн з 2017 р. виконує функцію прозорого та єдиного майданчика для здійснення торгів землею. Крім того Державне агентство електронного урядування та Transparency International Україна доводять безпечність алгоритмів шифрування SHA-256 (скорочення від Secure Hashing Algorithm), на яких працює блокчейн конструкція.

У перспективі Україна може стати першою країною в світі, яка зможе перейти на інтегровану систему Смартблокчейн – створення розумної держави, де комп'ютерні технології раціонально розподілятимуть ресурси. При цьому усім громадянам країни (не залежно від соціального статусу) буде максимально комфортно у соціально-економічному та еколого-культурному плані.

Концептуальні засади формування розумного інформаційного муніципалітету на основі технології блокчейн сформовано у Міжнародному інноваційному центрі [6], у якому запропоновано змінити природу економіко-політичних відносин. Зокрема, smartконтракти та технологія блокчейн відкривають інноваційні способи системного управління на рівні громад та всієї країни загалом. Інноваційний концепт передбачає виконання двох постулатів. По-перше, варто відмовитися від таких традиційних інституцій як податкова та фінансова системи, оскільки усі операції мають бути блокчейн діджиталізовані і

їх не можливо підробити. По-друге, варто відмовитися від готівкового обігу та перейти на безготівкову оплату. Це дозволить унеможливити хабарництво та зробити прозорою фінансово-економічну систему.

Таким чином, незмінна фіксація усіх транзакцій (договорів, виплат тощо) та введення спрощеної системи податкового адміністрування звільняють мільярди доларів, які витрачаються на фінансування податкових та фінансових адміністрацій. Отримані кошти варто інвестувати у модернізацію доступу до швидкісного Інтернету та навчання населення фінансовій культурі й процесам безготівкового обслуговування, що уможливить прискорений перехід країни на принципи сталого розвитку.

Література та джерела інформації:

1. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
2. Дудкіна О. П. Удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення функцій муніципального менеджменту. Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. Вип.12, С.95–103.
3. Жуковский А.И. Информационная функция в муниципальном менеджменте. Управленческое консультирование. 1998. №1. С. 59–66.
4. Тимчук М. Муніципальний менеджмент у системі управління економікою регіону. Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2000//20000991.html>
5. Blockchain: Lancuge reaction [Online], available at: [https://www.http://ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-blockchain-tom-rus/\\$File/EY-blockchain-tom-rus.pdf](https://www.http://ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-blockchain-tom-rus/$File/EY-blockchain-tom-rus.pdf)
6. International innovation center [Online], available at: <https://www.http://iicen>.

Квітка С.А.
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
доктор наук з державного управління, професор

АСПЕКТИ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Цифрова трансформація є суттю змін, що відбуваються у розвитку суспільства. Вона охопила всі країни, всі сфери суспільного та людського життя, стала завданням та напрямом соціального та економічного прогресу. Технологічний прогрес дійшовши цифрового ступеня свого розвитку поставив перед суспільством завдання цифрової трансформації усього укладу соціального та економічного життя. Зокрема це стосується і реінжинірингу системи місцевого самоврядування. Останні 10 років, після світової кризи 2008 - 2009 років, рівень розвитку інформаційних і комунікаційних технологій був експоненціальним і закономірно призвів до безпрецедентної цифровий трансформації всіх сфер життя суспільства, яку в значній мірі прискорила пандемія коронавірусу.

Питанням дослідження цифрової трансформації публічного управління дедалі приділяється все більша увага. В Україні серед багатьох публікацій щодо цифровізації у сфері публічного управління слід відзначити монографію колективу Національної академії державного управління при Президентові України "Цифрове врядування" [2]. В ній автори глибоко проаналізували проблеми цифрової трансформації і довели потребу переходу від електронного до цифрового врядування.

Цей процес, це явище сьогодні має певну кількість назв - цифровізація, діджиталізація, цифрова глобалізація, Індустрія 4.0 (Німеччина), Суспільство 5.0. (Японія) тощо. Ці та інші терміни мають під собою відповідні обґрунтування які відображають зрушення в історії людства, що неможливо не помітити.

Ми вважаємо, що найбільш вдалим є дефініції розроблені фахівцями Національної академії державного управління при Президентові України:

– цифрові трансформації – спричинені використанням цифрових технологій зміни в природі людини, її мисленні, життєдіяльності та управлінні;

– цифровізація – процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави;

– цифровізація публічного врядування – стрибкоподібний процес цифрових трансформацій публічного врядування у цифрове врядування (цифрове управління);

– цифрове врядування – сервісно-орієнтована організація функціонування системи публічного врядування (управління) на основі цифрових технологій [3]

З позиції концепції "Довгих Хвиль" М.Кондратьєва цей всеосяжний процес є становленням нової ери в історії людства яка настає після інформаційного/постіндустріального суспільства. Відбувається закономірний об'єктивний процес прогресу. Науково-технологічні зміни забезпечують зміни в економічній та політичній системах, зумовлюють зміну компетентностей людей та впливають на їх особисте життя. Неймовірне зростання кількості інформації у базах даних та впровадження на більшій частині території планети широкого доступу до швидкісного Інтернету зробило зростання та поширення цифрових технологій лавиноподібним після світової кризи 2008 року. З 2020 року розпочалась структурна криза, яка саме і призведе до нової якості існування людства, сформує нову реальність - цифрове суспільство [4].

Вплив цифровізації на органи місцевого самоврядування відбивається у зміні способу дій і спілкування з громадянами з метою досягнення інтеграції інститутів громадянського суспільства і влади. В Україні, як і всьому світі, робляться важливі кроки в цьому напрямку. Разом з тим, очевидно ще належить пройти довгий шлях впровадження цифрових технологій, оскільки багато організацій місцевого самоврядування використовують широкий спектр успадкованих застарілих систем і технологій, які потребують заміни.

З нашої точки зору, цифрова трансформація в місцевому самоврядуванні складається з комплексу дій, спрямованих на поліпшення та модернізацію процесів, який включає процедури реінжинірингу кожного з них. Вони основані на цифрових технологіях і комунікаціях, формування та передачі даних з метою

взаємодії з громадянами в процесі задоволення їх потреб і очікувань. У новому цифровому світі посадові особи місцевого самоврядування беруть на себе нові ролі і обов'язки, і, отже, повинні бути навчені інноваціям та відповідним цифровим компетенціям.

Плануючи проведення цифрових перетворень, організації повинні враховувати культурні зміни, з якими вони стикаються, оскільки працівники та організаційні лідери ще тільки пристосовуються до незнайомих технологій.

Співвіднесення швидкості розвитку технологій і, як наслідок, соціально-економічних та інфраструктурних трансформацій з людським життям дозволяє констатувати якісний стрибок швидкості розвитку, що знаменує перехід в нову темпоральну епоху [3].

Ми вважаємо, що як роль так і структура самої системи місцевого самоврядування має змінюватись - і саме на умовах цифрової трансформації. Тому актуальним завданням є визначення пріоритетних напрямків цифрової трансформації місцевого самоврядування та їх перспектив з урахуванням особливостей впровадження цифрових технологій у світі та в Україні.

Серед основних напрямків цифрової трансформації місцевого самоврядування найбільш перспективними, на наш погляд, уявляються наступні:

- розвиток цифрових компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування;
- цифровізація територіальних громад;
- цифрова трансформація муніципального управління;
- розвиток цифрової взаємодії влади та бізнесу;
- впровадження цифрових технологій у виборчу систему, зокрема на місцевих виборах.

Не викликає сумнівів, що перенесення світових стандартів цифрової трансформації на національний ґрунт, буде опосередковане місцевими особливостями. В той же час, самі намагання в цьому напрямку будуть сприяти

цифровій трансформації громад і підвищенню ефективності місцевого самоврядування. Подальші розробки та дослідження у сфері розвитку місцевого самоврядування безперечно є перспективними у всіх без виключення сферах економічного та суспільного життя, але саме цифровізація у сфері місцевого самоврядування або дасть стимул подальшому прогресу країни, або стане гальмом у цьому русі.

Література та джерела інформації:

1. *Цифрове врядування : монографія / О. В. Карпенко, Ж. З. Денисюк, В. В. Наместнік [та ін.] ; за. ред. О. В. Карпенка. Київ : ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. 336 с.*
2. *Шестакова И. Г. Новая темпоральность цифровой цивилизации: будущее уже наступило // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Гуманитарные и общественные науки. 2019. Т. 10, № 2. С. 20–29. DOI: 10.18721/JHSS.10202*
3. *Куйбіда В. С. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату / Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. // Вісн. НАДУ. Серія "Державне управління". - 2018. - № 1. - С. 5-11.*
4. *Квітка С. Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. 2020. С. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>.*

*Шкабаро В.М.
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри права, політології
та міжнародних відносин
Університету імені Альфреда Нобеля*

ПРАВОВА ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Конституція України встановила, що виключно законами України визначається територіальний устрій України (пункт 13 частини 1 статті 92

Конституції України), статус столиці України, спеціальний статус інших міст (пункт 16 частини 1 статті 92 Конституції України) [1].

Систему адміністративно-територіальний устрою країни складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села (стаття 133 Конституції України).

Фактичний стан в адміністративно-територіальному устрої Української держави свідчить, що адміністративно-територіальні одиниці є неоднорідними. Де-юре, до первинного рівня адміністративно-територіального устрою слід віднести села, селища, міста, райони у містах, до середнього – сільські райони та міста з районним поділом, до верхнього рівня адміністративно-територіального устрою належить АРК та області, міста Київ і Севастополь. За географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці також не є однорідними та поділяються на регіони (АРК, області, райони) та населені пункти (села, селища, міста). Проте де-факто, населені пункти в Україні можна поділити на сільські (села і селища) та міські (міста та селища міського типу). На жаль, в Україні досі залишається проблема щодо визначення селищ міського типу. Такі населені пункти можуть бути розташовані поряд або у межах інших міст, не входять до їх складу і існують як самостійні адміністративно-територіальні одиниці. Це повністю не відповідає Конституції України, адже селища міського типу як адміністративно-територіальні одиниці Конституцією України не передбачені взагалі.

Окрім того, на жаль, доводиться констатувати, що чинне законодавство України недостатньо диференціює статус усіх видів населених пунктів та регіонів.

Досі в Україні відсутній закон про територіальний устрій (про адміністративно-територіальний устрій), кількість проектів до якого вражає. Останні з них № 8051 від 22.02.2018р. [2] та № 2804 від 24.01.2020р. [3] широко обговорювалися, проте жоден з них не знайшов підтримки у парламенті.

У науковому середовищі проблема визначення засад адміністративно-

територіального устрою України є завжди актуальною. Цей напрям є темою дослідження для багатьох науковців та дослідників, предметом дослідження багатьох дисертацій та інших наукових робіт.

В Україні ще у 2003 році було розпочато, проте не було закінчено роботу щодо вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою. Її метою було приведення адміністративно-територіального устрою України у відповідність до норм Конституції України з урахуванням національного та кращого міжнародного досвіду, рівня соціально-економічного розвитку країни, підвищення ефективності управління територіями, зниження витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшення якості надання послуг населенню, забезпечення надання їх на рівні загальнодержавних соціальних стандартів. З того часу це питання неодноразово піднімалося, проте так доведено до кінця й не було.

З метою прискорення процесу створення належної нормативно-правової основи адміністративно-територіального устрою в Україні створювалися спеціальні органи: Комісія з питань адміністративно-територіального устрою, Міжвідомча робоча група з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України, Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», Міжвідомча робоча група з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, Міжвідомча робоча група з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування тощо. Діяльність цих органів не дала вагомих результатів.

Пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою України триває. Питання визначення системи, поняття та засад адміністративно-територіального устрою, правового статусу та видів адміністративно-територіальних одиниць, повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань у сфері адміністративно-

територіального устрою постає особливо гостро протягом останнім майже двадцяти років.

На недосконалість та суперечливість існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою неодноразово зазначалося відомими світовими організаціями. Україні неодноразово вказувалося на недоліки адміністративно-територіального устрою: нечіткість, суперечливість, незавершеність, невідповідність основним засадам місцевого самоврядування. Доводиться погоджуватися, що це об'єктивно.

Україна є європейською державою. У процесі правотворчості щодо адміністративно-територіального устрою українській владі слід враховувати європейські тенденції муніципалізації.

Існуючий адміністративно-територіальний устрій не є перспективним для подальшого розвитку України, суперечить ст. 132-133 Конституції України, тому питання про прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій є не просто важливим, а першочерговим для українського суспільства взагалі та для українського парламенту зокрема.

На момент проголошення незалежності Україна вже мала сформований адміністративно-територіальний устрій. Таким він залишається без істотних змін і після прийняття Конституції України у 1996 році та протягом усіх років незалежності. Не викликає сумніву питання про необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи. На це вказують ті кардинальні зміни у соціальному та економічному розвитку України, які вже відбулися.

На сучасному етапі розвитку Української держави адміністративно-територіальний устрій України застарів. Він не відповідає конституційній моделі територіального устрою, тому беззаперечно потребує реформування.

Адміністративно-територіальний устрій країни є основою для організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Невизначеність та нерегульованість питань адміністративно-територіального устрою гальмує розвиток українського суспільства в усіх сферах.

Державна влада України чимало зробила у напрямі децентралізації.

Муніципальна реформа та реформа адміністративно-територіального устрою має стати пріоритетними напрямками політики держави на найближчі роки. Останнім часом законодавчий орган влади України вже почав проводити політику щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць на рівні районів в областях, але цього замало.

Створення належної правової основи для цих перетворень та реформ – запорука підтвердження статусу України як правової та демократичної держави.

Проблема законодавчого визначення адміністративно-територіального устрою потребує якнайшвидшого вирішення та розв'язання.

Література та джерела інформації:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр/paran4202> (дата звернення: 19.11.2020).
2. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону України (реєстр. № 8051 від 22.02.2018 р.). URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/jh67n00a?ed=2018_02_22 (дата звернення: 19.11.2020).
3. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону України (реєстр. № 2804 від 24.01.2020 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 19.11.2020).

*Стрільчук В.А.
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
правознавства Поліського національного університету*

**ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТИВ В ПРОЦЕСІ
РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Універсальною тенденцією сучасності є розширення сфери міжнародно-правового регулювання, що відображає посилення інтеграційних процесів та намагання держав залучитися до загальноприйнятих цінностей та стандартів, що вироблені людством [1, с. 430]. Така ситуація значною мірою зумовлена процесами глобалізації, які продукують ущільнення мережі взаємин між різного роду суб'єктами, державами та континентами. Глобалізація справляє вплив на усі сфери життя, вона сприяє утворенню взаємозв'язків та взаємозалежностей між суб'єктами цих процесів, сприяє загальносвітовій єдності, утвердженню певних стандартів, уніфікації норм, за допомогою яких врегульовуються такі взаємовідносини [2, с. 8].

Саме стандартизацію можна розглядати як один із аспектів, супутніх прояву процесів глобалізації у правовій сфері, коли через врахування загальноновизнаних правил на національному рівні відбувається наближення правової матерії в межах окремо взятої країни з правовими ідеями та цінностями, які без перебільшення можна назвати надбанням усього людства і які виражені у правових документах міжнародних установ та організацій. Зокрема, такими, як визнання людини найвищою соціальною цінністю, забезпечення та гарантування її прав тощо.

Як вірно зауважив свого часу всесвітньовідомий вчений-компаративіст Р. Давид, правова стандартизація являє собою юридичне відображення стандартизації усього суспільного життя. Сутність цього явища полягає в тому, що глобалізація, змінюючи національне право держави, окрім усього іншого приводить його у відповідність до міжнародно-правових стандартів [3, с. 3]. При цьому окремо слід виділити глобалізацію у сфері забезпечення прав людини, що сприяє стандартизації цього напрямку та забезпечує право на захист людиною своїх прав як на рівні держави, так і на міжнародному рівні [4, с. 24].

Значний вплив від глобалізації та міждержавної інтеграції зазнає також і вітчизняна муніципально-правова дійсність, зокрема через імплементацію в муніципальне законодавство стандартів, які закріплені у міжнародно-правових

документах, а надто тих, що стосуються реалізації та захисту муніципальних прав особи.

Серед дослідників, які неодноразово зверталися до вивчення різноаспектних питань, пов'язаних власне із міжнародними стандартами місцевого самоврядування, варто виокремити таких як: М. Баймуратов, В. Барвіцький, О. Батанов, В. Баштанник, Т. Безверхнюк, І. Бодрова, В. Борденюк, Ф. Брюке, О. Бурлак, Н. Варламова, М. Гнатовський, Н. Глевацька, О. Гріненко, В. Григор'єв, І. Демченко, В. Денисов, О. Зайчук, Н. Камінська, В. Кампо, О. Київець, Ю. Ключковський, Б. Конфорті, О. Копиленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крусян, О. Лукашова, І. Лукашук, Л. Луць, П. Любченко, П. Маланчук, П. Мартиненко, Н. Мяловицька, О. Назаренко, Н. Нижник, Н. Оніщенко, М. Петришина, О. Петришин, Х. Приходько, В. Погорілко, Н. Пронюк, М. Пухтинський, О. Пушкар, П. Рабінович, А. Санченко, М. Селівон, Д. Снідал, І. Софінська, П. Трачук, В. Трояновський, О. Фрицький, О. Чумакова, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та інші.

Як зазначає І.С. Демченко, реформування системи місцевого самоврядування згідно зі стандартами, що склалися у межах європейського правового простору є однією із стратегічно важливих цілей України. Більше того, реформування базових інститутів муніципального законодавства та права на основі та з урахуванням європейських правових стандартів цілком логічно впливає із закріплених в Конституції України положень, де, в уже в Преамбулі стверджується європейська ідентичність Українського народу, а також незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

Також зауважимо, що без якісного продовження комплексної реформи місцевого самоврядування в Україні не представляється можливим ефективно впровадження вкрай важливих для суспільства соціально-економічних, політико-правових та інституційних перетворень на рівні державному, детермінованих значною мірою зобов'язаннями, які взяла на себе наша держава у відповідності до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та

Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Сучасні тенденції реформування системи місцевого самоврядування є загальними для всіх сучасних держав, оскільки вони зумовлені процесами глобалізації та інформатизації суспільства, підвищенням загального рівня правової культури та правосвідомості громадян, створенням міжнародних правових стандартів та ін. Ефективне реформування місцевого самоврядування передбачає налагодження відповідного рівня міждержавного співробітництва у сфері місцевого самоврядування, урахування його міжнародних стандартів та принципів, досвіду організації та функціонування в країнах сталої демократії, запровадження сучасних інноваційних підходів [5, с. 3-4].

Стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням тому є становлення системи муніципальних прав людини, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади. Такий гомеостазис, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства [6, с. 60].

Фактично, в умовах сьогодення ефективність міжнародного співробітництва у сфері місцевого самоврядування прямопропорційно залежить від того, наскільки активно будуть імplementовані в систему національного законодавства власне міжнародно-правові стандарти муніципально-правового змісту. Більше того, від цього залежить і можливість якісно продовжити реформу місцевого самоврядування в Україні, щоб наблизити даний конституційний інститут до такого рівня, який характеризує місцеве самоврядування в країнах-

членах ЄС. Одними із найважливіших показників вказаного рівня є як обсяг, так власне й дієвий механізм реалізації та захисту прав та свобод, якими володіє кожна особа, яка проживає (перебуває) на певній локальній території, територіальна громада в цілому, як локальна спільнота і які характеризують їх муніципально-правовий статус відповідно; децентралізація публічної влади; активне запровадження європейських регіональних та локальних позитивно апробованих практик партисипативної демократії; муніципалізація концепції стійкого (збалансованого) розвитку тощо.

Імплементация в національне законодавство міжнародно-правових стандартів муніципально-правового змісту допоможе пришвидшити процеси модернізації та трансформації як загальнодержавних, так і муніципальних інституцій у відповідності до євроінтеграційних прагнень України, провести якісну реформу місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності, регіоналізації, децентралізації та стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації, що, у свою чергу, є запорукою побудови ефективного громадянського суспільства, сучасної соціально-правової демократичної держави.

Література та джерела інформації:

1. Хаустова М. Г. *Феномен глобалізації та плюралізм її інтерпретації. Форум права. 2013. № 4. С. 430–440.*
2. Шахрай С. М. *Государство и глобализация: методологические и политико-правовые проблемы. Моск. Гос. Ин-т междунар. Отношений (ун-т). М. 2002. 261 с.*
3. Давид Р. *Основные правовые системы современности. Москва: Прогресс, 1988. 400 с.*
4. Стеценко С. Г. Васечко Л.О. *Глобалізація та право: національний вимір: Монографія. Київ: Атіка, 2012. 174 с.*
5. Петришин О. О. *Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз 12.00.01 - теорія та історія держави і права; історія політичних*

і правових учень. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Національна академія внутрішніх справ. Київ. 2014. 22 с.

- б. Батанов О. В. Сучасні міжнародні стандарти у галузі місцевого самоврядування та права людини. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2016. № 3-4. С. 60-63.*

*Гуляєва Л.П.
доцент кафедри фінансів АПСВТ
Водзінська В.С.
студентка факультету ЕСТТ АПСВТ
Сокоренко Д.О.
студентка факультету ЕСТТ АПСВТ*

МІСЦЕВІ ОБЛІГАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Україна впевнено реформує бюджетну систему, що супроводжується процесами децентралізації з передачею органам місцевого самоврядування значного обсягу повноважень та бюджетних ресурсів. Проте разом з можливостями, децентралізація в Україні поставила нові виклики перед органами місцевого самоврядування у контексті пошуку джерел фінансування для розвитку місцевої інфраструктури та забезпечення потреб місцевих громад. У 2020 році до цих завдань додалася протидія та упередження негативних соціально-економічних наслідків пандемії коронавірусу. Одним з перспективних, проте недостатньо використовуваних у вітчизняних реаліях фінансових інструментів залучення коштів до місцевих бюджетів, на нашу думку, є місцеві облігації.

Світова практика доводить високий потенціал випуску облігацій місцевою владою (в закордонній практиці – муніципальних облігацій). Так, за даними інформаційного агентства Cbonds, у світі в обігу знаходяться муніципальні облігації 43 країн на загальну суму 2 трлн дол. США. Причому у більшості країн муніципальні облігації можуть випускати не тільки міста, але й території: провінції, департаменти, області тощо. Муніципальні облігації випускаються як

місцеві або як єврооблігації, номіновані в іноземній валюті для розміщення на міжнародних фінансових ринках. Лідерами випусків є Китай, Євросоюз, Південна Корея та Канада. Середній обсяг випуску – 300 млн. доларів. Облігації випускаються зазвичай на 3, 5 та 7 років. [1]

В Україні емісія та обіг місцевих облігацій регулюється нормами Закону України " Про цінні папери та фондовий ринок " від 23.02. 2006 р., № 3480-IV. У ст. 9. Облігації місцевих позик до облігацій місцевих позик віднесено облігації внутрішніх та зовнішніх місцевих позик. Рішення про розміщення облігацій місцевих позик приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим або міська рада відповідно до вимог, установлених бюджетним законодавством [2]. Механізм випуску та обігу муніципальних облігацій регулюється Рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14.06.2018р. № 391 «Про затвердження Положення про порядок емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу» [3].

Рішення про розміщення облігацій місцевих позик (ОМП) приймає міська рада відповідно до вимог, установлених бюджетним законодавством України. Випуск та розміщення ОМП серед інвесторів є окремим видом місцевих запозичень, що здійснюються з метою фінансування бюджетів розвитку міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних місцевих об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів територіальних громад міст. Емітентом ОМП виступає міська рада, яка від свого імені розміщує облігації і бере на себе зобов'язання, що випливають з умов розміщення цих облігацій, перед власниками облігацій.

В Україні за роки незалежності здійснили понад 70 випусків муніципальних облігацій на загальну суму понад 11 мільярдів гривень. Процедура дещо складніша, ніж отримання банківського кредиту, адже міська рада повинна отримати погодження Міністерством фінансів обсягу та умов здійснення запозичення. Аналізуючи практику та обсяги місцевих запозичень у 2015-2020рр., можемо зробити висновок, що інститут місцевих запозичень в Україні, на жаль, розвинутий надзвичайно слабо (табл.1). За даними Національної

комісії з цінних паперів та фондового ринку всього 19 міських рад від 2003 року створювали муніципальні облигації. Серед них Дніпровська, Северодонецька, Горішньоплавнівська, Бердянська, Краматорська, Бориспільська та Кременчуцька міські ради використали цю можливість лише один раз.

Найбільший "бум" створення муніципальних облигацій стався у 2008 році. Тоді це зробили 10 міст. Через світову фінансову кризу в 2009 році зареєстрували лише три емісії місцевих облигацій, а у 2010 році жодної. У 2011-2012 роках ринок став поступово відновлюватися. У 2014 році п'ять міст знову створили облигації, але після цього міські ради зупинилися на декілька років. Протягом останніх трьох років лише три міста створюють муніципальні облигації — Львів, Харків та Івано-Франківськ [4].

Таблиця 1

Випуски облигацій внутрішньої місцевої позики у 2015-2019рр. [1]

Орган місцевого самоврядування	Сума позики, тис.грн.	Рік випуску	Рік погашення	Ставка, %
Київська міська рада	2 375 000	2014	2015	15,2
	1 496 000	2020	2021	11
Львівська міська рада	2 20 000	2018	2021	17,89
	220 000	2018	2021	17,89
	300 000	2019	2022	17,7
	300 000	2020	2025	8,5 (плаваюча)
Івано-Франківська міська рада	100 000	2018	2019	17,5
	100 000	2018	2020	17,5
	100 000	2018	2021	17,5
	500 000	2019	2023	19
	500 000	2020	2024	18
Харківська міська рада	300 000	2018	2021	17,65
	250 000	2019-2020	2022-2023	18

Джерело: побудовано авторами за даними НКЦПФР.

Серед факторів, які знижують активність місцевих рад, як зазначає Максимчук О.А., відсутність порядку емісії облигацій зовнішніх місцевих позик, в результаті чого, незважаючи на формальний дозвіл на їх випуск, місцеві ради неактивні на міжнародних ринках облигацій. Право на здійснення місцевих запозичень мають лише міські ради та ВР АРК, а щодо зовнішніх запозичень, то

навіть не всі міські ради мають можливість їх здійснювати (лише міські ради міст обласного значення, Києва та Севастополя [5, с. 103].

Крім того, чинним законодавством не передбачено здійснення запозичень сільськими, селищними радами та радами об'єднаних територіальних громад (ОТГ), хоча дане питання вже неодноразова піднімалося у законопроектах та виносилося на розгляд Верховної ради України. Об'єднані територіальні громади, яким наразі делеговано повноваження щодо управління в певних територіальних одиницях створювалися з метою подолання недоліків, притаманних системі, при якій існують окремі сільські і селищні ради, що не мають достатніх ресурсів для виконання своїх завдань, об'єднавши їх в територіальне утворення з достатньою ресурсною базою. Надання ОТГ права випускати місцеві облігації дозволить відновити конституційну справедливість відносно однакових прав громад щодо місцевих запозичень, здійснити реальний крок до їх фінансової децентралізації. Громади різних рівнів матимуть додаткову можливість за рахунок місцевих запозичень, на власний розсуд вирішувати як розвиватись [6].

Поряд з облігаціями місцевої позики, в Україні розробляються пропозиції щодо створення нового фінансового інструмента залучення коштів для реалізації місцевих інвестиційних проектів – облігації фондів місцевого розвитку [7]. На відміну від облігацій місцевих позик, де емітентами можуть бути лише міські ради, рішення про емісію облігацій фондів місцевого розвитку можуть також приймати обласні, районні, селищні та сільські ради. Кошти від розміщення (продажу) облігацій інвесторам можуть бути використані тільки на будівництво, реконструкцію об'єктів інфраструктури, призначених для задоволення потреб територіальних громад.

Порівнюючи різні механізми наповнення місцевих бюджетів, можна визначити наступні переваги облігації у порівнянні з банківським кредитом:

облігація має стандартизовану бездокументарну форму, а отже менші витрати при розміщенні і обслуговуванні боргу;

облігація може змінювати свого власника (інвестора), тобто право вимагати від емітента виконання умов позики може бути об'єктом операцій купівлі-

продажу на ринку, а отже облігація може вільно обертатися, слугувати платіжним засобом, заставою, передаватися в спадщину і бути об'єктом інших правочинів згідно законодавства;

облігації можуть випускатись без забезпечення виконання зобов'язань емітентом у вигляді майна та інших активів, у той час як кредитним договором здебільшого передбачається наявність відповідного забезпечення з боку позичальника.

Розвиток ринку місцевих позик обмежує й низька обізнаність населення, місцевої влади, громад у даному питанні. Такі фактори у сукупності як низький рівень просвіти громадян у досліджуваних механізмах; недовіра населення органам державної влади, місцевого самоврядування; нестабільність економічної ситуації та часта кардинальна зміна політичних сил та напрямків розвитку держави; епідеміологічна ситуація, разом змусили громадян акумулювати кошти, виключаючи будь-які інвестиції.

Вважаємо, що для розвитку ринку місцевих облігацій в Україні потрібно провести низку заходів, нагальними з яких є: вдосконалення нормативно-правової бази щодо випуску і розміщення цінних паперів місцевої позики, надавши таке право об'єднаним територіальним громадам. При цьому важливим є підвищення рівня знань фахівців органів місцевого самоврядування та надання їм чітких інструкцій з виходу на ринок місцевих запозичень.

Література та джерела інформації:

- 1. Москвін С. Облігації як інструмент розвитку міст. Інформаційний портал «Децентралізація». URL: Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/9009>*
- 2. Закон України "Про цінні папери та фондовий ринок" від 23.02. 2006 р., №3480-IV.*
- 3. Положення про порядок емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу», затверджене рішенням НКЦПФР від 14.06.2018р., №391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0808-18#Text>*

4. Дікун А. Чи є сенс у муніципальних облигаціях? Журнал «Український тиждень». URL: <https://m.tyzhden.ua/publication/249310>

5. Максимчук О. А. Місцеві запозичення як джерело здійснення капітальних видатків місцевих бюджетів. Світ фінансів. 2019. №2(59). С.98 - 108.

6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (урівняти в правах громади міст з іншими громадами відносно місцевих запозичень). Висновок до проекту Закону України від 08.04.2016 № 4337. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/xh3ch00a?an=6>

7. Проект закону України про облигації фондів місцевого розвитку. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64518.

Верлос Н.В.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
та трудового права
Запорізького національного університету

РЕЦЕПЦІЯ ІННОВАЦІЙНИХ ФОРМ МІНІЦИПАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Становлення сучасної демократичної держави детермінує необхідність розвитку інституту місцевого самоврядування як невід'ємної складової конституційного механізму публічної влади, а розвиток інституту муніципальної демократії має важливе значення для налагодження комунікативного зв'язку з інститутами громадянського суспільства та сприяє зміцненню аксіологічних засад конституціоналізму в цілому.

Розвиток місцевого самоврядування взагалі та інститутів муніципальної демократії, зокрема, відбувається під впливом глобалізації та універсалізації міжнародних стандартів. Важливу роль у цьому процесі відіграє рецепція як об'єктивне явище правової дійсності і тривалий перманентний процес міждержавної правової взаємодії, адже кожна держава знаходячись перед глобальними викликами людству з одного боку розуміє необхідність

радикальної зміни національної системи права, а з іншого намагається зберегти глибинні історичні корені, які століттями формувались на підставі правових традицій та звичаїв.

Останнім часом можна спостерігати активний процес впливу інноваційних технологій на функціонування усіх сфер життєдіяльності в Україні та конституційного механізму публічної влади. Так, активно розвивається і поступово інтегрується в процесі муніципально-правового реформування ідея розвитку та реалізації електронної муніципальної демократії та інші інновації, такі як технології краудсорсингу, аутсорсингу тощо.

Варто акцентувати увагу та тому, що дослідження інноваційного потенціалу рецепції як конституційно-правового та муніципально-правового феноменів на сьогоднішній день, в умовах пандемії COVID-19, набуває особливої актуальності. При цьому під інноваційним потенціалом рецепції пропонується розуміти інституційно-системний механізм запозичення новітніх конституційно-правових та муніципально-правових правових ідей, принципів, норм, інститутів із поступовим їх впровадженням, що базується на використанні нових науково-технічних винаходів в процесі підвищення ефективності функціонування окремих правових інститутів.

Розвиток науково-технічного прогресу багато в чому створює підстави для якісного оновлення інституційного дизайну усієї системи конституційного механізму публічної влади і сприяє появі нових інститутів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Зокрема, розвиток Інтернет-технологій дозволяє реалізовувати концепцію електронної демократії (е-голосування, е-петиції, е-експертизи, е-обговорення та ін). Рецепція інституту електронної демократії, активна її імплементація у вітчизняне законодавство є конституційно-правовою інновацією, яка дозволить підвищити ефективність функціонування органів публічної влади; дозволить спростити комунікацію між органами публічної влади та громадянським суспільством; сприятиме залученню громадян до прийняття важливих державно-владних рішень.

Однією з інноваційних форм муніципальної демократії, рецепція якої вже пройшла стадії доктринального аналізу можливості та необхідності запозичення,

обговорення доцільності запровадження, нормативного визначення і, нарешті заходиться в процесі активної реалізації є електронні петиції.

На місцевому рівні одними з перших електронні петиції ввели англійські міста Бристоль і Кінгстон-на-Темзі (2004). Саме в англійських муніципалітетах Британії цей інструмент сьогодні використовується чи не найактивніше, чого не скажеш, наприклад, про Уельс чи Північну Ірландію. У 2005 році розпочалося пілотне впровадження е-петицій у 14 містах Норвегії, щоправда втілювався цей проект доволі складно і суперечливо. Також відомим є запущений у 2008 році петиційний сервіс Мальмо, що дав поштовх для розвитку місцевих електронних петицій у Швеції [1, с.3].

Рада Європи у своїх рекомендаціях CM/Rec(2009) щодо електронної демократії від 18 лютого 2009 року пропонує визначати е-петицію як електронне подання протесту чи рекомендації демократичному інституту та закликає сприяти ефективній реалізації цієї форми демократії, при цьому зазначається що громадяни, які підписують петицію можуть брати участь у дискусії з цього питання, вказавши свої імена та он-лайн адреси [2].

У вітчизняну практику державотворення інститут е-петицій 2015 р. шляхом внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» [3]. Відповідно до ст. 23¹ Громадяни можуть звернутися до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями, а вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування, при цьому строки збору підписів визначаються статутом територіальної громади. На сьогоднішній день більшість органів місцевого самоврядування в Україні вже запровадили сервіс електронних петицій і активно його використовують з метою налагодження комунікативного зв'язку між органами місцевого самоврядування та членами територіальної громади.

Наступною інноваційною формою муніципальної демократії, рецепція якої ще тільки знаходиться на стадії обговорення, є електронні вибори. Необхідність запровадження технології е-виборів (е-голосування, е-ідентифікації, е-підрахунку голосів) вже давно дискутується на міжнародному рівні і навіть багатьма країнами здійснюються спроби повного або часткового його

запровадження, на рівні пілотних проектів, а саме в таких країнах як Естонія, Франція, Норвегія, Швейцарія, Австралія та ін.

В Україні з прийняттям у 2019 році Виборчого кодексу в Україні [4] закладено нормативні засади можливості експериментального використання інноваційних технологій у виборчому процесі, зокрема відповідно до ст.18 Центральна виборча комісія може прийняти рішення про впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів у формі проведення експерименту або пілотного проекту. Від Міністерства цифрової трансформації надходила інформація про ймовірність реалізації пілотного проекту е-голосування на місцевих виборах у 2020 р. але його так і не було реалізовано.

Останнім часом актуалізується питання про важливість рецепції зарубіжного досвіду та підвищення ефективності розвитку такої форми муніципальної демократії як «партиципаторне бюджетування».

Вперше, інструменти партиципаторного бюджетування були впроваджені у 1989 році у бразильському місті Порту Алегрі. Протягом 30 років бюджет участі залишається трендом у розвитку громад багатьох країн світу, який допомагає ефективно вирішувати найгостріші потреби найбільш вразливої частини населення та сприяє розвитку взаємовідносин між владою та громадою на місцевому рівні [5, с.5]. Вітчизняна дослідниця К.О. Токарева пропонує бюджет участі (громадський чи партиципаторний бюджет) визначати як процес взаємодії відповідних органів місцевого самоврядування з громадськістю, спрямований на залучення громадян – членів територіальної громади до участі у бюджетному процесі через подання проектів, проведення голосування за такі проекти, контролю за їх реалізацією в межах визначених відповідною міською радою параметрів громадського бюджету [6, с.39].

Процес рецепції цієї форми муніципальної демократії в Україні починається з 2015 р. коли запроваджуються пілотні проекти «громадський бюджет», а станом на кінець 2018 року в Україні його впроваджують вже 124 ОМС [5, с.10].

Наприклад, у м. Запоріжжі програму Громадського бюджету започатковано у 2016 році, механізми її реалізації постійно вдосконалюються. У 2017 році було вдвічі збільшено фінансування громадських ініціатив порівняно із попереднім роком, до 10 млн гривень. У 2019-2020 роках було внесено зміни у положення про Громадський бюджет [7], які стосуються вимог до подання та розгляду проєктів, порядку голосування та підрахунку голосів. У 2020 році в умовах пандемії через карантинні заходи довелося відмовитися від паперового голосування, а тому пропонується голосування онлайн на порталі Громадський бюджет <https://gb.zp.gov.ua/projects> [8].

Отже, громадський бюджет є інноваційною формою муніципальної демократії, що передбачає можливість ефективну участі громадян в прийнятті рішень щодо призначення частини коштів місцевого відповідного бюджету.

Узагальнюючи викладене можна констатувати, що останнім часом інсталяція інноваційних форм муніципальної демократії Україні таких як електронні петиції, електронні вибори, громадський (партиципаторний) бюджет тощо відбувається в процесі рецепції позитивного досвіду європейських та інших зарубіжних країн з розвиненим рівнем демократії, а також з урахуванням рекомендацій Ради Європи. Цей процес відбувається під впливом низки факторів, а саме, розвиток інформаційно-комунікативних технологій, цифрова трансформація, євроінтеграція, глобалізація, універсалізація та ін.

Література та джерела інформації:

1. Колесников О. Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/Petitsiyi_gotov-1.pdf
2. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (edemocracy): Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009, URL: https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf

3. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19#n17>
4. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n117>
5. Впровадження та удосконалення Громадського бюджету – практичні рекомендації: посібник підготовлено в рамках діяльності проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС) К., 2019. 73 с. http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/PB_Guide.pdf
6. Токарева К. О., Бюджет участі: сучасний стан та тенденції розвитку (досвід України та іноземних держав). Право та інноваційне суспільство. № 1 (10). 2018. С.39-44.
7. Положення про Громадський бюджет у місті Запоріжжя: Затверджено рішенням Запорізької міської ради №23 від 25.05.2016 р. (зі змінами від 18.12.2019 р.) https://zp.gov.ua/upload/content/o_1dsr9af1n1jap4idg351vkt18fam.pdf
8. Офіційний веб-сайт Запорізької міської ради <https://zp.gov.ua/uk/page/gromadskij-byudzheta>.

Бобровник Д.О.
здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України

ЛЮДИНА-ЧЛЕН ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В СВІТЛІ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

На початку третього тисячоліття в умовах глобалізаційного впливу, що несе в собі воістину революційний модернізаційний потенціал, міжнародна спільнота держав репрезентує собою створену динамічну багатофакторну систему:

- розвиток якої визначається не тільки процесами глобалізації економічної, технологічної, політичної, соціальної, культурної сфери, а і сфери правової,

- коли норми поведінки, завдяки існуванню міжнародного договірного права через застосування міжнародних норм, що містяться в міжнародних міждержавних багатосторонніх договорах імплементуються через механізм запозичення в національні правові системи,

- таке запозичення, насамперед, відбувається в системі національного конституційного права, що є основоположною і профільною галуззю національного права, і трансформуються в його норми,

- отже, саме так створюється, формується, розвивається, розширяється, актуалізується і об'єктивується загальний та єдиний правовий простір в сфері регламентації, регулювання, контекстуалізації і реалізації найважливіших питань глобального, регіонального і локального розвитку, що представляють собою загальний інтерес для всіх акторів міжнародно-правових відносин;

- результатом створення, функціонування і розвитку такого загального та єдиного правового простору, що підсилюється створенням та паралельною дією інформаційного суспільства стає виникнення стану, коли глобальні трансформаційні процеси, які сьогодні переживає людство, породжують, з одного боку, небачені раніше, іноді просто фантастичні можливості для держав, їх соціумів, і що є головнішим, – для конкретної людини, а з іншої – кидають суспільству нові, досить серйозні виклики, більшість з яких володіють великим конфліктогенним потенціалом. Ці виклики фактично породжують нове «глобальне суспільство», що засновано на загальних концепціях, принципах, нормах, а також нову людину ХХІ століття – «людину глобальну», що також починає сповідувати та модернізувати своє життя на основі нових ідеалів, цінностей, правил поведінки, – викликаючи серйозні суперечливості між глобальним соціумом і глобальною людиною і вже такими, що застарівають нормами моралі, етики, права тощо.

Отже, в результаті виникнення «людини глобальної» проблематика, переваги і недоліки глобалізації «вриваються» на локальний рівень функціонування державно організованого соціуму, де на рівні місцевого самоврядування (далі – МСВ) в межах територіальної спільноти – територіальної громади (далі – ТГ), в умовах повсякденності колись досить стабільно і

комфортно себе почувала людина (особистість), здійснюючи свій життєвий цикл, формуючи в процесі нього свої інтенції, життєві устремління, екзистенційні потреби, інтереси, атитюди.

В наш час, при зберіганні всіх істотних просторових ознак (локус, спільнота, повсякденність) – людина-член ТГ починає або зі своєї волі, або поза неї, діяти і функціонувати в світлі глобалізаційних процесів, що якісно змінюють і просторові і темпоральні характеристики існування і розвитку, змінюючи внутрішній стан саме конкретної людини, коли її повсякденне існування починають пронизувати глобальні смисли, виклики та впливи, що не є характерними для неї в ординарних умовах функціонування державності. Звідси, у ситуації, яка сформувалася, завдяки глобалізаційним впливам, розвиток даної проблематики набуває особливої соціальної гуманістично-ідеологічної та матеріально-технологічної значимості, що об'єктивно детермінує необхідність її теоретичного, теоретико-організаційного (діяльнісного), нормативного (поведінкового) супроводження і забезпечення.

Тому, метою дослідження наведених тенденцій є не тільки аналіз теоретико-методологічних засад сучасних процесів глобалізації через вплив їх позитивних та негативних факторів на людину-члена ТГ, що мешкає на локальному рівні соціуму в національній державі, а і визначення позитиву в глобалізаційному потенціалі, який набуває така людина-член ТГ і одночасно житель відповідної території в таких умовах, що не є звичайними, ординарними, характерними, повсякденними, а виступають надзвичайними, екстраординарними для стабільного здійснення людиною свого життєвого циклу та налагодження різних аспектів взаємодії та взаємовпливу на інших членів людської спільноти, як локальної, так і глобальної, враховуючи феномен «загального глобального суспільства».

Необхідно зазначити, що феноменологія глобалізації є досить складною і поліпредметною, звідсіля це обґрунтовує той факт, що вона виступає предметом багаторічних і багатоаспектних концептуально-методологічних та практичних дискусій у науковому світі. Такий стан справ детермінується низкою причин, серед яких: по-перше, наявність полісемічності і полісемантичності терміну

«глобальний» (від француз. «globus» – куля), що позначає всесвітній, всезагальний, універсальний процес; по-друге, різним і суперечливим етимологічним навантаженням терміно-поняття «глобалізація»; і, по-третє, різними доктринально-дефінітивними поглядами на глобалізацію, що спираються на наведені вище причини та, зазвичай, витікають з такого стану справ, що мають стохастичну характерологію в науці.

Вважаємо, що для розкриття впливу глобалізаційних процесів на людину-члена ТГ, є необхідним дослідити різні аспекти впливу самої глобалізації та її складових елементів на конкретну фізичну особу, що: а) легально знаходиться на території відповідної національної держави; б) пройшла відповідний процес загальної соціалізації, включаючи правову соціалізацію; в) має відповідний правовий стан або не має його, володіючи в залежності від цього відповідним правовим статусом; г) здійснює на локальному рівні соціуму свій життєвий цикл; г') продукуючи в процесі цього відповідні інтенції, життєві устремління, екзистенційні потреби, інтереси, атитюди; д) визначаючи і здійснюючи в процесі їх реалізації відповідні рольові позиції; е) функціонуючи на рівні МСВ в основоположній рольовій позиції жителя-члена ТГ.

В якості складових елементів феномену глобалізації треба розглядати її характерологічні риси, що визначають: а) її телеологічні домінанти, б) предметно-об'єктний склад, в) суб'єктний склад, г) просторові та г') темпоральні ознаки-характеристики, д) її вплив на глобальний, державний та локальний соціум тощо. Вважаємо, що саме завдяки ним, через їх розуміння можливо дослідити позиціювання людини-члена ТГ в системі координат глобалізації.

Розглядаючи телеологічні домінанти глобалізації треба розуміти їх як процес, що визначається ринковими, а не державними силами. Він скерований на гомогенізацію життя: ціни, продукти, рівень якості охорони здоров'я, рівень доходів, відсоткові банківські ставки мають в даному випадку тенденцію до вирівнювання на світовому ринку [1].

На думку дослідника М.В. Фоміної, глобалізація в своїй основі – це, перш за все, нова, більш висока ступінь інтернаціоналізації господарського життя в планетарному масштабі, що безпосередньо пов'язане з поглибленням

суспільного поділу праці; концентрацією і централізацією капіталу на міжнародному рівні; тенденціями до інтернаціоналізації інших сторін життя сучасного людства [2, с. 28]. Відмічаючи системний характер такого підходу, необхідно акцентувати увагу на феноменології інтернаціоналізації господарського життя та інших сторін життя сучасного людства, що означає проникнення міжнародно-правового регулювання та норм (правил поведінки), що його репрезентують, на різні рівні публічного управління та соціального життя, включаючи і локальний рівень, де існує і функціонує ТГ.

Для людини-члена ТГ, що мешкає в локальному соціумі, насамперед, спостерігається впровадження на цей рівень міжнародних стандартів економічної діяльності та міжнародні правила економічного життя, що здійснюють вплив на відповідний рівень модернізації міського господарства, а також розширення асортименту послуг, що надаються на муніципальному рівні, завдяки активізації та розширеному використанню ринкових інструментів. Крім того, зазначена тенденція вирівнювання на світовому ринку, раніше чи пізніше, починає проявлятися і на рівні національної держави та її територій, що розширяє можливості людини-члена локального соціуму для їх використання у вигляді появи нових товарів, послуг, економічних та соціальних смислів, інтересів, уподобань та можливостей. Безумовним позитивом в цих процесах є інформування людини про ефективність ринкових механізмів та їх можливості щодо позитивного впливу на повсякденне життя, що формує якісно нову економічну свідомість та поведінку.

Аналіз предметно-об'єктного складу глобалізації дає можливість розглядати профільні процеси з позицій їх аксіологічного наповнення. У цьому аспекті треба враховувати, що глобалізація також проявляється в залученні багатьох різноманітних чинників, що зрештою формує процес глобальної трансформації, яка зачіпає усі сфери – економіку, політику, культуру і право. Отже, вона по суті являє собою соціальний процес, в ході якого стираються географічні кордони соціальних і культурних систем, і населення все більше усвідомлює, що зникнення цих кордонів приносить як користь, так і характеризується негативним впливом. В цьому відношенні М. Кастельс

відмічає, що на сьогодні глобалізація має свої обмеження, оскільки доки існуватимуть національні держави і національні уряди, доти проводитиметься національна політика протекціонізму та існуватимуть економічні регіони, не включені до глобальної економіки. Тому процес глобалізації не є безболісним і безконфліктним, вона зачіпає усі аспекти життєдіяльності людей; відбувається злам у так званій психосфері; змінюються культурні, психологічні, моральні форми існування людей [3].

Вважаємо, що, з одного боку, вплив предметно-об'єктного складу глобалізації на людину-члена ТГ є колосальним, бо пересичена людина в умовах багатофакторного глобального розвитку не тільки отримує нові, якісні можливості для свого розвитку, що їх раніше були недоступні, а починає у відповідь на такі потенційні можливості підвищувати свій рівень самосвідомості, формувати зовсім нові смисли і оцінки свого існування в соціумі, виробляючи нові стандарти своєї поведінки в ньому, модифікуючи свої поведінково-діяльнісні настанови у відповідності до них. В таких умовах у людини в рамках локального соціуму формуються нові настанови та підвищується інтерес до нової якості комунікативної взаємодії з іншими членами ТГ на міжособистісному, груповому, колективному рівнях. А зміни культурних, психологічних, моральних форм існування людей, що відбуваються на основі зростання їх економічного і соціального буття, трансформують їх життєвий цикл в бік суттєвого покращення і підвищення його якості і змістовності.

Але в цьому процесі існують і негативні наслідки, по-перше, вони пов'язані з неповним охоптом глобалізацією всіх держав та територій окремих держав (приграничні, провінційні, нерозвинуті території тощо), – результатом чого, по-перше, виступає нерівномірність економічного і соціального розвитку ТГ у різних державах або навіть на території однієї держави, що ставить такі ТГ та їх жителів-членів у нерівні умови для їх економічного і соціального зростання і розвитку; по-друге, це вельми негативно відбивається на соціальному статусі або габітусі конкретної людини-члена ТГ, бо останній не тільки не відповідає відповідним соціально-економічним стандартам в рамках регіональної або субрегіональної спільноти держав, а і навіть національним стандартам всередині

конкретної держави (наприклад, у порівнянні габітусу жителів-членів сільських ТГ з жителями-членами ТГ міст, особливо великих). Наслідком такого стану є не тільки деформації соціально-економічного, а і правового статусу людини, зокрема конституційно-правового, коли зафіксовані в основному законі держави права, свободи і обов'язки людини, перетворюються у прості декларації, бо не є підкріплені відповідними економічними і соціальними гарантіями.

Тобто, можна зазначити, що предметно-об'єктний склад глобалізації здійснює на людину-члена ТГ системний, комплексний, багатofакторний і багатосторонній вплив, виступаючи, з одного боку, відповідним мірилом економічного, соціального і культурного розвитку, достатку і благополуччя, а з іншого – реальною можливістю підвищити не тільки якість свого матеріального життя, а і особисте зростання як людини-індивідуума і людини-члена локальної спільноти в контекстуалізації самопрезентації особистості в рамках такої спільноти, в процесі якої людина демонструє свої морально-етичні настанови, що базуються на її філософії життя і функціонування в соціумі. На нашу думку, тут відіграє важливу роль і третій фактор – бажання освоїти якісно нові форми життєдіяльності, комунікативної взаємодії в процесі споживання відповідних соціальних благ, нові форми кооперації з іншими членами громади з метою зробити їх ординарними, повсякденними, застосовними для великої кількості проявів життєвого циклу людини-члена ТГ для передачі наступному поколінню як історично-соціальної спадщини.

У контекстуалізації суб'єктного складу глобалізації треба звернути увагу на його необмежений характер. У могутні процеси економічної, політичної, і на сьогодні, вже правової глобалізації залучені держави і народи, міжнародне співтовариство держав та його міжнародні організації, міжнародні некомерційні організації, інституції громадянського суспільства та їх асоціації на державному і універсальному рівнях, найважливішу роль відіграють економічні структури – у виробничій, фінансовій, банківській та інших сферах. Серед наведених суб'єктів основоположну роль відіграє людина, що фактично виступає телеологічною домінантою глобалізації та її бенефіціаром, а точніше – суб'єктом-об'єктом глобальних тенденцій та змін. В цьому аспекті локальний

рівень соціуму, де функціонує ТГ, є яскравою демонстрацією вигід та позитивів від впливу глобалізації на людську спільноту та кожного з її членів, бо тільки так можливо оцінити і спостерігати вплив глобальних чинників на людське життя – через підвищення його якості, матеріального і соціального стану, фінансової і матеріальної спроможності, успіхів у підприємницькій або виробничій діяльності, можливості і ступені реалізації індивідуальних, групових або колективних інтересів. Отже, можна стверджувати, що прогресивно-поступальний характер глобалізації та її ознак-характеристик найбільш ефективно і продуктивно перевіряється через повсякденне життя конкретної людини та її асоціацій на рівні локального соціуму, тобто там, де створювались, формувались, перевірялись соціальною практикою, реалізовувались та вдосконалювались суспільні форми життя людини, що лежать в основі екзистенційних схем історично-діяльнісного розвитку людської цивілізації, бо саме тут створюються локальні, регіональні, державні і глобальні історичні конструкції.

Просторові та темпоральні ознаки-характеристики глобалізації проявляються в стохастичній нерівномірності її як процесу – вона охоплює держави та континенти, але таке охоплення не тотальним, а носить поступовий і тривалий характер. Разом з тим, переважна більшість вчених наголошує на тому, що провідною тенденцією сучасного загальносвітового суспільного розвитку виступає стрімке пришвидшення процесів глобалізації. В основі такої позиції лежить визнання особливого впливу на профільні процеси інформаційної складової глобалізаційних процесів, що напряду сприяє різним позитивним та негативним політичним та соціально-економічним змінам у світі, на рівні держав та їх територій. Більш того, саме аналізуючи активізацію глобалізаційних процесів у часі, відслідковуючи їх динамічний та багатофакторний характер, вони пропонують по-новому розглядати феномен глобалізації – з врахуванням його цивілізаційного потенціалу – так, на думку В. Воронкової, «глобалізація – це цивілізаційне зрушення, що є соціальною реальністю» [4, с. 291]; значенням для розвитку цивілізації – «глобалізація – це провідна риса та тенденція постіндустріального суспільства» (М. Ващекін) [5, с. 50]; визначенням його

економічно-інтеграційного потенціалу – «глобалізація – це всесвітній процес, що взаємозв'язує національні, соціально-економічні утворення у єдину економічну та суспільну систему» (І. Лукашук) [5, с. 52]; акцентуючи увагу на його формаційно-управлінській характеристиці – «глобалізація уявляє «нову капіталістичну економіку», що розвивається у мережі менеджменту, виробництва та розподілу» (М.Кастельс) [5, с. 48] і т. ін.

Але, незважаючи на різні погляди щодо визначення поняття цього феномену, дослідники погоджуються на тому, що глобалізація є дійсно універсальним багаторівневим та поліоб'єктним процесом, який охоплює всі сфери життя, радикально змінюючи їх через розширення і застосування нових форм її економічної, політичної, соціально-культурної, правової організації. А це, безумовно і безпосередньо впливає на життя конкретної людини-члена локального соціуму.

В цьому контексті представляє інтерес доктринальна позиція дослідника В. Воронкової, яка виділяє наступні соціальні аспекти глобалізації [4, с. 292-293], що безпосередньо впливають на модифікацію повсякденного життя людини-члена ТГ, а звідси і на її життєвий цикл, його динаміку та якість. Отже, наведена дослідниця виокремлює наступні соціальні аспекти глобалізації, що на нашу думку, викликають відповідні соціальні наслідки, а саме :

- соціально-політичний аспект – політична глобалізація вивчає роль держави та інших суб'єктів міжнародного життя у глобалізованому світі, перспективи становлення глобального громадянського суспільства, яке має загальні правові норми та принципи. Наведений аспект може вільно бути застосований до габітусу людини-члена ТГ, оскільки демонструє позитивну роль держави щодо визнання, легалізації, охорони, захисту тощо інституту МСВ, ТГ, а також визнання, легалізацію, легітимацію, охорону, захист, реалізацію, гарантування прав і свобод людини, що реалізуються у вигляді її конституційно-правового статусу на рівні МСВ в межах ТГ;

- соціально-економічний аспект – економічна глобалізація вивчає формування глобальних ринків та стратегії поведінки корпорацій та міжнародних фінансово-економічних інститутів, перспективи формування

нових економічних зв'язків і типів господарства. Здавалося б, що такий підхід не може мати безпосередній вплив на габітус людини в МСВ, але наведена економічна парадигма напряму впливає на формування ринкової економіки, причому на її макро-, мезо, мікрорівнях, включаючи локальний рівень організації економічного життя через формування та існування міського господарства. Отже, стабільне та стале існування і функціонування ТГ напряму залежить від наведених умов, а людина-член ТГ виступає користувачем і бенефіціаром від такої діяльності, використовуючи відповідні форми економічного життя, що витікають з її екзистенційних проявів – інтенцій, устремлінь, потреб, інтересів, атитюдів.

- соціокультурний аспект – культурна глобалізація вивчає глибинні зміни у культурних зв'язках. Розуміння кроскультурної комунікації, що є результатом втілення такої форми глобальної комунікації дозволяє побудувати систему зв'язків культурологічної властивості, що має глобальний, державний, регіональний і локальний рівні. Особливістю цих рівнів є те, що вони не замкнуті, бо через їх наскрізну взаємодію і координацію виникає системний комплекс відносин, що напряму впливає на процес формування «глобальної людини», що є уособленням людини муніципальної, яка існує і функціонує на рівні МСВ і межах ТГ, але завдяки своєму духовно-інтелектуальному потенціалу може пізнавати, споживати, продукувати і реалізувати в повсякденному житті відповідні етично-культурологічні та морально-психологічні настанови глобальної культури, що визначають якісно-продуктивну трансформацію поведінки людей на рівні локусу. Причому саме людина буде модифікувати свою поведінку через призму наведених настанов, збагачуючи себе, своїх партнерів з комунікативної взаємодії та всю ТГ новими моральними цінностями. Разом з тим, треба зазначити, що людина-член ТГ не є пасивним користувачем надбань глобалізації, вона може активно протистояти їй в питаннях збереження своєї ідентичності, менталітету, відповідних форм соціального життя і соціальної практики, а також історичних надбань локальної спільноти.

На наш погляд, важливим соціальним аспектом глобалізації повинен виступати її правовий аспект. Важливість цього аспекту для світу та цивілізації

обґрунтовується створенням в умовах глобалізації єдиного правового простору, заснованого на єдиному розумінні, тлумаченні, реалізації, охорони, захисту і гарантуванні прав і свобод людини. Такий підхід формує міжнародні правові стандарти прав людини, що закріплюються в міжнародних договорах, а потім через застосування механізму національної імплементації норм міжнародного права, запозичуються національними конституційними системами. Враховуючи на те, що конституційно-правовий статус людини і громадянина на території конкретної держави фактично реалізується на рівні МСВ та в межах ТГ, людина-член такої локальної спільноти не тільки виграє у наявності та гарантуванні реалізації такого правового статусу, а і має можливість, виходячи з своїх інтересів реалізовувати конкретні права і свободи, а також виконувати свої конституційні обов'язки.

Резюмуючи, можна зазначити наступне:

- людина-член територіальної громади в світлі глобалізаційних процесів, не дивлячись на те, що вони носять екстраординарний характер, виглядає досить впевнено і гідно, враховуючи її місце в локальному соціумі, який відповідним чином є охоронюваним простором для її існування і функціонування;

- людина-член територіальної громади в світлі глобалізаційних процесів виступає не тільки суб'єктом-об'єктом глобалізації, а і відповідним репродуцентом її досягнень, активно використовуючи їх для організації свого життєвого циклу;

- людина-член територіальної громади в світлі глобалізаційних процесів трансформує свій життєвий цикл через модифікацію діяльнісно-поведінкових настанов, що скеровані на вирішення екзистенційних проблем її існування, а також на підвищення якості та інтенсивності комунікативної взаємодії переважно в рамках ТГ, але і з можливістю виходу за її межі;

- людина-член територіальної громади в світлі глобалізаційних процесів не є пасивним користувачем надбань глобалізації, вона може активно протистояти їй в питаннях збереження своєї ідентичності, менталітету, відповідних форм соціального життя і соціальної практики, а також історичних надбань локальної спільноти.

Література та джерела інформації:

1. *Воронкова В.Г. Глобалізація як процес універсалізації стосунків між державою та ринком [Електронний документ]. – Режим доступу: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_35_2.pdf*
2. *Фомина М.В. Теория глобализации: история, концепции, школы // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Том 6. № 12А. С. 26-36.*
3. *Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура [Електронний документ]. – Режим доступу: <https://www.gumer.info/bibliotek/Buks/Polit/kastel/02.php>*
4. *Воронкова В.Г. Філософія глобалізації: соціоантропологічні, соціоекономічні та соціокультурні виміри: монографія. – Запоріжжя: Видавництво ЗДІА, 2010. 272 с.*
5. *Глобалистика: Международный междисциплинарный энциклопедический словарь / Гл. ред. И.И.Мазур; А.Н. Чумаков. – М.- СПб.- Н.-Й.: ИЦ «Эмма», ИД «Питер», 2006. 1160 с.*

Боярський О.О.
кандидат юридичних наук,
суддя міського суду м. Білгород-Дністровського Одеської області,
докторант Інституту законодавства Верховної Ради України

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОЗИЦІЮВАННЯ (ЗНАХОДЖЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ) ЛЮДИНИ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

Становлення і розвиток в Україні системи місцевого самоврядування (далі – МСВ), що було закріплено в Конституції України 1996 року (див.: ст. ст. 5, 7, 92, розділ XI [1]), – стало дійсно подією революційного масштабу у пострадянській, та багато в чому посттоталітарній державі, коли відбулися тектонічні зміни не тільки в трансформації розуміння системи функціонування публічної влади, а й в модифікації суспільної свідомості, яка стала рушійною силою в державотворчих та правотворчих процесах в умовах набуття нашою державою незалежності і суверенітету. Революційність такої події

детермінується також тим, що вперше, не на рівні ідеологем, міфологем, декларацій, – держава звертає увагу на існування і функціонування в локальному соціумі пересиченої людини, яка, з одного боку, в умовах демократичної правової державності, а з іншого, – в умовах повсякденності здійснює свій життєвий цикл, реалізуючи свої індивідуальні інтенції, устремління, потреби, інтереси, атитюди. Така персоналізація публічної влади, розширення її гуманістичних засад і потенціалу, – не була характерною для радянського періоду розвитку державності, більш того, суперечила її командно-колективістським інтересам та сутності.

Отже, вперше, на конституційному рівні Українською державою було визнано існування системи локальних інтересів, продуцентом яких є територіальна спільнота – територіальна громада (далі – ТГ), що торкаються вирішення екзистенційних питань існування і функціонування такої ТГ та її членів – жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави, що були легалізовані як питання місцевого значення. Такі інтереси ТГ, згідно чинним конституційним настановам, вирішуються, по-перше, через застосування специфічного історико-універсального соціально-правового інституту – саме МСВ, яке реально надає ТГ та її членам можливості для самоорганізації в таку ТГ, самоідентифікації та самопрояву інтересів в межах такої ТГ, а також самодіяльність щодо реалізації останніх, знов-таки в межах такої ТГ; по-друге, МСВ здійснюється або безпосередньо ТГ (через застосування відповідних механізмів безпосередньої демократії), або органами МСВ (далі – ОМСВ), що формуються самою ТГ в процесі демократичних виборів та призначень та діють на основі принципів представницької демократії. При цьому, по-третє, ТГ виступають як первинні суб'єкти МСВ, а тому ОМСВ повинні діяти від імені та в інтересах відповідних ТГ.

Проведений аналіз конституційних настанов об'єктивує, актуалізує і контекстуалізує важливе питання щодо визначення теоретичних підходів до розуміння ординарного знаходження та функціонування людини в межах ТГ, причому як її не тільки рівноправного, а і повноправного члена, який в процесі формування, визначення і вирішення ТГ питань місцевого значення, що носять

суто колективний характер, одночасно, має можливості вирішити і питання індивідуального характеру, від яких залежить стабільне здійснення ним свого життєвого циклу та формування відповідного рівня і якості життя.

В процесі дослідження теоретичних підходів до розуміння позиціонування (знаходження та функціонування) людини в межах ТГ необхідно враховувати декілька положень методологічної властивості, а саме:

- по-перше, трансформації розуміння системи функціонування публічної влади у пострадянській, та багато в чому посттоталітарній державі, в контекстуалізації виокремлення та легалізації самостійного рівня такої влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади (див. ст. 5 Конституції України), означає не тільки реальне наближення людини до процесів формування, побудови і реалізації публічно-владних відносин на рівні ТГ в рамках МСВ, а й до суттєвого зростання гуманістичного потенціалу в процесі формування демократичної правової державності (*пріоритетність управлінського фактору в рамках існування та функціонування ТГ.* – Авт.);

- по-друге, модифікація суспільної свідомості в контекстуалізації та розвитку ідеології муніципалізму [2, с. 103-104], яка стала рушійною силою в державотворчих та правотворчих процесах в умовах набуття нашою державою незалежності і суверенітету, їх розвитку і вдосконалення, – є свідомством повороту держави до людинорозмірної критеріальної оцінки найважливіших процесів, що розгортаються навколо існування суспільства, держави, права (*фактор трансформації та формування нової суспільної свідомості в рамках існування та функціонування ТГ.* – Авт.);

- по-третє, акцентуація уваги держави на існуванні і функціонуванні локального соціуму, де в умовах повсякденності існує і функціонує пересичена людина, здійснюючи свій життєвий цикл, – є могутнім засобом демократизації суспільства і держави, скерованим на забезпечення гармонійних відносин між людиною, суспільством і державою в контекстуалізації забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини в рамках МСВ, на базі якого зароджується, формується, функціонує, розвивається і вдосконалюється інституційна

структура громадянського суспільства (*фактор гармонізації інтересів в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-четверте, визнання державою на конституційному рівні особливої інтеграційної, універсальної та релятивістської цінності і потенціалу ТГ, як первинного суб'єкта МСВ, є визнанням і констатацією факту, що саме ТГ і тільки ТГ в умовах існування демократичної правової державності виступає єдиним та природним простором формування і прояву людиною індивідуальних інтенцій, устремлінь, потреб, інтересів, атитюдів, що трансформує ТГ не тільки в концепт МСВ, важливий фактор-суб'єкт і фактор-об'єкт сучасної державності, а й в простір формування, прояву і реалізації прав і свобод людини, її законних інтересів (*аксіологічний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-п'яте, персоналізація публічної влади, розширення її гуманістичних засад і потенціалу за рахунок визначення особливої ролі і значення ТГ в процесах інституціоналізації та конституціоналізації публічної самоврядної (муніципальної) влади, корінним чином трансформує саму публічну владу, спираючись на її внутрішньо колективістські засади, у публічну владу соціально-демократичної державності, що відрізняється від публічної влади радянського періоду розвитку державності, що була заснована на партійному вождізмі, авторитаризмі, командно-колективістських засадах, інтересах та сутності (*трансформаційний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-шосте, визнання на конституційному рівні вперше Українською державою існування системи локальних інтересів, продуцентом і репродуцентом яких є ТГ, та які торкаються вирішення екзистенційних питань існування і функціонування ТГ та її членів – жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави, які були сформовані в процесі історичного існування людських спільнот, а потім легалізовані як питання місцевого значення (питання місцевого життя), – є яскравим свідомством нівелювання та нейтралізації одержавлення задач і функцій держави, могутнім проявом людиноцентричності в її діяльності, а також в діяльності її органів та посадових осіб, в гуманістичній модернізації юридичних форм державної діяльності

(трансформація предметно-об'єктного фактору в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.);

- по-сьоме, застосування державою історично апробованого та природно-реалізуємого соціально-правового інституту МСВ, що виник ще на стадії існування первісної громади та у багатьох аспектах фактично передував виникненню державності та її подальшому вдосконаленню за рахунок побудови локальної системи життєдіяльності, а також в її рамках, – системи прояву і захисту прав і свобод людини в рамках ТГ, яка надає своїм членам-жителям реальні можливості для самоорганізації в таку ТГ, самоідентифікації та самопрояву індивідуальних інтересів в межах такої ТГ, а також самодіяльність щодо реалізації останніх, знов-таки в межах такої ТГ (*гуманістично-охоронюваний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.);*

- по-восьме, в рамках ТГ відбуваються могутні процеси формування і реалізації локальної демократії, бо МСВ здійснюється тут або безпосередньо самою ТГ (через застосування відповідних механізмів безпосередньої демократії), або органами МСВ (далі – ОМСВ), що формуються тою ж ТГ в процесі демократичних виборів та призначень та діють на основі принципів представницької демократії (*демократично-оновлюваний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.);*

- по-дев'яте, саме ТГ виступає не тільки як первинний суб'єкт МСВ, а і як центральний субстрат локального соціуму, який детермінує та породжує його індивідуально-, групово- та колективно вимірювані інтереси, – звідси, ОМСВ, що сформовані такими ТГ, повинні діяти тільки від імені та в інтересах цих ТГ, створюючи систему нормативних зобов'язань та їх виконання на засадах своїх прав, обов'язків, предметів відання, компетенції, відповідальності, виборності, конкурсного заміщення посад, реалізації настанов муніципальної служби тощо, під пильним контролем ТГ (*універсально-облігаторний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.);*

- по-десяте, саме в ТГ формуються правила поведінки її членів, які набувають нормативного характеру через легалізацію їх представницькими та виконавчими ОМСВ, – в результаті чого саме ТГ виступає простором

нормативної регламентації та регулювання на локальному рівні (*локально-нормативний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-одинадцяте, саме ТГ виступає соціальним суб'єктним простором де здійснюється реалізація нормативних настанов, що прийняті законодавчою та виконавчою владою з різних питань соціального розвитку, включаючи права і свободи людини і громадянина (*універсально-нормативний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-дванадцяте, саме ТГ виступає тим соціальним колективним суб'єктом в рамках якого виникають, формуються, розвиваються, змінюються, припиняються багаточисельні комунікативні зв'язки, що виникають між членами ТГ-жителями в контекстуалізації здійснення ними свого життєвого циклу на індивідуальному, груповому та колективному (мікро-, мезо-, макро-) рівнях і що мають об'єктивно-обов'язковий екзистенційний характер [3, с. 19-30] (*комунікативний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-тринадцяте, вважаючи на те, що МСВ в умовах глобалізації формується та розвивається як міжнародно-правовий феномен, тобто об'єкт міжнародно-правової регламентації та регулювання, ТГ, що виступає його основоположним суб'єктом, стає суб'єктом, що наділений відповідною долею міжнародної правосуб'єктності, а це детермінує наділення її відповідним глобалізаційним потенціалом [4, с. 82] (*міжнародно-правовий фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-чотирнадцяте, в рамках ТГ, між її членами формуються, розвиваються та реалізуються велика кількість цивільно-правових відносин, що ускладнені іноземним елементом, що детерміновані реалізацією їх інтересів у сфері міжнародного приватного права (питання місця проживання іноземців, шлюбу з іноземцями, виховання дітей, власності, спадкового права тощо) (*міжнародно-приватний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-п'ятнадцяте, в рамках ТГ виникає системний комплекс взаємодії та співробітництва між її членами-жителями, що скерований не тільки на вирішення і реалізацію екзистенційних питань існування та функціонування самої громади як територіальної спільноти, а і окремих її членів, їх груп в душі

сприяння і взаємної допомоги (*колабораційний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-шістнадцяте, в рамках ТГ в процесі міжсуб'єктної взаємодії між її членами-жителями виникає стан, який характеризується ситуацією спілкування, причому, учасники акту такого спілкування є єдиними у їх відношенні до денотату, – в нашому випадку, до створення належних соціально-ресурсних умов існування територіальної спільноти (*конотативний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-сімнадцяте, в рамках ТГ між її членами-жителями виникають та реалізуються могутні процеси конвергенції через наявність у них єдиних історичних, географічних, екологічних, психологічних, ментальних ознак та властивостей, що у підсумку сприяє виникненню у такої спільноти та її членів комплексу схожих ознак, що характеризують їх як єдину спільноту або члена такої єдиної спільноти (*конвергенційний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-вісімнадцяте, в рамках ТГ між її членами-жителями в процесі сумісної життєдіяльності виникають не тільки нормативні відносини, що детерміновані нормами національного законодавства і локальної нормотворчості, а і великий масив відносин, які можна охарактеризувати як відносини, що мають дискреційний характер, та які виникають в процесі творчого осмислення і практичного застосування нормативних настанов, що регулюють локальне життя (*дискреційний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-дев'ятнадцяте, у становленні і розвитку ТГ велике значення відіграє наратив, тобто самостійно створена розповідь про деяку множину взаємопов'язаних подій, які подаються у вигляді послідовності подій або образів, що пов'язані з історичною ретроспективою виникнення, розвитку і функціонування конкретної ТГ, – тобто мова йде про проблематику репрезентації територіальної спільноти (*наративний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-двадцяте, в межах ТГ на протязі її історичного розвитку проходять могутні процеси формування ментальності територіальної спільноти (від лат.

mens – пов'язаний з духом, духовністю) – спосіб мислення, загальна духовна налаштованість, установка індивіда або соціальної групи (наприклад етнічного, професійного або соціального прошарку) до навколишнього світу [5, с. 8] та менталітету кожного з її членів – жителів, у вигляді сукупності соціально-психологічних настанов, автоматизмів та навичок свідомості, які формують способи бачення світу та уявлення людей, що належать до тої або іншої культурної спільноти [6], що пов'язані з важливою проблемою самоідентифікації, причому як всієї спільноти, так і її членів – такий процес носить тривалий, постійний характер, бо на відміну від доктрин та ідеологічних конструкцій, що становлять собою завершені та осмислені системи, його характеризує відкритість, незавершеність, сприйнятливість (*ментально-статичний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- по-двадцять перше, ТГ та її члени-жителі в умовах повсякденності постійно здійснюють відповідні дії, реалізують відповідні соціальні індивідуальні, групові, колективні настанови, що детерміновані їх ментальністю і менталітетом і репрезентують їх як характерологічно визнану спільноту та суб'єктів, що мають до неї відношення та є її членами (*ментально-динамічний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*);

- насамкінець, по-двадцять друге, в наведених факторах (процесах) виникає, формується, стабілізується, розвивається та вдосконалюється суттєва роль конкретної людини як члена локального соціуму, яка протистоїть йому своїми локально-індивідуальними інтенціями, потребами, інтересами, атитюдами, – що, по великому рахунку, часто-густо суперечать колективним інтересам такого соціуму (спільноти, ТГ), але які повинні бути у підсумку їм підпорядкованими з наданням ним синергетичної властивості та з наступним входженням в безконфліктну зону системи комунікативної взаємодії (*індивідуально-колективний фактор в рамках існування та функціонування ТГ. – Авт.*).

Вважаємо, що наведені фактори, що виникають в рамках існування та функціонування ТГ, допоможуть розкрити теоретичні підходи до розуміння

позиціонування (знаходження та функціонування) людини-жителя в територіальній спільноті.

Одразу ж необхідно наголосити на тому, що крім суто соціальних, нормативних, глобалізаційних факторів, що торкаються проблематики входження людини (особистості) до ТГ, велику роль відіграють психологічні фактори, що детермінуються різними аспектами індивідуальних та колективних відносин, які відбуваються на рівні індивідуального і колективної свідомості людей, що задіяні в системі комунікативних відносин на рівні МСВ, включаючи відносини на міжособистісному та колективному рівнях, між людиною та ТГ, між людиною та ОМСВ тощо.

У наведеному аспекті важливу роль, на нашу думку, а також на думку представників психологічної науки, відіграє феноменологія самопрезентації особистості, що: А) приваблює численних дослідників, які намагаються розібратися в її змістовній наповненості, аксіологічній обґрунтованості, праксеологічній функціональності; Б) досить чітко демонструє свою об'єктивну основу та необхідність; В) яскраво та переконливо доводить її доброякісність через перманентний прояв в різних сферах діяльності людини; Г) обґрунтовує самопрезентацію як невід'ємний атрибут будь-якої соціальної взаємодії, особливо враховуючи те, що остання лежить в основі МСВ; Г') формує уяву та розширене розуміння самопрезентації як складного соціально-психологічного феномена, виключаючи з наукового вжитку стереотипно «вузьке» уявлення про її свідомо маніпулятивний характер [7, с. 21].

Розглядаючи наведений феномен в контексті його змістовного навантаження, необхідно зазначити, що у дефінітивному розумінні термін «самопрезентація» (від англ. self – «Я сам» і «уявлення, піднесення») (дефінітивний критерій. – Авт.) використовується сьогодні практично у всіх гуманітарних науках і найчастіше у вузькому спектрі значень: як специфічна усвідомлена діяльність людини в певних ситуаціях; маніпулятивна поведінка, що спрямована на створення певного свого образу в очах інших, і т. п. (*праксеологічний критерій.* – Авт.).

В контексті актуальності досліджуваного феномену необхідно зазначити, що в останні роки відзначається суттєве збільшення кількості вітчизняних і зарубіжних досліджень його різних сторін, причому, в різних галузях гуманітарного знання (психології, культурології, соціології, соціальної філософії, культурної антропології, психолінгвістики та ін.) (*доктринальний критерій*. – Авт.).

У практичному аспекті можна зазначити, що вже накопичено великий обсяг матеріалу, однак відсутня узагальнене, системне розуміння самопрезентації особистості, причиною чого виступає те, що кожна наукова дисципліна розглядає самопрезентацію тільки у вузькому сенсі, причому з точки зору свого специфічного категоріального апарату і тої предметної області в якій вона розглядається (*негативно-праксеологічний критерій*. – Авт.). Таке становище, на думку дослідниці-фахівця психологічної науки О.А. Пікульової, зумовлено невизначеністю обсягу і змісту терміну «самопрезентація» при його використанні в психології, імпліцитно прийнятою установкою пов'язувати самопрезентацію тільки зі специфічної короткостроковою діяльністю з усвідомленого управління виробленим враженням [7, с. 21-22].

Отже, вважаємо, що в основі самопрезентації людини в рамках МСВ взагалі, та в рамках ТГ зокрема, лежить її устремління продемонструвати себе як особистість в рамках відповідної територіальної спільноти через власну поведінку, що включає відповідні дії або утримання від них. Тобто, основоположними в процесі самопрезентації, насамперед, виступає поведінковий вираз «образа Я», для якого головними засобами служать мовна і невербальна поведінка особистості, оформлення зовнішнього обліку через прояв індивідуальних інтенцій, потреб, інтересів, атитюдів (*індивідуальна поведінкова настанова*. – Авт.). Бо саме така поведінка є найбільш ефективним і оптимальним способом регулювання взаємодії суб'єкта з соціальним середовищем, в якому він функціонує та здійснює свій життєвий цикл (межі ТГ) – отже, саме така поведінка виступає важливою складовою процесу соціальної комунікативної взаємодії людини з іншими членами локального соціуму

(встановлення і регулювання соціальної взаємодії людини-суб'єкта з іншими суб'єктами локальної спільноти. – Авт.).

Крім того, можна погодитись з думкою В.В. Хороших, що крім цього самопрезентація, виконуючи функцію стимуляції спілкування на етапі встановлення контакту, функцію підтримки спілкування, виступаючи одним з механізмів продукування змін до Я)-концепції людини, що є засобом саморегулювання [8, с. 11]. Тобто, важливою складовою самопрезентації виступає не тільки можливість своєю поведінкою заявити про себе, скільки в рамках цієї можливості співвідносити свої інтенції, потреби, інтереси, атитюди з аналогічними інтенціями, потребами, інтересами, атитюдами інших людей-членів ТГ. Отже, саме так виникає паритет інтересів, що лежить в основі комунікативної взаємодії жителів-членів ТГ.

Виходячи з наведеного вище, вважаємо за можливе побудувати процесуальний ланцюжок, що відображає роль і значення самопрезентації людини (особистості) в рамках ТГ. На нашу думку, він може бути побудований таким чином: «людина (особистість)-член ТГ» – «індивідуальна поведінка людини (особистості)-члена ТГ з врахуванням власних інтенцій, потреб, інтересів, атитюдів в межах ТГ» – «співвіднесення власних інтенцій, потреб, інтересів, атитюдів людини (особистості)-члена ТГ з аналогічними проявами інших жителів-членів ТГ» – «саморегуляція людиною (особистістю)-членом ТГ своїх власних інтенцій, потреб, інтересів, атитюдів відповідно до колективних інтересів інших членів ТГ» – «виникнення комунікативної взаємодії між членами ТГ на засадах загальних колективно-власних інтенцій, потреб, інтересів, атитюдів».

Системний аналіз запропонованого нами процесуально-стадійного ланцюжка має під собою солідну інтегрально-філософську базу, суттєву доктринально-нормативну основу, він відображає аксіологічні настанови МСВ та параметрально-телеологічні цінності становлення, функціонування, розвитку і вдосконалення ТГ, передбачає соціальну активність та високу мотивацію людини (особистості)-члена ТГ, бо демонструє її вміння будувати гармонічні відносини з іншими членами локального соціуму в умовах МСВ та діяльності

ОМСВ за рахунок або нівелювання своїх індивідуальних настанов на користь інтересам локального соціуму, або шляхом їх коригування, синергізації, адаптації до колективних потреб. Крім того, це демонструє, що самопрезентація людини (особистості) активно формує і наявно демонструє її самоцінність, здатність до самоідентифікації, самоорганізації, самодіяльності, самоврядування, а також вміння вибудувувати баланс інтересів через людинорозмірність та застосування технології співвідношення індивідуальних та колективних інтересів, віддаючи пріоритет інтерсуб'єктивності.

Отже, резюмуючи, можна зазначити, що наведений висновок підтверджується, насамперед, екзистенційними настановами соціального призначення ТГ, її існування і функціонування як соціального простору здійснення життєвого циклу людини, а також самоцінністю феноменології самопрезентації, що лежить фактично в основі всіх соціальних взаємодій в локальному суспільстві, бо виступає універсальним і оптимальним засобом побудови комунікативної взаємодії всередині локальної спільноти, а тому є найважливішим засобом існування людини в рамках ТГ в умовах МСВ.

Крім того, враховуючи, що самопрезентація людини (особистості) є повсякденною, ординарною, спільною і фундаментальною характеристикою соціальної поведінки, вона може здійснюватися як усвідомлено, так і неусвідомлено. Підтвердженням такого висновку виступає той факт, що:

- по-перше, самопрезентація складає складну цілісну і системну сукупність взаємопов'язаних компонентів, що базуються на індивідуальних інтенціях, потребах, інтересах, атитюдах людини, що формуються, проявляються і реалізуються в межах ТГ в умовах МСВ;

- по-друге, звідси, зміст таких компонентів (настанов) визначається наявністю суб'єктно-об'єктної діяльності з різним ступенем усвідомлення, виходячи з особливостей життєвих ситуації і об'єкта самопрезентації, що детермінуються особистісними особливостями суб'єкта самопрезентації;

- по-третє, виступаючи по своїй суті інтегральним соціально-психологічним феноменом, що виявляється, проявляється, реалізується в поведінці конкретної людини в ситуаціях виникнення соціальної взаємодії з іншими

членами ТГ, що обумовлені особистісними, мотиваційними та ситуаційними чинниками, – самопрезентація є єдиним універсально-поведінковим засобом щодо реалізації індивідуально-колективістських і екзистенційних настанов призначення і існування локальної територіальної спільноти в умовах МСВ.

Література та джерела інформації:

1. Конституції України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст. 141.
2. Батанов О.В. Муниципализм как категория современного муниципального права: постановка проблемы // Журнал Київського університету права. 2009. № 4. С. 102-108.
3. Штурхецький С.В. Комунікативний потенціал місцевого самоврядування в Україні. – Рівне: ТОВ «Овід», 2011. 148 с.
4. Бобровник Д.О. Глобалістський потенціал територіальної громади: теоретичні підходи до визначення // Журнал Київського університету права. 2019. № 2. С. 79-85.
5. Киричук О. В. Ментальність: сутність, функції, генеза // Тези доповідей та матеріали Міжнародної науково-практичної конференції "Ментальність. Духовність. Саморозвиток особистості" м. Луцьк 18–25 червня 1994 р. / За ред. О. В. Киричука, О. П. Колісника, М.-Л. В. Чепи. – К.-Луцьк.: ВІПОЛ, 1994. С. 7–20.
6. Ментальність // Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний документ]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>
7. Пикулёва О.А. Психологическая многозначность понятия «самопрезентация личности» и современные научные подходы к пониманию его содержания // Социальная психология и общество. 2013. № 2. С. 21-37.
8. Хороших В.В. Психологические факторы успешности самопрезентации: Дисс. ... канд. психол. наук. Специальность: 19.00.05 – социальная психология– СПб., 2001. 18 с.

*Демиденко В.О.
професор кафедри конституційного
права та прав людини НАВС,
кандидат юридичних наук, доцент*

ЕЛЕКТРОННЕ ГОЛОСУВАННЯ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ: ВИМОГА СЬОГОДЕННЯ ЧИ ДАЛЕКЕ МАЙБУТНЄ?

У березні 2020 року Міністерство цифрової трансформації України заявило, що працює над введенням електронного голосування і планує кілька пілотів на місцевих виборах. Проте, як відомо, місцеві вибори 25 жовтня 2020 року були проведенні без застосування електронного голосування. У цьому зв'язку Голова ЦВК Діденко О.М. зауважив: "Змінами до кодексу введена можливість проведення таких експериментів. Але умови, в яких відбувається підготовка до виборів, їх специфіка та складність не дають нам можливості належним чином їх підготувати" [1].

Разом з тим, на наше переконання, в Україні нині є нагальна потреба та достатні ресурси й можливості щодо запровадження електронного голосування. При цьому важливо, що електронне голосування має запроваджуватися та існувати паралельно зі звичайним голосуванням на виборчій дільниці та як альтернатива останньому.

Необхідність електронного голосування в нинішніх умовах, перш за все, обумовлена завданням щодо запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19, яке найпевніше відзначатиметься довготривалим характером та є вже нині вагомою загрозою національній безпеці України, економічному і соціальному добробуту, розвитку країни. А відповідно профілактика захворювання коронавірусу COVID-19 потребує прийняття нестандартних рішень у напрямку цифрової трансформації всіх сфер життєдіяльності українського суспільства, в тому числі, реалізації інститутів безпосередньої демократії.

Окрім того, на наш погляд, втілення електронного голосування на місцевих виборах підвищить доступність виборів для виборця; суттєво знизить фінансові,

матеріальні та інші витрати, пов'язані з організацією та проведенням виборів; мінімізує окремі традиційні види фальсифікацій результатів голосування виборців; значно прискорить встановлення результатів голосування; до певної міри сприятиме зростанню участі виборців у виборчому процесі; зменшить кількість зіпсованих бюлетенів; знизить торгівлю голосами, за умови наявності можливості електронного голосування декілька разів та лише врахування останнього голосу тощо.

Разом з тим, противники електронного голосування вказують на ймовірні негативні сторони його запровадження. Зокрема, до таких відносять: брак прозорості; відсутність узгоджених стандартів для систем е-голосування; потреба сертифікації системи електронного голосування; потенційне порушення таємниці голосування, особливо за систем, які одночасно виконують функції аутентифікації виборців і голосування; ризик маніпулювання інсайдерами з розширеним доступом до системи або хакерами ззовні; ймовірність шахрайства шляхом масштабної маніпуляції невеликою групою інсайдерів; зростання витрат на придбання та обслуговування систем е-голосування; зростання вимог до інфраструктури; зростання вимог до безпеки для захисту системи голосування під час виборів і в період між виборами, зокрема під час транспортування, зберігання й обслуговування тощо [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

З огляду на наведені сильні і слабкі аспекти електронного голосування на виборах, зважаючи на шалені темпи розвитку сфери ІТ-технологій, питання запровадження електронного голосування у виборчому процесі це лише питання часу. Адже відкладення перспективного втілення в національне правове поле електронного голосування на виборах фактично рівнозначно скасуванню науково-технічного прогресу, що апріорі не можливо. Більше того, ми вже досить тривалий період часу довіряємо електронним системам свої фінансові ресурси, проте досі побоюємося їм довірити свій голос на виборах.

Власне, на нашу думку, запровадження електронного голосування на виборах значно посилить демократичні процеси в українському суспільстві та державі, за умови побудови та нормативно-правового закріплення й реалізації науково-обґрунтованої системи мінімізації недоліків електронного голосування.

Позаяк, наголошуємо, всі наведенні вище та інші слабкі сторони електронного голосування на місцевих виборах за нинішніх умов можуть бути абсолютно подолані. При цьому, вкрай важливо використати досвід електронного голосування таких країн як Естонія, Швеція, Швейцарія, Канада та ін. Доречно зауважити, що запровадження електронного голосування в цих країнах в переважній більшості характеризується позитивно [3].

Література та джерела інформації:

- 1. Електронного голосування на виборах в 2020 році не буде – ЦВК. Zn.ua. 2020. 14 серпня. URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/elektronnoho-holosuvannja-na-viborakh-v-2020-rotsi-ne-bude-tsvk.html>*
- 2. Впровадження електронного голосування: основні аспекти. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2018. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/introducing-electronic-voting-essential-considerations-UK.pdf>*
- 3. Магнус Ліллестрём Переваги та ризики електронного голосування та онлайн-голосування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12905>.*

*Калараш А.А.
здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України,
суддя Верховного Суду України*

ЧЛЕН ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СПОЖИВАЧ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ

Наріжним камінням побудови демократичної правової державності виступає визнання, легалізація, регламентація, регулювання, охорона, захист, гарантування державою конституційних прав і свобод людини і громадянина та сприяння їх легітимації серед інших суб'єктів національного конституційного права. До їх числа фактично входять і права споживача, що виникають в процесі відносин між споживачами товарів, робіт і послуг та виробниками і продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг. І хоча вони напряду не

відносяться до кола конституційних прав і свобод людини і громадянина, що врегульовано розділом II Конституції України 1996 року [1], але можуть бути до них віднесеними вважаючи на їх ґрунтовне змістовне навантаження, бо вони:

а) є пов'язаними з природним існуванням людини (*екзистенційний критерій*. – Авт.);

б) характеризуються соціальною індивідуальною, груповою і колективною цінністю, бо вони фактично володіють природженою властивістю людського існування, груп і інших асоціацій людей (*аксіологічний критерій*. – Авт.);

в) мають повсякденну актуальність, бо без їх використання є неможливою реалізація життєвого циклу людини (*повсякденно-системний критерій*. – Авт.);

г) носять системно-об'єктивний та перманентно-контекстуалізований характер, бо споживання благ, яке лежить в основі прав споживача, виступає як одна з невід'ємних характеристик сутності людини (*онтологічний критерій*. – Авт.).

Такий висновок аргументується, по-перше, особливою значущістю прав споживача – хоча, по великому рахунку, вони відносяться до економічних прав людини, але їх важливість та екзистенційний характер дозволяє їх віднести до вітальних прав – тобто, прав, що детермінують і забезпечують життя і здоров'я людини, стабільне проходження нею свого життєвого циклу; по-друге, вони повністю відповідають нормативно-діяльнісній парадигмі, що склалась для конституційних прав і свобод людини і громадянина, ними унормована, регламентована і врегульована – а саме: а) кожному гарантується право знати свої права і обов'язки (ст. 57 Конституції України [1]) (*функціональний аспект*. – Авт.); б) кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, ОМСВ, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції України) (*облігаторний аспект*. – Авт.); в) кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності органів державної влади, ОМСВ, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України) (*правозахисний аспект*. – Авт.); г) кожен має право на правову

допомогу (ст. 59 Конституції України) (*праводопоміжний аспект.* – Авт.); по-третє, права споживача тісно переплітаються та синергуються з іншими правами людини, які на сьогодні мають статус конституційних прав або ще не мають такого, або часто-густо виступають у статусі «законних інтересів людини»: наприклад, право на задоволення основних потреб; право на безпеку; право на інформативність; право вибору; право бути вислуханим; право на відшкодування; право на споживчу освіту; право на здорове природне середовище тощо.

Отже, виходячи саме з таких конституційних настанов, національний законодавець у ст. 4 профільного Закону України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 року [2] встановив, що споживачі під час укладення, зміни, виконання та припинення договорів щодо отримання (придбання, замовлення тощо) продукції, а також при використанні продукції, яка реалізується на території України, для задоволення своїх особистих потреб мають право на: 1) захист своїх прав державою; 2) належну якість продукції та обслуговування; 3) безпеку продукції; 4) необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію державною мовою про продукцію, її кількість, якість, асортимент, її виробника (виконавця, продавця) відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»; 5) обслуговування державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»; 6) відшкодування майнової та моральної шкоди, завданої внаслідок недоліків продукції (дефекту в продукції), відповідно до закону; 7) звернення до суду та інших уповноважених державних органів за захистом порушених прав; 8) об'єднання в громадські організації споживачів (об'єднання споживачів); 9) інші права, встановлені законодавством про захист прав споживачів.

Цим же законодавчим актом (ст.4) встановлено обов'язки споживача, який зобов'язаний: 1) перед початком експлуатації товару уважно ознайомитися з правилами експлуатації, викладеними в наданій виробником (продавцем, виконавцем) документації на товар (*зобов'язально-інформаційний фактор.* – Авт.); 2) в разі необхідності роз'яснення умов та правил використання товару –

до початку використання товару звернутися за роз'ясненнями до продавця (виробника, виконавця) або до іншої вказаної в експлуатаційній документації особи, що виконує їх функції (*зобов'язально-допоміжний фактор*. – Авт.); 3) користуватися товаром згідно з його цільовим призначенням та дотримуватися умов (вимог, норм, правил), встановлених виробником товару (виконавцем) в експлуатаційній документації (*зобов'язально-телеологічний фактор*. – Авт.); 4) з метою запобігання негативним для споживача наслідкам використання товару – застосовувати передбачені виробником в товарі засоби безпеки з дотриманням передбачених експлуатаційною документацією спеціальних правил, а в разі відсутності таких правил в документації – дотримуватися звичайних розумних заходів безпеки, встановлених для товарів такого роду (*зобов'язально-безпековий фактор*. – Авт.).

Отже, на основі системно-комплексного поєднання прав і обов'язків суб'єкта, що врегульовано законодавчим актом, виникає феноменологія споживача та формується приналежний йому правовий статус, що в тезаурусі профільного законодавчого акту (ст. 1) визначається через пов'язання саме споживача з його правами і обов'язками – як фізичної особи, яка придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника.

Системний аналіз наведеного нормативного визначення споживача дає змогу визначити його основоположний родовий стан і апріорі правовий стан, що його супроводжує (фізична особа), його правоздатність (має відповідні цивільно-правові права), його дієздатність (він придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб), обмеження його дієздатності (такі особисті потреби не можуть бути безпосередньо пов'язані з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника).

Звідси, можна стверджувати, що основоположним суб'єктом споживчого (консюмерського) права виступає споживач, бо саме він, його здоров'я та життя, матеріальний чи моральний стан виступають об'єктом захисту і охорони з боку

держави та її органів, їх посадових та службових осіб, а також об'єктом судового захисту.

Для більш глибокого розуміння проблематики правового статусу члена ТГ-споживача, вважаємо за потрібне, розкрити феноменологію споживача стосовно інституту місцевого самоврядування, а саме:

- а) цей інститут функціонує на локальному рівні державного управління;
- б) місцеве самоврядування здійснюється зі згоди держави на її відповідних територіях;
- в) місцеве самоврядування реалізується в рамках адміністративно-територіальних одиниць держави;
- г) місцеве самоврядування здійснюється від імені та в інтересах відповідних територіальних спільнот – ТГ, що згідно Конституції України (ст. 140) виступають його первинними суб'єктами;
- г') такі ТГ представляють собою сукупність фізичних осіб – жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави (села, добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста);
- д) жителі-члени ТГ об'єктивно об'єднуються в таку локальну спільноту, формуючи і реалізуючи властивий людям принцип інтерсуб'єктивності, основною телеологічно-функціональною настановою якого є реалізація їх життєвого циклу;
- е) на рівні локального соціуму, саме там де існує і функціонує ТГ, активізуються процеси щодо суттєвого стирання відмінностей у правовому стані фізичних осіб-жителів, що є членами таких ТГ та законно перебувають і проживають на території відповідної держави – тобто, громадяни цієї держави, а також іноземці (іноземні громадяни, апатриди), біженці та інші категорії населення в рамках місцевого самоврядування презентують себе в єдиній якості – жителя-члена ТГ;
- є) важливою характерною рисою місцевого самоврядування, як найбільш близького рівня публічного управління до жителів, є те, що в межах його простору і за рахунок його матеріально-фінансової і компетенційної бази, а

також завдяки його організаційного потенціалу реалізується конституційно-правовий статус людини і громадянина, насамперед, за рахунок того, що конституційні права, свободи і обов'язки, у своїй переважній більшості і функціональній можливості реалізуються саме в процесі повсякденної життєдіяльності людини в межах локального соціуму – ТГ;

ж) в процесі такої реалізації життєвого циклу, що здійснюється в умовах повсякденності, жителі-члени ТГ продукують екзистенційні індивідуальні, групові, колективні імпульси особливої гуманістично-типологічної властивості, що володіють управлінсько-нормативним потенціалом – інтенції, життєві устремління, потреби, інтереси, атитюди;

з) в процесі реалізації наведених настанов житель-член ТГ для забезпечення свого життєвого циклу об'єктивно і постійно (регулярно) споживає відповідні блага матеріального і нематеріального гатунку, що фактично, одночасно трансформує його у ординарного, перманентного, системного споживача таких благ, насамперед матеріального гатунку, зі всіма характерними для цього статусу правами і обов'язками;

и) тобто, в процесі реалізації наведених настанов житель-член ТГ виконує відповідну законодавчо встановлену парадигму діяльності, в якій він виступає як фізична особа, яка придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, – тобто, як споживач – отже, можна констатувати, що фактично кожен житель-член ТГ є потенційним і реально діючим споживачем;

і) можна також стверджувати, що рольова позиція людини-споживача, що є одночасно жителем і членом ТГ, є ординарною, оптимальною і найбільш ефективною рольовою позицією людини, бо саме в процесі реалізації своїх індивідуальних, групових, колективних потреб, що проявляються ззовні як імпульси особливої гуманістично-типологічної властивості, і які володіють управлінсько-нормативним потенціалом, людина одночасно, синергічно, паралельно реалізує як правовий статус члена ТГ, так і споживача, бо вони фактично «накладаються» один на одного, або перший «поглинає» другий;

і) треба розуміти, що споживач є лише однією з ординарних рольових позицій людини, які вона формує, набуває і виконує в рамках місцевого самоврядування, перебуваючи одночасно в статусі жителя-члена ТГ (родовий рольовий статус в межах місцевого самоврядування) і інших рольових позиціях – наприклад, члена родини, школяра, студента, робітника-члена відповідного трудового колективу, підприємця, пенсіонера, платника загальнодержавних і місцевих податків та зборів, члена будь-яких громадських асоціацій тощо.

Звідси, можна констатувати, що споживач, як фізична особа (людина) насамперед і переважно функціонує на локальному рівні соціуму в межах ТГ в умовах місцевого самоврядування і проявляє свій інтерес саме як споживач відповідних товарів і послуг в процесі реалізації своїх прав, свобод і обов'язків, що відбувається в стані повсякденності.

Отже, наведені положення дають змогу сформулювати, побудувати та продемонструвати відповідний процесуальний ланцюжок, що достатньо яскраво і переконливо продемонструє правовий статус споживача та його роль в існуванні і функціонуванні місцевого самоврядування та його основного суб'єкта – ТГ. Звідси, згаданий процесуальний ланцюжок може виглядати наступним чином: «місцеве самоврядування» – «ТГ» – «людина» (громадянин, іноземець /іноземний громадянин, апатрид/, біженець) – «житель» – «член ТГ» – «споживач».

Разом з тим, треба наголосити на тому, що вітчизняними дослідниками, зокрема Ромотом Є.В. і Толстоном В.В., що є фахівцями державного управління в сфері споживчого права, виникнення і розвиток якого також є яскравим підтвердженням важливості правового статусу споживача, звертається особлива увага на полісемію (багатозначність) поняття «споживач» в сфері захисту «споживчих прав» [3].

В основу аргументації своєї доктринальної позиції наведені автори кладуть наступні положення:

А) полісемія поняття «споживач» напряду є пов'язаною з розумінням поняття захисту прав споживачів, який в сучасних умовах має множинне значення завдяки системному комплексному характеру даного процесу і його

різним аспектам (на нашу думку, захист прав споживачів сьогодні є актуальним на глобальному, макрорегіональному, державному, регіональному і локальному рівнях функціонування державності, бо від його ефективності залежить здоров'я та життя споживача, під номенологією якого треба розуміти необмежену кількість неперсоніфікованих суб'єктів без врахування їх правового стану. – Авт.);

Б) категорія «споживач» одночасно є предметом вивчення багатьох наук: економічної теорії, соціології, права, маркетингу, товарознавства, психології та ін., – свідоцтвом чого є факт виділення в процесі розвитку теоретичного знання спеціальної науки «Поведінка споживачів» (на нашу думку, особливого значення набуває вивчення профільної категорії «споживач» в муніципальному праві, бо територіально-локальною сферою появи, становлення і функціонування споживача як фізичної особи є саме ТГ, що існує і функціонує на рівні місцевого самоврядування в умовах повсякденності, – а звідки і питання захисту прав споживачів з боку ОМСВ. – Авт.);

В) важливу інституційну роль відіграє поняття «споживач» в економічній теорії, бо саме він як основоположний суб'єкт споживання, як вже зазначалось є бенефіціаром процесу суспільного матеріального відтворення ринкової економіки, саме він в процесі реалізації свого життєвого циклу існує і функціонує в певній економічній ситуації, сполучаючи з нею свої екзистенційні прояви (інтенції, устремління, потреби, інтереси, атитюди), володіє розвиненими інтелектуальними здібностями щодо відповідного відбору і надання пріоритетів продукції для споживання, формуючи в процесі цього специфічні форми своєї економічної поведінки (на нашу думку, практично всі процеси, що наведені вище фізично формуються, зорганізуються, функціонують і реалізуються на локальному рівні функціонування соціуму (і одночасно на локальному рівні публічного управління), тобто на рівні місцевого самоврядування, в сфері дії ОМСВ в межах ТГ. – Авт.);

Г) разом з тим вони зазначають, що в кожній з наведених наук поняття «споживач» має різну дефінітивну оцінку і характеристику, що фактично

обумовлена роллю і значимістю такого суб'єкта в досліджуваних процесах профільного характеру – насамперед, економічного.

Дійсно, у широкому розумінні поняття «споживач», згідно «Тлумачного словника» Д. М. Ушакова, означає: «Споживач, чол. рід: 1. Особа або організація, які споживають продукти чийогось виробництва; ант. виробник (екон.) 2. Те ж саме, що покупець. Товар розрахований на масового споживача» [4, с. 178]. Треба зазначити, що наведені дефініції не містять в собі локальну ознаку знаходження і функціонування споживача, а також якісну оцінку сфери його профільної діяльності (місцеве самоврядування, ТГ тощо). Крім того, визначення споживача у широкому розумінні як людини і організації, суперечить діючим на сьогодні законодавчим настановам.

Таким ж недоліком характеризуються визначення споживача у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, де він аналогічно визначається як 1. Особа чи організація, що використовує, споживає якусь продукцію 2. Те саме, що покупець [5, с. 1176]. Як бачимо, у першій дефініції споживача відповідним чином розширено його характеристики.

Аналогічний підхід ми спостерігаємо в теорії економічної науки. Так, наприклад, один з її представників, О. О. Мамалуй, зазначає: «Споживач як суб'єкт ринкових відносин – це людина, яка прагне до максимального задоволення потреб шляхом споживання корисних якостей економічних благ і послуг з урахуванням існуючих обмежень у доходах і цінах» [6, с. 133]. Правда, тут автор, по-перше, однозначно визначає, що споживач є фізичною особою; по-друге, він досить детально виписує телеологію споживання – його метою є прагнення до максимального задоволення потреб; а також його технологію – воно реалізується шляхом споживання корисних якостей економічних благ і послуг. Але місце споживання благ та сфера їх споживання також не вказані.

Має свої особливості підхід до поняття «споживач», який використовується в маркетинговій теорії. Так, авторитетна в світі громадська професійна організація маркетологів Американська маркетингова асоціація (АМА) дає наступне визначення: «Традиційно це кінцевий користувач товарів, ідей і послуг. Однак цей термін може бути також використаний, щоб мати на

увазі покупця або особу, яка приймає рішення про покупку, а також остаточного споживача. Мати, купуючи їжу для споживання її малюком, часто називається споживачем, незважаючи на те, що вона, можливо, не є кінцевим користувачем» [7]. Системний аналіз наведеної дефініції свідчить про її не стільки технологічний, скільки стохастичний характер, хоча раціональним тут видається констатація факту, що споживач – це кінцевий користувач товарів, ідей і послуг. Крім того, поняття благ, що споживає споживач суттєво розширюється за рахунок додавання до їх кола не тільки товарів і послуг, а також ідей (нематеріальні блага). Одночасно це визначення акцентує увагу на можливості розширювального тлумачення дефініції покупця, маючи на увазі його градацію на визначення: а) особи, що приймає рішення про покупку відповідного блага; б) остаточного споживача. Разом з тим, в цьому підході відсутній локальний (номос, топос, локус), сферний (місцеве самоврядування) та макросуб'єктний (ТГ) підходи.

В той же час в науці маркетингу є в наявності такі дефінітивні визначення споживача, що містять великий потенціал для розуміння його значення і ролі як в економічних процесах, так і в процесі побудови системи зв'язків з виробниками, постачальниками, продавцями профільних благ, що, на нашу думку, допомагає зробити акцент на локальному характері функціонування споживача. Так, визнаний класик маркетингу Ф. Котлер зазначає, що: «Споживач – найважливіша людина, що коли-небудь переступала поріг вашого офісу. Споживач не залежить від вашого існування. Ми повністю залежимо від нього. Споживач – це не перешкода в нашій роботі. Він її предмет. Ми не робимо йому ласку, обслуговуючи його. Це споживач надає нам велику честь, даючи нам можливість допомогти йому... Наша робота зводиться до того, щоб задовольнити його потреби з вигодою для компанії» [8, с. 59].

Системно тлумачачи наведену доктринальну позицію, необхідно зазначити, що вона яскраво демонструє не тільки важливу і стратегічну роль споживача в економічному ланцюжку виробництва, скільки його соціальний і правовий статус: задоволення потреб, автономію волі, право вибору тощо. А це,

своєю чергою, апріорі вказує на обов'язковий порядок щодо наявності місця такого задоволення потреб, прояву автономії волі і здійснення свободи вибору.

Досить важливим, на наш погляд, особливо в контексті дослідження, що проводиться, є пов'язання в маркетингу поняття споживача (клієнта) з аналізом його споживчої поведінки, що характеризує відповідні діяльнісно-функціональні засади поведінки цього суб'єкта в процесі споживання благ. Так, як зазначають Ф. Котлер і Г. Армстронг: «Споживча поведінка індивідуального споживача (consumer buyer behavior) – це поведінка кінцевого споживача (фізичної особи або домогосподарства), який купує товари і послуги для особистого споживання. Взяті всі разом, ці кінцеві споживачі створюють споживчий ринок (consumer market)» [9, с. 261]. Як бачимо, споживач не тільки займає центральну позицію в системі управління ринковою діяльністю, він її детермінує, тобто, своєю поведінкою, що скерована на отримання товарів і послуг для особистого споживання, він не тільки їх купує, але й одночасно запускає, активізує, стимулює процес торгівлі, а в перспективі і запускає, активізує, стимулює та вже визначає (попит) процес вироблення товарів і послуг. Отже, споживач на локальному рівні соціуму формує, організує, «запускає», стимулює фактично такий ринок товарів і послуг, що підвищує роль локального фактору та місцевого самоврядування в його створенні та функціонуванні, а також ОМСВ – в його створенні, регламентації і регулювання, вважаючи на те, що сам ринок визначається в маркетинговій теорії як сукупність існуючих і потенційних споживачів.

Отже, можна зробити висновок, що не дивлячись на те, що дефінітивне визначення «споживач» як на доктринальному, так і на нормативному рівнях не містить чітких і однозначних ознак щодо пов'язаності його існування і функціонування з місцевим самоврядуванням, такі зв'язки можна ідентифікувати, актуалізувати, контекстуалізувати, акцентуючи увагу на їх локальному характері реалізації, приналежності споживача до територіальної спільноти (ТГ), що діє в умовах місцевого самоврядування в режимі повсякденності, а також збігу (накладанні) рольових позицій жителя-члена ТГ с рольовою позицією споживача.

Резюмуючи, можна дійти наступних висновків:

- феноменологія споживача має тісні зв'язки органічного характеру з феноменологією місцевого самоврядування, бо виникає і формується в межах територіальної спільноти – ТГ, що формується на локальному рівні функціонування соціуму в умовах місцевого самоврядування в режимі повсякденності;

- в рамках територіальної громади споживач виконує одну з характерних і ординарних рольових позицій жителя-члена ТГ, бо сама ТГ в телеологічному розумінні створюється для індивідуального, групового і колективного споживання благ матеріального і нематеріального характеру;

- хоча дефінітивне визначення «споживач» як на доктринальному, так і на нормативному рівнях не містить чітких і однозначних ознак щодо пов'язаності його існування і функціонування з місцевим самоврядуванням, такі зв'язки існують, їх можна ідентифікувати, актуалізувати, контекстуалізувати, акцентуючи увагу на їх локальному характері реалізації, приналежності споживача до територіальної спільноти, що діє в умовах місцевого самоврядування в режимі повсякденності, а також збігу (накладанні) рольових позицій жителя-члена ТГ з рольовою позицією споживача;

- посилення ролі і значення споживача в межах місцевого самоврядування сприяє активізації розвитку територіальної громади в контексті більш якісної і кількісної реалізації потреб і інтересів жителів-членів такої територіальної спільноти.

Література та джерела інформації:

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

2. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 року // *Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 30. Ст. 379.*

3. Ромат Е.В., Толстоног В.В. *Полисемия понятия «потребитель» в сфере защиты потребительских прав* [Електронний документ]. – Режим доступу:

<https://cyberleninka.ru/article/n/polisemiya-ponyatiya-potrebitel-v-sfere-zaschity-potrebitelskih-prav>

4. Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. – М.: Сов. эн-цикл.; ОГИЗ, 1939. Т. 3. 1424 с.

5. Споживач // Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.

6. Мамалуй О. О., Гриценко О. А., Гриценко Л. В. Основи економічної теорії: навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2006. 448 с.

7. Consumer // Dictionary / American Marketing Association [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.market-ingpower.com/layouts/Dictionary.aspx?dLetter=C>.

8. Котлер Ф. Маркетинг-менеджмент: експрес-курс: пер. с англ. – СПб.: Питер, 2001. 496 с.

Кофман Б.Я.
головний науковий співробітник,
головний науковий консультант Інституту
законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук

МУНІЦИПАЛІЗМ ТА РОЗВИТОК І ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА В УМОВАХ ПРАВОВОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

В умовах формування, функціонування та розвитку демократичної правової державності зростає особливі роль і значення конституційного права держав світу, що виступає основоположною, фундаментальною та єдиною профілюючою галуззю національного права, бо саме її правові норми встановлюють, регламентують і регулюють основоположні відносини, що виникають в процесі становлення, існування, функціонування та взаємодії між собою особистості (людини), суспільства і держави. Звідси, враховуючи на такий конститууючий, інституційний, системний, комплексний, конотаційний, наративний характер зазначених правових відносин, їх рольову диспозицію у формуванні, реалізації та визначенні і моделюванні загального правового розвитку в суспільстві і державі, саме конституційному праву належить

центральна роль в перспективному розвитку національної системи права та національної системи законодавства.

Особлива роль конституційного права в національних правових системах детемінується й тим, що значний масив його норм присвячено встановленню, регламентації та регулюванню прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, а також їх охороні, захисту і гарантуванню. Тобто, можна сказати, що основоположна роль конституційного права, крім закріплення і легалізації архітектоніки органів публічної влади, розподілу повноважень між гілками влади, – присвячена формуванню конституційно-правового статусу людини і громадянина.

Системний аналіз праксеологічних питань наведеного статусу людини і громадянина свідчить про те, що місцем своєї реалізації він має локальний рівень функціонування соціуму, де в рамках демократичного політико-правового режиму місцевого самоврядування (далі – МСВ) існує і функціонує в умовах повсякденності специфічна територіальна спільнота – територіальна громада (далі – ТГ). А це об'єктивує, актуалізує і контекстуалізує визначення специфічного виду соціально-правових відносин, що іменуються муніципалізмом і фактично складають левову частку відносин, що відбуваються в сфері прояву, формування, реалізації, охорони, захисту і гарантування конституційних прав, свобод і обов'язків людини. Отже, можна констатувати, що муніципалізм виступає органічною частиною національного і глобального конституціоналізму, причому такою частиною, що маючи системно-комплексний характер, дуже швидко і активно розвивається.

На думку вітчизняного дослідника – знаного фахівця з муніципального права О.В. Батанова, сутність муніципалізму повинно розглядати: а) як політико-правову ідеологію (аксіологічний та гносеологічний виміри); б) як форму втілення у суспільну свідомість муніципальних ідеалів (онтологічний вимір); в) як практику організації і функціонування публічної влади і реалізації прав людини в МСВ (праксеологічний вимір); г) як локальний вимір національного конституціоналізму [1, с. 104-105].

Але, на нашу думку, не дивлячись на те, що наведені аргументи досить чітко встановлюють місце муніципалізму в національному конституційному праві через використання феноменології конституціоналізму як сукупності основоположних факторів його виникнення, існування, функціонування і розвитку у сукупності його історичних, теоретичних і праксеологічних характерологічних рис-настанов, ми все ж вважаємо, що для ілюстрації більш тісного і органічного зв'язку між цими системними соціально-нормативними феноменами слід визначити і інші аргументи. Наприклад, вважаємо, що муніципалізм треба розуміти і у конотаційному вимірі – тобто, як додатковий і доповнюючий, а також обов'язковий елемент до конституційного права, який без нього не може існувати і належним чином функціонувати. Суттєво значення, на наш погляд, також має наративний вимір муніципалізму – тобто, як розуміння його у вигляді системно-комплексних поведінково-діяльнісних настанов в яких і через реалізацію яких реалізуються конституційні ідеали та конституційно-правові цінності. А муніципалізм, безумовно, виступає таким ідеалом і є конституційною цінністю.

Вважаємо, що муніципалізм має суттєвий когнітивний вимір, бо в його рамках відбувається формування у людини, її груп і асоціацій відповідної і специфічної психології – муніципальної психології, що орієнтована на відповідну соціальну практику і соціальне моделювання відповідних поведінкових настанов на рівні МСВ. А в процесі формування таких наведених настанов і через їх реалізацію формується конституційна психологія – могутня сфера соціальної психології, частиною якої є муніципальна психологія, що одночасно виступає органічною частиною психології конституційної.

Отже, не є дивним, що наведені фактори навколо і муніципалізму і конституційного права суттєво посилюються, інтегруються, – зростає їх доктринальна і праксеологічна роль і значення в умовах правової глобалізації, коли спостерігаються могутні тенденції формування єдиного глобального правового простору в якому існує, функціонує та розвивається міжнародна спільнота держав та кожний окремий її член – національна держава. А це, своєю чергою, об'єктивують, актуалізують, контекстуалізують і викликають системну

і комплексну інтенсифікацію процесів взаємодії, взаємного впливу, детермінації (взаємної обґрунтованості), конвергенції (зближення) та синергізації (взаємного посилення як результату взаємного зближення) національних і міжнародної правових систем, – але, насамперед, національного конституційного права, (органічною частиною якого є муніципальне право. – Авт.), і загального міжнародного (міжнародного публічного і міжнародного приватного) права [2, с. 139].

Досліджуючи параметральні засади розвитку і вдосконалення конституційного права в умовах правової глобалізації, трудно не погодитись з вітчизняним дослідником М. Аббасом Абдалказимом Алмохаммедом в тому, що основоположною засадою такого розвитку і вдосконалення насамперед виступає взаємодія національного конституційного та міжнародного права, тобто їх співвідношення, посилення їх взаємного зв'язку, взаємних відносин, а також взаємного впливу між здавалось б автономними правовими системами, що носить об'єктивний характер, та на його думку, детермінується низкою наступних чинників [3, с. 3-4]:

- по-перше, складним генетичним зв'язком між національним конституційним та міжнародним правом в контексті появи, становлення, розвитку та вдосконалення останнього, тобто його інституціоналізації, конституціоналізації та легалізації як нормативного феномену та загального надбання людської цивілізації (*онтологічний взаємозв'язок. – Авт.*).

Вважаємо, що тут треба зазначити, що систематичний аналіз наведеного зв'язку свідчить про виникнення відповідного процесуально-синергетичного кола взаємовідносин між двома самостійними нормативними системами, завдяки появі загального переліку об'єктів правового регулювання, – так, з суто національного конституційного рівня правового регулювання на рівень міжнародно-правового регулювання, на основі ініціації держав-членів міжнародної спільноти або міжнародних міждержавних (ООН) чи міжнародних міжурядових організацій, – запозичується низка об'єктів, що раніше входили в перелік імперативно-абсолютного державно-правового регулювання, а саме: інститути прав людини, виборчого права, публічного урядування, в тому числі й

місцевого самоврядування, тощо. Після такого запозичення наведені об'єкти трансформуються в об'єкти міжнародного нормопроекткування і міжнародної нормотворчості, отримують своє предметне закріплення в міжнародних багатосторонніх міждержавних договорах, що підписуються їх державами-учасниками. Після такого підписання, держави-учасники беруть на собі міжнародно-правові обов'язки, вступаючи в облігаторні відносини у вигляді міжнародно-правових зобов'язань, що взяті ними в рамках профільних міжнародних договорів, які повинні бути втіленими в національне конституційне законодавство для наступної реалізації, – отже, зазначені вище об'єкти правового регулювання повертаються в національну правову систему, – однак на більш високому рівні своєї регламентації, регулювання, супроводження і забезпечення – міжнародно-правовому, що суттєво підсилює їх правовий статус та систему гарантій їх реалізації саме в системі національного конституційного права [2, с. 140]. Муніципалізм достатньо органічно вписується в ці процеси завдяки тому, що основоположним об'єктом його впливу і регламентації виступає людина-член ТГ, що, одночасно, має відповідний міжнародно-правовий статус і модус в рамках загального міжнародного права;

- по-друге, можливою передбачуваною і фактичною міжнародною поведінкою держав на міжнародній арені, що апріорі обумовлюється положеннями їх національних конституційних настанов (*нормативно-діяльнісний зв'язок. – Авт.*).

Наведений стан детермінований основоположними настановами національного конституційного права, тобто його принципами і нормами, що формулюють, регламентують і регулюють правовий статус держави та системи її органів, а також поведінку зазначених суб'єктів як в середині держави, так й на міжнародній арені. Виходячи з імперативних положень державного суверенітету, – держава на міжнародній арені повинна будувати свою поведінку, базуючись на свої конституційно-правові положення, що визначають засади її зовнішньої політики та дипломатичної діяльності. Однак, одночасно, держава є і суб'єктом міжнародного права, актором системи міжнародних відносин і повинна свою поведінку будувати на основі загальновизнаних принципів і норм

міжнародного публічного права та співвідносити її з ними в процесі реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань, – звідси, виникає складна і суперечлива проблема вироблення та дотримання балансу між конституційними настановами держави та її зобов'язаннями з міжнародного права. Саме для цього в сучасному міжнародному праві і сучасному конституційному праві держав або на конституційному, або на законодавчому рівнях сформульований, закріплений, легалізований і дотримується принцип пріоритету норм міжнародного права перед нормами національного законодавства, що, у відповідному ступені, «підкоряє» конституційне право держав міжнародному правопорядку, але одночасно й «підвищує» перше до міжнародного права, «співвідносить» його з ним, роблячи саме перше більш системним, уніфікованим, типізованим, і в той же час, – транспарентним (прозорим), передбачуваним, більш процесуально супроводжуваним та забезпечуваним, а враховуючи на існуючий міжнародно-правовий договірний масив – більш конвергованим та синергізованим в контекстуалізації взаємних профільних зв'язків. Зобов'язання держав в межах міжнародного права з визнання, легалізації, охорони і захисту, гарантування прав і свобод людини-члена ТГ, органічно вписуються в систему її зобов'язань з визнання і забезпечення прав людини на своїй території;

- по-третє, активним розширенням об'єктів міжнародно-правового регулювання за рахунок прямої рецепції міжнародним правом об'єктів конституційно-правового регулювання, що раніше знаходились у виключній компетенції національної держави (права людини, виборчий процес, місцеве самоврядування тощо), в результаті чого такі об'єкти стають предметом спільних регламентації і регулювання (*об'єктно-регулятивний зв'язок. – Авт.*).

Наведений стан, як відмічалось вище, також є пов'язаним з системою міжнародно-правових облігаторних зобов'язань держави, що виникають у неї після підписання міжнародних багатосторонніх договорів і фактично запускає якісно новий кругообіг об'єктів державно-правових/міжнародно-правових регламентації і регулювання, що вибудовують процесуально-правовий ланцюжок «об'єкт державно-правового регулювання» – «об'єкт міжнародно-правового регулювання» – «об'єкт міжнародної нормопроектної діяльності» –

«об'єкт міжнародної правотворчості» – «об'єкт (предмет) регулювання міжнародних правових договірних відносин в рамках міжнародних багатосторонніх міждержавних (міжурядових) договорів» – «міжнародно-правові зобов'язання держав, що узяті ними в рамках підписаних міжнародних багатосторонніх договорів» – «норми міжнародного права, що запозичуються національною системою законодавства на основі національного механізму імплементації» (див. ст. 9 Конституції України) – «норми національного законодавства держави, що: а) імплементовано з норм міжнародного договірного права і такі, що б) набули статусу норм звичайного закону, а також в) підлягають конвенційному контролю з боку міжнародного співтовариства» (через ініціативу держав-сторін такого договору, закріплені напряму в міжнародному договорі механізми контролю, через засоби контролю, що містяться в міжнародному праві договорів згідно Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року [4]). Отже, МСВ вже є важливим об'єктом міжнародно-правового регулювання і міжнародної нормотворчості, що об'єктивно сприяє підвищенню ролі національного муніципалізму в рамках національного конституціоналізму і конституціоналізму глобального;

- по-четверте, активним впливом міжнародного права на конституційні правопорядки національних держав завдяки використанню національного конституційного, легально визнаного і процесуально-складного механізму входження норм міжнародного права в їх національне законодавство (*інверсійно-колабораційний зв'язок. – Авт.*).

Наявність національного конституційного і легалізованого саме в конституції держави або в її законодавчому масиві механізму імплементації норм міжнародного права в норми національного законодавства є яскравим прикладом інверсійного та послідовного зв'язку норм національного конституційного та міжнародного права – саме завдяки такому механізму: а) норми міжнародного договірного права трансформуються в норми національного конституційного законодавства; б) підсумком такої імплементації є виникнення норм національних звичайних законів, що володіють відповідною юридичною силою; в) норми таких національних звичайних законів є

обов'язковими для виконання всіма суб'єктами конституційного права держави, тобто можуть легально бути використовуваними у правозастосуванні; г) відкриваються відповідні «нормативні шлюзи» у вигляді вертикально-горизонтальних зв'язків, що співвідносять загальний правовий масив через національне конституційне право з міжнародно-правовим масивом в контекстуалізації їх синергічної дії та реалізації взаємного контрольного механізму [2, с. 142]. Отже, можна зазначити, що норми міжнародного права, що регламентують і регулюють правовий статус МСВ запозичуються системою національного конституційного законодавства, завдяки ефективно діючому механізму національної імплементації, що має конституційний характер;

- по-п'яте, формуванням все більш чіткої та функціонально-ефективної тенденції конституціоналізації міжнародного права та інтернаціоналізації конституційного правопорядку національних держав (*двосторонньо-колабораційний зв'язок. – Авт.*).

Це положення відбиває основоположну тенденцію на якій базується процес виникнення, формування, прояву та реалізації настанов правової глобалізації – саме конституціоналізація міжнародного права та інтернаціоналізація конституційного правопорядку національних держав відбиває взаємозв'язок та взаємовплив двох нормативних систем-масивів, одночасно стимулюючи і детермінуючи їх конвергенцію і колаборацію, результатом яких виступає їх взаємний розвиток, синергетичне функціонування та вдосконалення. Входячи до національного конституційного і міжнародного нормативного масиву норми, що регламентують і регулюють муніципально-правові відносини, виступають своєрідним мостиком між національною і міжнародною правовими системами;

- по-шосте, готовністю національних систем права і насамперед національного конституційного права до сприйняття норм міжнародного права та їх використання в національному конституційному законодавстві (*латентний зв'язок. – Авт.*).

Ця тенденція формується в глибині національних систем права (як системи всіх чинних правових норм відповідної держави [5, с. 197] і національних

правових систем (як системи всіх юридичних явищ, що існують у відповідній державі або в групі держав [5, с. 202]) та виступає своєрідним прообразом феноменології інтернаціоналізації та конституціоналізації. Її методологічною та нормативною основою виступають основоположні засади, принципи і норми конституційного устрою, а також демократичної правової державності. Фактично формування і функціонування сучасних конституцій в більшості держав світу є прикладом відповідної рецепції демократичних принципів та норм, що склалися в деяких державах в результаті революційних подій антимонархічного, буржуазно-демократичного, соціалістичного та соціально-демократичного спрямування, що сталися в період їх становлення і розвитку в історичній ретроспективі, починаючи з періоду становлення національних держав (XVI ст.), а потім знайшли своє закріплення в конституціоналізмі. Отже, саме рецепція принципів та норм відносно становлення інститутів прав людини, виборчого права, місцевого самоврядування, міждержавної інтеграції, міжнародних правових стандартів тощо, що фактично формують конституційні цінності держав і державності – шляхом взаємного запозичення або безпосередньо на міждержавному рівні, або через міжнародний договірний масив, або через механізми національного конституційного та міжнародного нормопроекування та нормотворчості, – сприяли формуванню внутрішньої готовності національних систем права і насамперед національного конституційного права до сприйняття норм міжнародного права та їх використання в національному конституційному законодавстві;

- по-сьоме, формуванням на базі національних конституційних цінностей в межах міжнародного співтовариства загального правового простору, що набуває форму правової глобалізації та суттєво впливає на національний конституційний розвиток, наближуючи його до закріплених в міжнародному праві нормативних вимог та стандартів (*універсально-секторальний зв'язок. – Авт.*).

Наведений стан правової глобалізації, що веде до створення єдиного правового простору, ще потребує свого активного та детального дослідження. Разом з тим, розвиток сучасної доктрини конституційного та міжнародного

права свідчить про появу якісно нового виміру ролі конституційного права в формуванні сучасного механізму розвитку національних держав та їх міжнародної спільноти. Одним з яскравих феноменів такого підходу виступає поява доктрини глобального конституціоналізму та формування нормативно-правових механізмів її супроводження і забезпечення її впровадження в практику міждержавних відносин. У відповідності до цієї доктрини, феноменологія глобального конституціоналізму виникає з посиленням процесів запозичення конституційних цінностей, що раніше належали тільки до національного рівня управління, загальним міжнародним правом (насамперед, міжнародним публічним правом), з наданням таким цінностям глобального значення і наступним використанням їх на глобальному рівні управління [6]. Саме тут, на нашу думку, простежується прямий організаційно-управлінський вплив конституційного права на міжнародне право і глобальне управління, що здійснюється відповідними міжнародними та уповноваженими інституціями. Ще одним важливим наслідком праксеологічного втілення концепції глобального конституціоналізму в міжнародну систему виступає не тільки формування і поява т. зв. міжнародного конституційного права, а й об'єктивація посилення процесів міжнародної уніфікації та кодифікації щодо розробки т. зв. «глобального права», що засноване на загальному міжнародному праві. Треба зазначити, що міжнародні норми про МСВ, що містяться в міжнародних багатосторонніх договорах, складають частину єдиного правового простору та їх наявність у ньому не викликає сумнівів чи заперечень у держав-членів регіональної або універсальної міждержавної спільнот;

- по-восьме, формуванням в межах національного конституційного права системи міжнародно-правових зобов'язань держав, що узяті ними в процесі підписання міжнародних договорів і через внутрішньодержавні конституційні механізми трансформовані в норми національного законодавства з метою їх закріплення, виконання та практичної реалізації (*прагматичний зв'язок. – Авт.*).

Наведене положення свідчить про формування в національному конституційно-правовому і муніципально-правовому масиві достатньо солідної групи норм та нормативних актів, що по своїй правовій природі мають

міжнародну договірну основу. Фактично мова може йти про появу в рамках національного конституційного права відповідної галузі міжнародного договірного права, включаючи і міжнародне муніципальне договірне право. Хоча механізм національної імплементації нівелює міжнародно-правовий потенціал таких норм, вводючи їх в статус національних норм права через їх трансформацію в норми звичайних законів, все ж необхідно визнати, що враховуючи на необхідність існування та здійснення міжнародного конвенційного контролю за їх виконанням, вони мають особливий «подвійний статус» – з одного боку, вони є нормами національного конституційного права і запозичуються іншими його галузями як такі, а з іншого – держава повинна звітувати про виконання своїх міжнародно-правових зобов'язань, що узяті нею в процесі підписання міжнародних договорів, і тому такі норми, а особливо їх виконання підлягає міжнародному контролю. Отже, дилема, що виникає між ступенем обов'язковості виконання зазначених норм об'єктивно існує, і тому потребує свого вирішення. Вихід тут бачиться в створенні додаткового контрольного механізму з боку саме національної держави за виконанням таких норм, або суттєвого посилення вже існуючого механізму, що буде конструктивною підготовкою для їх подальшого конвенційного контролю з боку уповноважених органів міжнародного співтовариства або іноземних держав.

Основоположні тенденції конституціоналізації та інтернаціоналізації детермінує та формує системні зв'язки синергетичної та герменевтичної властивості, що виникають між національним конституційним та загальним міжнародним правом, бо саме наведені тенденції викликають до життя формування та виникнення нового соціального конструкту у вигляді глобальної правової системи в основі якої лежить конституційне право держав та загальне міжнародне право, елементами якої сьогодні виступають «міжнародне конституційне право», «інтеграційне право» тощо. Більш того, саме синергетика, як теорія самоорганізації складних систем [7] і герменевтика, як область методології, що об'єднує практично зорієнтовані методи тлумачення юридично значимих текстів [8] стають не тільки методологічними корелятами в сучасному правознавстві, а набувають своєї об'єктивізації та актуальності, а також

конотаційної могутності і потенціалу «завдяки глибинному взаємному зв'язку між собою, що виникає між інноваційною синергетикою та юридичною герменевтикою, однією з базових традицій правової думки, оскільки інтерпретаційна складова у всіх сферах права і соціального проектування опосередковує синергічну взаємодію суб'єктів соціального конструювання» [9]. Звідси бачаться нові можливості, нові нормативні горизонти та управлінські потенціали у поглибленні зв'язків між двома досліджуваними нормативними системами, що будуть позитивно та продуктивно впливати не тільки на їх подальший розвиток, а й на вдосконалення, впливаючи на появлення нових форм взаємодії та співробітництва національних держав з їх міжнародною спільнотою.

Резюмуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

- зростання особливої ролі і значення конституційного права держав світу в умовах глобалізації детерміновано не тільки тим, що воно виступає основоположною, фундаментальною та єдиною профілюючою галуззю національного права, і лежить в основі формування, функціонування та розвитку демократичної правової державності, а й тим що воно напряду вступає у взаємодію з загальним міжнародним правом, створюючи системний правовий комплекс, що одночасно здійснює вплив і детермінує розвиток та вдосконалення державних правових систем і міжнародної правової системи. За національним конституційним правом як його генетично-функціональна частина слідує національне муніципальне право як основа національного муніципалізму;

- процеси функціонування і розвитку конституційного права в період глобалізації базуються на його процесах колаборації з загальним міжнародним правом, що об'єктивують, актуалізують, контекстуалізують і викликають системну і комплексну інтенсифікацію процесів взаємодії, взаємного впливу, детермінації, конвергенції та синергізації національних і міжнародної правових систем, – але, насамперед, національного конституційного права і загального міжнародного (міжнародного публічного і міжнародного приватного) права. Аналогічна колаборації з загальним міжнародним правом здійснюється і муніципальним правом держави;

- дослідження параметральних засад розвитку і вдосконалення конституційного права як основоположної галузі системи національного права і системи національного законодавства в умовах правової глобалізації доводить існування низки факторів-взаємозв'язків, що обумовлюють генетичні комунікації між національним конституційним, включаючи і його автономний муніципально-правовий сегмент, і загальним міжнародним правом, що впливають на посилений розвиток і вдосконалення цих двох на перший погляд автономних правових систем, причому такі процеси носять об'єктивний характер;

- основоположні тенденції конституціоналізації та інтернаціоналізації детермінує та формує системні зв'язки синергетичної та герменевтичної властивості, що виникають між національним конституційним, включаючи і його автономний муніципально-правовий сегмент, та загальним міжнародним правом, бо саме наведені тенденції викликають до життя формування та виникнення нового соціального конструкту у вигляді глобальної правової системи в основі якої лежить конституційне право держав та загальне міжнародне право, елементами якої сьогодні виступають «міжнародне конституційне право», «інтеграційне право» тощо.

Література та джерела інформації:

1. Батанов О.В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми // *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 102-108.

2. Кофман Б.Я. Конституційне право в умовах правової глобалізації: параметральні засади розвитку і вдосконалення // *Europsky politicky a pravni diskurz (European political and law discourse)*. 2020. Vol. 7. Iss. 2. P. 138-144.

3. Алмохаммед Мутана Аббас Абд Алказим. Взаємодія конституційного та міжнародного права в умовах глобалізації: автореф. дис. канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Маріуполь, 2015. 20 с.

4. Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 року [Електронний документ]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118

5. Рабинович П.М. Основы общей теории права и государства: учеб. пособ. – Х.: Консум, 2005. 317 с.

6. Львова Є.О. Державний суверенітет і глобальний конституціоналізм: проблеми співвідношення [Електронний документ]. – Режим доступу: file:///C:/Users/Nvatu_pr_2012_1_20.pdf

7. Синергетика // Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний документ]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B8%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0>

8. Герменевтика // Енциклопедія сучасної України [Електронний документ]. – Режим доступу: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=29338

9. Синергетика и герменевтика в правоведении и социально-правовом регулировании: монограф. / под ред. А. Н. Кокотова, И. П. Малиновой. – М.: Норма; Инфра-М, 2020. 216 с.

Кравченко В.В.
кандидат юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
Академія праці, соціальних відносин і туризму

Слобожан О.В.
кандидат наук з державного управління,
Асоціація міст України

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МІСТА ПІСЛЯ ДЕОКУПАЦІЇ

Відповідно до європейських стандартів та принципів територіальної організації публічної влади вирішальна роль у забезпеченні нормальної життєдіяльності міста належить міським органам місцевого самоврядування: міській раді та її виконавчим органам (певні особливості передбачені чинним законодавство України лише для міст Києва та Севастополя). Конституція

України [1], базовий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», галузеве законодавство покладають на міську раду та її виконавчі органи широке коло економічних, соціальних, культурних та інформаційних завдань і повноважень в цій сфері.

Зокрема, міські органи місцевого самоврядування управляють майном, що перебуває у комунальній власності; утворюють і реорганізують комунальні підприємства та контролюють їх роботу; затверджують міські бюджети та контролюють їх виконання; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку та забезпечують їх виконання; регулюють земельні відносини; затверджують містобудівні програми; здійснюють управління закладами охорони здоров'я, освіти і культури, що належать територіальні громаді міста тощо.

Сьогодні в містах, які перебувають на тимчасово окупованих територіях, подібні функції із забезпечення їх життєдіяльності частково виконують маріонеткові органи, що позбавлені будь-якої легітимності з огляду на чинне законодавство України, Європейську хартію місцевого самоврядування [3] та інші міжнародно-правові документи і, унаслідок існуючого там окупаційного політико-правового режиму, не можуть налагодити ефективний механізм вирішення складних економічних, соціальних та інформаційних проблем міста. Зрозуміло, що після деокупації для забезпечення життєдіяльності міста в першу чергу слід вирішити інституційну проблему – сформувати міські органи влади, на які можна було б покласти відповідальність за відновлення міського господарства, вирішення проблем соціально-економічного, культурного та екологічного розвитку. В науковій літературі вже зверталася увага на те, що постконфліктне відновлення території передбачає підтримку безпеки, виконання політичних, економічних, екологічних та соціальних завдань, які включають безпеку суспільства, репатріацію населення, відновлення інфраструктури, продовольчу безпеку та відродження сільського господарства, охорону здоров'я та соціальний захист, безпечне довкілля, відновлення управління та місцевого самоврядування, макроекономічну стабілізацію [4;5].

Про які саме органи може йти мова? Із зарубіжного досвіду можна побачити приклади коли на перших етапах «деконфліктизації» завдання по відновленню життєдіяльності міст покладаються на спеціально створені органи державної влади, що працюють в умовах режиму прямого державного управління на місцях тобто військово-цивільні адміністрації, які функціонують під наглядом ООН та ОБСЄ. В містах на деокупованих територіях Донбасу такими органами влади могли б стати військово-цивільні адміністрації, які вже наділені достатніми повноваженнями, необхідними для відновлення життєдіяльності міста, відповідно до ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [6] і мова може йти лише про їх створення на відповідних територіях.

В той же час, як зазначалося вище, згідно з Конституцією та законами України, завдання щодо забезпечення життєдіяльності міст мають виконувати відповідні органи місцевого самоврядування, оскільки ст. 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що «обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану» [2, ст. 21]. Тому існує проблема визнання легітимними військово-цивільні адміністрації, які були б створені на деокупованих територіях.

Що стосується органів місцевого самоврядування, то їх створення повністю відповідало б положенням Конституції та законів України і дозволить ефективно реалізувати Закон України «Про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» [7], метою прийняття якого, за задумом його ініціаторів та розробників, було «створення умов для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтеграції, а також для відновлення життєдіяльності у населених пунктах у Донецькій та Луганській областях та розвитку територій».

Відновлення системи місцевого самоврядування в деокупованих містах передбачає перш за все обрання представницьких органів – міських та районних у місті рад. Водночас міжнародний досвід проведення виборів на постконфліктних територіях свідчить, що передчасне проведення виборів та/або неналежна підготовка до них не тільки не сприяє примиренню та реінтеграції, а й може спровокувати відновлення бойових дій. Для проведення виборів необхідні певні передумови, а саме:

1. Формування належної правової бази виборів. Зокрема, слід вирішити проблему голосування на виборах вимушено переселених осіб (ВПО). Зарубіжний досвід, наприклад, **Боснії**, свідчить, про намагання організувати вибори таким чином, щоб ВПО та біженці голосуватимуть не «заочно», а особисто у місцях свого колишнього проживання. Однак, для повернення та цивілізованої реінтеграції, соціалізації цих осіб у життя в тих містах, які вони свого часу покинули та інфраструктура яких фактично зруйнована і у яких існує щоденний ризик втратити своє життя та життя близьких, завжди потрібен час, що є додатковим аргументом на користь максимального відтермінування виборів.

У випадку деокупованих територій України потенційно може розглядатися можливість дистанційного голосування, хоча організаційно це досить складно, а результати виборів можуть бути поставлені під сумнів загалом. Втім, якщо тривалий час стоятиме глобальне питання особистої безпеки, то голосування «заочно» може бути виправданим, адже право на життя є базовим.

Крім того, на законодавчому рівні слід чітко визначити поняття постконфліктних територій, яким буде надано особливий статус для проведення виборів (на окремих територіях Донецької та Луганської областей або Донбасу загалом).

2. Чітке визначення строків проведення місцевих виборів на постконфліктній території. Так, сьогодні є два трактування «формули Штанмайєра» щодо проведення місцевих виборів в ОРДЛО, а саме до або після встановлення контролю України над державним кордоном з РФ. Проведення місцевих виборів до встановлення контролю України над державним кордоном з

РФ в ОРДЛО теоретично уявляється можливим лише шляхом залучення міжнародних організацій (зокрема, ООН та ОБСЄ) для підтримки безпеки як в період передвиборної компанії, так і під час проведення голосування й підрахунку голосів. Однак, в останньому випадку проведення виборів втрачає будь-який сенс у зв'язку з відсутністю повної юрисдикції України на постконфліктній території.

3. Демілітаризація міста. Аналіз конфліктів у всьому світі свідчить, що вибори не можуть відбуватися за відсутності необхідного безпечного оточення (a sufficiently secure environment). При цьому має бути гарантована не лише безпека волевиявлення виборців, а й безпека участі усіх партій та кандидатів у виборчому процесі. Крім того, вибори можна проводити тільки тоді, коли будуть виведені окупаційні військові сили Російської Федерації та буде повністю відновлена юрисдикція України, а також відновлено контроль України за її кордонами (можливий варіант коли кордони перебуватимуть під контролем міжнародних спостерігачів), інакше не існує жодних гарантій безпеки у день голосування, а також є висока ймовірність маніпуляцій щодо участі у виборах осіб, які не є громадянами держави. В успішних випадках врегулювання конфлікту — зокрема, в Хорватії, Боснії, Косово та Ліберії — вибори відбувалися тільки після встановлення ефективного контролю за перетином кордону.

3. Формування виборчої комісії. Для успішної організації та проведення міських виборів у постконфліктний період необхідно функціонування незалежної виборчої комісії, при цьому організацією виборів має займатися не тимчасова комісія, створена ad hoc, а постійна незалежна виборча комісія, яка була б сформована відповідно до вимог Виборчого Кодексу України [8].

4. Участь у підготовці та проведенні виборів міжнародних організацій. Доцільно, щоб роль міжнародних організацій, передусім ОБСЄ, не була обмежена лише роллю спостерігача. Вибори, організовані та проведені за безпосередньої участі міжнародної структури, буде важче оскаржити. Адепти «руської весни» матимуть значно вужче поле для маневру, ніж у випадку організації виборів центральною владою країни.

5. Забезпечення «нейтрального політичного середовища» на час передвиборчої кампанії. На цю передумову особливо звертається увага міжнародними організаціями [9], зокрема, пропонується розглянути питання про можливість створення спеціального органу для моніторингу медіа-контенту на дотримання професійних стандартів журналістики, а також затвердити документ, який би визначав стандарти та принципи поведінки ЗМІ, а також механізм застосування санкцій (як проти внутрішніх, так і зовнішніх ЗМІ) у випадку їх порушення. Це сприятиме чесності та демократичності проведення виборів — зменшенню маніпуляцій з боку мас-медіа, контрольованих окремими партіями чи особами, а в результаті — зміцненню позицій поміркованих сил.

Створення означених передумов передбачає досить тривалий час від моменту деокупації до проведення місцевих виборів. Протягом цього часу функцію відновлення життєдіяльності міст будуть виконувати військово-цивільні адміністрації, статус яких також має бути уточнений, оскільки їх утворення та діяльність свідчать про наявність комплексного нормативного забезпечення певної групи правовідносин у зв'язку з умовами воєнного стану, однак з формальної точки зору він формально так і не запроваджений.

Література та джерела інформації:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30, Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (Дата звернення 22.11.2020).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. М. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Офіційний переклад. — URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (Дата звернення 22.11.2020).
4. С.В. Богачов. Проблеми формування виборчого процесу на постконфліктних територіях України (зарубіжний досвід, аналіз ситуації пропозиції) // Держава та регіони. Серія «Державне управління». — 2019. - №3 (67).

5. *Балуєва О., Келембет О. Принципи формування державної політики відновлення постраждалих від конфлікту територій // Актуальні проблеми державного управління. - 2017. - №1 (51). URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1055> (дата звернення 21.11.2020).*

6. *Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.87.*

7. *Про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Закон України від 16 вересня 2014 р. №1780-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 45, ст.2043.*

8. *Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2020, № 7, № 8, № 9, ст.48.*

9. *Center for International Peace Operations (ZIF), Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC). Elections in Post-Conflict Countries — Lessons Learned from Liberia, Sierra Leone, DR Congo, and Kosovo — Report of a ZIF/KAIPTC Seminar, June 12–14, 2008, Accra/Ghana — p. 10.*

Латишева В.В.
*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри Міжнародних відносин та права
Одеського національного політехнічного університету*

АКТИВІЗАЦІЯ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ, ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДОЮ

Сьогодні в Україні спостерігається зниження рівня довіри до органів публічної влади та, як наслідок, зниження рівня громадської участі.

За даними соціологічного дослідження здійсненого Фондом «Демократичні ініціативи» в травні 2018 року на сьогодні лише 7 % громадян залучені до активної громадської діяльності, цей показник є практично таким, як у 2013 році – 8 % [1].

Ситуація погіршується, ще й тим, що кожен третій українець не вірить у власну можливість вплинути на діяльність органів публічної влади.

За даними Національного опитування щодо громадського залучення здійсненого Програмою сприяння громадській активності 45 % респондентів головною причиною не участі в громадській діяльності називають нестачу часу та відсутність мотивації, 32,9% не вірять в те, що їх участь в громадській діяльності здатна вплинути на вирішення проблеми [2].

На нашу думку, головними причинами зниження рівня громадської участі є:

високий рівень розчарування громадян в діяльності органів публічної влади, звідси, високий рівень соціальної апатії;

ігнорування органами публічної влади громадських ініціатив та імітація взаємодії з громадськістю, замість реального врахування думок та підтримки громадських ініціатив;

низький рівень поінформованості громадян внаслідок порушення комунікативної взаємодії між органами публічної влади та громадськістю, в тому числі, щодо існуючих форм громадської участі;

обмеженість, не прозорість та фрагментарність інформування населення;

високий рівень корупції;

нерозуміння громадянами специфіки роботи органів місцевого самоврядування та, як наслідок, невпевненість громадськості у власних силах;

бюрократична тяганина в органах публічної влади, звідси, порушення ними строків розгляду звернень громадян, надання відповідей на інформаційні запити та петиції;

декларативний характер діяльності дорадчо-консультативних органів;

домінування формального підходу при врахуванні пропозицій громадян, аж до повного їх ігнорування органами публічної влади та ін.

При цьому, важливим фактором активізації громадської участі є підвищення рівня поінформованості громадян, щодо перебігу управлінських процесів на відповідній території.

Кроком до активізації процесів громадської участі є підвищення рівня виконавської дисципліни та відповідальності публічних службовців за

порушення терміну розгляду звернень громадян, е-петицій, інформаційних запитів, тощо.

Сприятиме активізації громадської участі і удосконалення діяльності громадських рад, та перетворення їх із «кишенькового» органу, в ефективний орган, здатний реально впливати на процеси вироблення політики.

Наразі, загальною проблемою більшості органів місцевого самоврядування в контексті активізації участі громадськості є відсутність належного кадрового та матеріально-технічного забезпечення підрозділів, що здійснюють процеси інформування та взаємодію з громадськістю.

Спостерігається розкоординованість діяльності різних підрозділів в процесі взаємодії з громадськістю.

З метою активізації громадської участі органам місцевого самоврядування варто розробляти поквартальні плани здійснення консультацій з громадськістю, з чітко визначеним часом, датою та місцем проведення консультацій.

До того ж, відповідний план здійснення консультацій з громадськістю має розроблятися за участі та погодженням з громадськістю.

Відповідний план має бути розміщено на веб-сайті органу місцевого самоврядування.

Характерним для більшості органів місцевого самоврядування є відсутність моніторингу процесів активізації громадської участі та взаємодії з громадськістю.

Таким чином, на даний час, можна констатувати незадовільний рівень громадської участі в діяльності органів місцевого самоврядування.

Причинами відповідної тенденції, з одного боку є пасивність, розчарування, інертність та домінування патерналістських настроїв серед громадян.

Отже, з метою активізації громадської участі органам місцевого самоврядування необхідно здійснити наступні заходи:

направити свої зусилля на підвищення рівня поінформованості громадян та забезпечення відкритого доступу до інформації;

звернути особливу увагу на спосіб подачі інформації, у бік її спрощення, підвищення рівня її інформативності та доступності;

посилити відповідальність посадових осіб щодо забезпечення їх вчасного реагування на інформаційні запити, звернення громадян та розгляд петиції; переглянути власні підходи до кадрового складу відповідних служб, які забезпечують процеси взаємодії з громадськістю та інформування громадян;

підвищити рівень координації відповідних підрозділів при здійсненні взаємодії з громадянами;

забезпечити плановість та системність відповідної роботи;

здійснити належне матеріально-технічне забезпечення процесів взаємодії з громадськістю;

здійснити переорієнтацію використання існуючих механізмів по активізації громадської участі, від традиційних форм та методів, до цифрових та інтерактивних та ін.

Література та джерела інформації:

1. *В Україні зростає довіра до громадських організацій – опитування: за матеріалами Фонду «Демократичні ініціативи». URL : <https://www.unian.ua/society/10209597-v-ukrajini-zrostaye-dovira-do-gromadskih-organizacij-opituvannya.html>*

2. *Допоможи собі сам: українці розчаровані в реформах, але готові підтримувати одне одного та свої громади: Національне опитування щодо громадського залучення. URL : <https://dif.org.ua/article/dopomozhi-sobi-sam-ukrainsi-rozcharovani-v-reformakh-ale-gotovi-pidtrimuvati-odne-odnogo-ta-svoi-gromadi>.*

Шинкарьов А.М.
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового
інституту міжнародних відносин та соціальних наук,
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління
персоналом»

Коваль О.М.

кандидат наук з державного управління, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО ТА МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У сучасній управлінській науці та практиці публічного (державного та муніципального) управління практично відсутні нові розробки щодо формування новітніх механізмів і інструментів у цій сфері. Проблема ускладнюється тим, що інститути управління в Україні традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і можливостей до розвитку, а реформовані інститути тільки-но з'являються та є нерозвиненими. Місцеві бюджети та інші ресурси поки не виконують функцію дієвого економічного зростання. Усе це вказує на відсутність цілісного та достатнього наукового підґрунтя своєчасному оновленню механізмів і інструментів внутрішньої політики в сфері державного та муніципального управління.

Найбільшу актуальність у вирішенні проблеми модернізації управлінської практики мають завдання послідовного формування логіки оновлення сучасних механізмів (інструментів, методів) економічних інтересів субрегіонів із розробленням комплексу функціональних ресурсних моделей модернізації. У теоретико-методологічному плані це означає нагальність змін концептуальних підходів до розвитку економіки оновлених субрегіонів у напрямі посилення їхніх здатностей реалізовувати власний ресурсний потенціал з урахуванням об'єктивних внутрішніх і зовнішніх умов розвитку.

На нашу думку, мета модернізації - посилення інституційної спроможності щодо формування державної політики у визначених сферах, реалізацію якої покладено на Владу Конституцією та законами України, а також за потреби розмежування функцій з формування та реалізації державної політики. Зазначене

сприятиме підвищенню ефективності інструментів і методів функціонування всієї управської системи, зокрема на муніципальному рівні.

Відзначимо, що робота виконавчих структур в основному зосереджуватиметься на плануванні, забезпеченні формування та здійсненні моніторингу (контролю) та оцінювання результатів її реалізації. Відомо, що виконавча влада поступово позбавлятимуться функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядних функцій та функцій з управління об'єктами власності (за виключенням управління об'єктами державної власності, діяльність яких спрямована на забезпечення господарського обслуговування влади, а також управління об'єктами державної власності, які використовуються для розміщення закордонних дипломатичних установ України).

Слід відзначити, що на думку експертів, сьогодні одним із важливих завдань модернізації управлінської системи на сучасному етапі є підготовка умов для переходу до дієвого публічного та муніципального управління (із використанням обов'язкового громадського контролю в цій сфері), зокрема на субрегіональному рівні [1].

Відомо, що Урядом України розроблено декілька нових проектів концепцій реформування та модернізації, зокрема в контексті децентралізації. Наша задача – дати реальні поради щодо їх вдосконалення та довести ці пропозиції до органів прийняття державних управлінських рішень.

Модернізація всієї управлінської системи обов'язково повинно здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки

місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням і сталого розвитку територій.

Означені вище документи модернізації передбачають перехід на нову децентралізовану модель організації влади на місцевому рівні після виборів 25.10.2020 р. Основним завданням таких Концепцій повинен стати аналіз актуальних проблем у сфері управління, визначення основних управлінських і правових підходів, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження в часі та оновленим адміністративно-територіальним поділом. Ключовим питанням Концепцій є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

Сьогодні особливо невдалим виявилось співвідношення положень законів про місцеве самоврядування та місцеві держадміністрації, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зіткнулися два основних підходи: європейський системно-функціонально-цільовий і прорадянський традиційно-галузевий. Перший – виходив з того, що необхідно розробляти закон про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента його системи, передусім, територіальної громади; що слід цілеспрямовано розподілити функції, а вже потім повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження та повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Другий підхід був традиційно спрямований не на територіальну громаду, як певну спільноту, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані.

Саме дві останні групи повноважень (власні та делеговані) носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування. На жаль,

пріоритетним був визначений традиційно-галузевий підхід. На практиці це породило чисельні колізії та прояви суб'єктивізму.

Здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування дало шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування [2].

Для вирішення проблем оновлення регіонального та субрегіонального рівней управління можна рекомендувати досвід зарубіжних країн, який засвідчив, що неурядові організації більш ефективно та економічно вирішують завдання, які сьогодні в нашій державі відповідно до законодавчих норм ще здійснюють державні адміністрації. Діюча система регіонального управління та місцевого самоврядування поки не задовольняє реальних потреб українського суспільства. Дієвість органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад ще знаходиться на низькому рівні та не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини та її самореалізації. Практично відсутні надання населенню органами місцевого самоврядування ринкових і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях, але позитивний рух вже почався.

Зазначимо, що метою наступного етапу модернізації є реалізація вже визначених напрямів, механізмів і строків формування ефективного та спроможного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Вирішення зазначених проблем ускладнюються внаслідок правового та інституційного характеру регіональної складової, а також неузгодженості реформ у різних сферах місцевого самоврядування та адміністративно-

територіального устрою держави. Безперечно, важлива складова формування дієвої системи управління - створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов і формування професійного кадрового складу для забезпечення виконання органами управління, місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, зокрема за умов проведеної децентралізації владних повноважень.

Література та джерела інформації:

1. Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V. (2018). *Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for ukraine. Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), - 368-376.
2. *Державне управління регіональним розвитком України: монографія / ред. В.Є. Воротін. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.*

Лебідь Т.І.
*завідувач навчальної лабораторії
кафедри кримінального права, процесу та криміналістики*

ЗНАЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

Дотримання прав і свобод людини та громадянина має бути пріоритетом для кожної демократичної держави. Ставши незалежною державою, Україна зробила перший крок на шляху до ствердження демократії та верховенства права. Права й свободи людини та громадянина є найважливішими ціннісними орієнтирами еволюції суспільства, а також виступають певними індикаторами суспільного прогресу та регулюють поведінку людей, їх взаємовідносини між собою, а також із суспільством і державою.

Права і свободи людини – це основні правові можливості, необхідні для існування і розвитку особи, які визнаються універсальними, природними,

невід'ємними та рівними для кожного (кожної) та мають гарантуватись державою в обсязі міжнародних стандартів.

Визначальну роль прав людини у діяльності держави було визнано і практикою Європейського суду з прав людини, тому що саме рівень реального забезпечення прав людини є юридичним критерієм оцінки всіх соціальнополітичних процесів, що відбуваються у державі.

Варто наголосити на тому, що забезпечення прав людини в Україні значною мірою визначається наявністю ефективних механізмів і процедур реалізації й захисту прав особи, умінням і бажанням державних структур взаємодіяти між собою в цій царині відносин в інтересах саме людини. Щодо прав людини держава має забезпечувати й захищати права і свободи людини, гарантувати їх реалізацію, підвищувати рівень правосвідомості і правої культури, домагатися відповідності правового статусу особи міжнародно-правовим стандартам прав людини, спрямованості галузевого законодавства на захист її прав.

Вагоме місце в реалізації прав та свобод людини і громадянина займають органи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування відносяться до публічної влади і на місцях мають максимально сприяти реалізації прав та свобод людини та громадянина, у разі їх порушення забезпечити відновлення та захист. У стаття 140 Конституції України зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Данильян О.Г. зазначає, що місцеве самоврядування може самостійно вирішувати внутрішні питання місцевого значення в межах та відповідно до Конституції і законів України. Місцеве самоврядування є найефективнішим механізмом стримування центральної державної влади, способом відстоювання інтересів певного територіального об'єднання громадян. У даному випадку члени певної общини, створеної за територіальним принципом, усвідомлюють себе не лише як громадяни України, а й мешканці певного населеного пункту, району. Надання широких державно-владних повноважень органам місцевого

самоврядування є однією з ключових ознак демократичної, правової держави з розвинутим громадянським суспільством [2, с.74].

«Саме місцеве самоврядування має створити умови для формування у людському співтоваристві відчуття громадянськості – однієї з тих базових, наріжних рис суспільства, які містяться у фундаменті соціуму. Громадянськість – це готовність і здатність людини до активної участі у справах суспільства і держави на основі глибоко усвідомлення своїх прав та обов'язків. У цьому плані місцеве самоврядування тим самим відіграє вагому роль у процесі формування громадянського суспільства, враховуючи, що усі права, свободи та масові види соціально-політичної активності, різні недержавні прояви суспільного життя людей зароджуються та у кінцевому рахунку реалізуються у територіальних громадах, які утворюють соціальну базу громадянського суспільства», – зазначає О. Батанов [3, с. 72].

Отже, наразі процеси децентралізації, що відбуваються в нашій країні, сприяють забезпеченню та реальному втіленню в життя положень нормативно-правових актів щодо прав людини на місцевому рівні, а з їх реалізацією, виступають своєрідним критерієм демократизму й цивілізованості держави, бо саме на органи місцевого самоврядування покладена визначна роль. На жаль, стан дотримання прав людини в Україні залишається складним, права та свободи людини і громадянина ще не стали реальною цінністю в державі та не забезпечується належним чином. Розвинута система органів місцевого самоврядування дасть можливість реально здійснювати врядування для жителів певної громади, тим самим, максимально сприяючи реалізації їхніх приватних інтересів із врахуванням інтересів держави. З урахуванням всього вищевикладеного можна сказати, що проблема прав людини та ролі органів державної влади на сучасному етапі не втрачає актуальності, її вирішення є вкрай важливим для утвердження правової держави.

Література та джерела інформації:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30, ст. 141.

2. Данильян О. Г. Роль місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод громадян. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого.» № 3 (26). 2015. С. 66-77.

3. Батанов О. Місцеве самоврядування та права людини в Україні. Світогляд. № 6. 2010. С. 72-76.

Настюк А.А.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
конституційного, адміністративного та
фінансового права АПСВТ

Муляр Г.В.
кандидат історичних наук, доцент кафедри
кримінального права, процесу та
криміналістики АПСВТ

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КНЯЖОГО ЗЕМЛЕВОЛОДІННЯ ТА ТРАНСФЕРУ КНЯЖОЇ ВЛАДИ І ЇЇ ВПЛИВ НА МІСЦЕВУ ПОЛІТИКУ

Вагомий аргумент щодо наявності несприятливих умов виникнення та розвитку княжого землеволодіння виступала та обставина, що князі постійно змінювали княжі столи. На цю проблему ще звернув увагу К.Д. Кавелін [1. с,286]. Причинами ротації могла слугувати воля Великого князя, старшого родича, обмін княжого стола на інший, вигнання та інше. Розглянемо ці події детальніше.

Смерть Володимира Святославовича призвела до монополізації князівської влади в руках Ярослава Володимировича, який взяв під контроль всю Русь.

Щоб запобігти конфліктам серед родичів, Ярослав Володимирович розробив концепцію спільного керівництва Київською Руссю своїми нащадками. Згідно неї Великим князем Київським мав стати старший в роду. Ярослав Мудрий теж відправляв своїх дітей в різні регіони. Перед своєю смертю він розподілив їх наступним чином. В Києві залишився правити Ізяслав, в Чернігів відправився Святослав, Всеволод - в Переяслав, Ігор - у Володимир (Волинь),

В'ячеслав - в Смоленськ [2.с,85]. Старший син Ярослава Мудрого Володимир, сидів в Новгороді, але помер ще за життя батька, а його син був відправлений на князювання в Ростов, а по смерті свого дядька Ігоря був направлений іншими родичами до Володимира, але відмовився виконувати волю дядьків і втік в Тмутаракань [3.с,83].

По смерті Ярослава, його сини починають зганяти із столів своїх племінників. Це призвело до появи князів ізгоїв. Але, якщо на Русі існувало велике княже землеволодіння, то як тоді вони могли добровільно покинути країну, коли б у них залишались у спадок після смерті батька багато земель, які потрібно було упорядковувати. Земля завжди має тримати її власника біля себе. А ізгоїв, таке враження, нічого на Русі не тримало. Але вони пробують знову ж повернути батьківські княжі столи. Це призводить до нової хвилі ротації. З часом вони кидають виклик своїм родичам, щоб взяти княжі столи саме своїх батьків, а не задовільнятися лише тим, що дають їм їхні старші родичі. Прикладом може слугувати боротьба нащадків Святослава Ярославовича за Чернігів [4.с, 2].

В 1094 році Олег Святославович прийшов з своїм військом та половцями до Чернігова. В Чернігові в цей час князував Володимир Всеволодович. Так як Володимир Всеволодович не мав сили протистояти Олегу, то уступив йому місто. В 1096 році відбувся конфлікт між Великим князем Святополком II та Олегом, в результаті якого Олег був усунутий від князювання в Чернігові та відправлений князувати в Муром. В Чернігів направили на князювання його брата - Давида Святославовича, який князував у Смоленську. В Смоленськ був направлений Ізяслав [3.с,106-112].

На Русі спробу на правовому рівні закріпити владу в князівстві за одним родом зробив Володимир Всеволодович. Він заключив договір з новгородським вічем, щоб в Новгороді князували тільки його нащадки [3.с,152]. Але дана спроба зазнала поразки, так як пізніше цей договір був порушений [5.с,8].

Але чи є гарантією князювання одного роду в окремо взятій землі для утворення великого княжого землеволодіння? Для цього ми проаналізуємо

ротації переходу князівської влади у чернігівських землях і дізнаємося, чи сформувалася практика передачі влади від батька до сина.

В 1023 році Мстислав Удалий бере війною у Ярослава Чернігів, у 1036 році по смерті брата Ярослав Мудрий повертає Чернігів назад [6.с,144,146].

В 1054 році Ярослав Володимирович направляє на князювання свого сина Святополка Ярославовича [7.с,312]. В 1073 році Святополк Ярославович передає Чернігів своєму братові Всеволоду Ярославичу. В 1077 році Чернігів на вісім днів захоплює Борис, але його вигнав Всеволод. 1078 році син Святополка Олег захопив Чернігов. В цей же рік Олега вигнали дядьки і Всеволод повернув Чернігів назад, але відправився княжити в Київ і залишив там Володимира Мономаха[8.с,78-87].

В 1094 році Олег Святославович виганяє князя, а у 1096 році його знову виганяють Святополк Ізяславович та Володимир Мономах. В 1097 році за домовленістю в Любичі Чернігів був переданий Давиду Святославовичу і закріплений за їхнім родом (Святославовичами).

Отже, в 1097 році Святославовичам вдалося закріпити за собою Чернігів але, чи сприяло це припиненню княжої ворожнечі та встановленню системи спадкування князівської влади від батька до сина? В 1123 році Давид Святославович помер і до влади прийшов його молодший брат Ярослав Святославович. В 1127 році князя виганяє його племінник Всеволод Олегович, побивши війська та пограбувавши його майно. В 1139 році після смерті Всеволода по домовленості в Чернігові стає Володимир Давидович. А у 1151 році Володимир гине в битві і до влади в Чернігові приходять його брат Ізяслав Давидович, який був у таборі противників свого брата. В 1157 році Ізяслав іде княжити до Києва і в Чернігові залишає свого племінника Володимира Володимировича. Але Святослав Олегович силою змусив уступити собі Чернігів. В 1164 році по смерті князя була спроба посадити його сина Олега, але до влади прийшов Святослав Всеволодович [3.с,118-330].

Отже, навіть закріплення влади за одним родом в окремо взятій землі не встановило системи передачі влади від батька до сина. Взагалі, чому діти після смерті батька відправляються князувати в інше князівство де, можливо, до цього правив той, хто їм і не дав зайняти батьківський княжий стіл? Якщо на Русі було б велике землеволодіння, то діти були б зацікавлені залишитись там, де батько передав їм у спадок багато землі, щоб упорядковувати її. А вони замість цього відправляються туди, де князував новий князь, тобто туди, де багато землеволодіння мав би мати їх опонент.

Ярослав Святославович був на княжому столі в Муромі з 1097-1123 рік, в 1123 році почав княжити в Чернігові. В Муромі в 1123 році почав князувати Всеволод Давидович, батько якого князував до смерті в Чернігові у 1097-1123 році [3,с.118-156]. Отже, племінник відправився княжити в князівство, яке належало його дядьку двадцять шість років, із землі яка належала його батькові теж двадцять шість років.

Іноді князі добровільно покидали свої князювання і передавали своїм родичам, а самі відправлялись на кращі княжіння. Так, Святослав Ярославович князь Чернігівський, відправившись на князювання до Києва передав своє княжіння не своїм синам, а брату Всеволоду Ярославовичу [3.с,90]. Це призвело до конфлікту між нащадками Всеславовичів та Святославовичів. Останні отримали перемогу та змогли утвердитись в цих землях, як уже було сказано вище. Згідно руській системі спадкування влада передавалась старшому в роду, але це право теж порушувалось. Ярослава Святославовича вигнав його ж племінник Всеволод Олегович [2. с,154]. Всеволод Олегович передав своє княжіння двоюрідному брату Володимирі Давидовичу в 1139 році, хоча його власному синові Святославу Всеволодовичу було шістнадцять років. І він зміг зайняти Чернігівський стіл тільки після 1164 року [4.с,77].

Висновки: Отже, на Русі в досліджуваний нами період практика передачі влади від батька до сина не отримала системного характеру. Це, в свою чергу, вибудовувало систему, де влада закріплювалась не за сім'єю, а за родом. Так як рід постійно здійснював перетрубації і князі міняли столи то вони й і розуміли,

що після їх смерті владу успадковували не їх сини, а молодші брати. Діти князя відправлялися княжити в інші землі, а тому князів в першу чергу мало цікавити рухоме майно, яке син міг забрати з собою. Якби на Русі князі передавали у спадок великі княжі землеволодіння саме своїм дітям і у їх власність переходили цілі волості з містами та селами, то обов'язково мала б скластись система передачі княжої влади від батька до сина. Так як земля передавалась би дітям, то саме вони зберігали б свій вплив в регіоні, володіючи більшістю землі та не даючи можливості дядькам укріпитися там. Самі ж діти, ставши власниками обширних земель залишалися б в них для їх упорядкування та захисту. Вони б пов'язували своє майбутнє і майбутнє своїх нащадків в першу чергу з тим місцем, де у них була земля. Це призвело б до посилення княжої адміністрації на місцях. Укріпившись, княжа адміністрація здійснювала б політику відчуження земельних володінь в місцевих. Ось чому, місцеві еліти були зацікавлені, щоб в княжому роді постійно здійснювалась ротація. Це, в свою чергу, сприяло унеможливленню закріплення княжої сім'ї в регіоні і запуск процесу відчуження землі на постійній основі. Саме місцеві еліти залишались справжньою та єдиною постійною силою в регіоні і саме місто виступало їхнім центром влади.

Література та джерела інформації:

1. Ковелин К.Д. *Собрание сочинений/ К.Д. Ковелин .- Спб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1997.- Т.1.- 1047 с.*
2. *Полное Собрание Русскихъ Летописей. Патриаршая или Никоновская летопись.— СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1862. -Т.9.— 256 с.*
3. *Татищев В.Н. История Российская / В.Н. Татищев. —М.: Єрмак, 2005. – Т.2.-735 с.*
4. *Полное Собрание Русскихъ Летописей. Летопись по Воскресенскому списку.— СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1856.-Т.7.— 267 с.*
5. *Полное Собрание Русскихъ Летописей. Псковские летописи, Вып. 2. – М. Л. : Изд-во АН СССР, 1941. – 146 с.*
6. *Полное Собрание Русскихъ Летописей. Летописный сборник, именуемый Тверской летописью. — СПб.: Типография Леонида Демиса, 1863.—Т.15.- 305 с.*

7. *Войтовича Л.В. Княжа доба на Русі портрети еліти / Л.В.Войтовича.- Біла Церква: Видавець Олександр Пшонківський, 2006. - 782 с.*
8. *Полное Собрание Русскихъ Летописей. Лаврентьевская и Троицкая летописи.— СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1846.-Т.1.— 267 с.*

Солоненко О. М.
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного
права та прав людини
Національної академії внутрішніх
справ

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВИПАДКУ ВИЯВЛЕННЯ ФАКТІВ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА

Нинішнє суспільство, у певній мірі, усе ще проявляє індіферентність у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, а також щодо заходів, які спрямовані на захист прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства. Цьому також сприяє погіршення соціального середовища, економічного рівня життя, занепад моральних та культурних цінностей, масовий правовий нігілізм. Це також характеризується стереотипованою моральною «замкнутістю» і обумовлюється правовою заборонаю безпідставного публічного «розголосу» сімейного життя [1], приміром про спосіб сімейного життя, форм і методів виховання дитини, про соціальні ролі та обов'язки подружжя у шлюбі та сім'ї, тощо. Адже, як відомо сімейне життя – це, насамперед, особисті майнові та немайнові відносини між подружжям, іншими членами сім'ї, яке здійснюється на засадах, визначених у Сімейному кодексі України. Зокрема, кожна особа має право на повагу до свого сімейного життя (ч. 4 ст. 4); ніхто не може зазнавати втручання в його сімейне життя, крім випадків, встановлених Конституцією України (ч. 5 ст. 5); регулювання сімейних відносин здійснюється з урахуванням права на таємницю особистого життя їх учасників, їхнього права на особисту свободу та недопустимості свавільного втручання у сімейне життя (ч. 4 ст. 7) [2] тощо.

Водночас, побутові звичаї, релігійні переконання, національні традиції не можуть розглядатися як виправдання будь-яких форм домашнього насильства, або бути підставою для звільнення кривдника від відповідальності за вчинення відповідних протиправних дій. Тому державна політика у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, має бути спрямована на захист прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства з врахуванням гарантій заборони зазнавати безпідставного втручання в особисте (приватне) і сімейне життя. Адже відсутність чи нехтування заходами з боку держави щодо захисту прав та інтересів осіб, які постраждали від домашнього насильства сприяє формуванню в суспільстві вкрай негативного іміджу влади, руйнує довіру до державних та муніципальних інститутів.

Важливу роль у системі заходів захисту прав та інтересів осіб, які постраждали від домашнього насильства, що спрямовані на підвищення рівня обізнаності суспільства щодо форм, причин і наслідків домашнього насильства, формування нетерпимого ставлення до насильницької моделі поведінки у приватних стосунках, небайдужого ставлення до постраждалих осіб, насамперед до постраждалих дітей, викорінення дискримінаційних уявлень про соціальні ролі та обов'язки жінок і чоловіків, а також будь-яких звичаїв і традицій, що на них ґрунтуються відіграють органи місцевого самоврядування.

Так, зокрема, органи місцевого самоврядування беруть участь у заходах, спрямованих на позбавлення емоційної залежності, невпевненості у собі та формування у постраждалої особи здатності відстоювати власну гідність, захищати свої права у приватних стосунках. В протидії домашньому насильству беруть участь у заходах спрямованих на припинення домашнього насильства, наданні допомоги та захисту постраждалій особі, відшкодуванні їй завданої шкоди, а також провадять відповідне належне розслідування випадків домашнього насильства з притягненням до відповідальності кривдників та зміною їхньої протиправної поведінки [3].

Для реалізації наведених вище заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад наділені, зокрема такими

повноваженнями: 1) забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 2) забезпечення надання соціальних послуг на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, у тому числі шляхом соціального замовлення у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; 3) визначення потреби у створенні спеціалізованих служб підтримки постраждалих осіб, забезпечення їх створення та функціонування, здійснення контролю за їхньою діяльністю; 4) участь у підготовці фахівців, до компетенції яких належать питання запобігання та протидії домашньому насильству, у тому числі фахівців, які реалізують програми для кривдників; 5) прийом і розгляд заяв та повідомлень про вчинення домашнього насильства, забезпечення застосування заходів для його припинення, надання допомоги постраждалим особам; 6) забезпечення координації діяльності суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, та їх взаємодії на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 7) інформування постраждалих осіб про права, заходи та соціальні послуги, якими вони можуть скористатися; 8) збір, аналіз і поширення відповідно до законодавства інформації про домашнє насильство на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 9) звітування центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, про результати здійснення повноважень у цій сфері у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; 10) виконання повноважень органу опіки та піклування [3].

Водночас, для ефективності реалізації відповідними органами місцевого самоврядування даних повноважень, слід: 1) визначити чіткі напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 2) формувати у відповідних працівників органів місцевого самоврядування кращого розуміння, форм, ступеня та характеру домашнього насильства, динаміки такого

насильства, його корінних причин та поняття гендерної рівності, а також як уникати загальних міфів та помилкових уявлень у сфері сімейних відносин; 3) ознайомити відповідних працівників органів місцевого самоврядування з міжнародними стандартами та національним законодавством щодо ключових питань реагування на випадки домашнього насильства; 4) розширити знання, уміння та навички в питаннях у розгляді заяв, звернень та веденні справ, пов'язаних із домашнім насильством, забезпеченні захисту та безпеки постраждалих від такого насильства; 5) створити належні матеріальні, фінансові та організаційні умови та сформувати кадровий склад для забезпечення виконання наданих органам місцевого самоврядування повноважень у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; 6) провести інституційну реорганізацію відповідних органів місцевого самоврядування, які беруть участь у запобігання та протидії домашньому насильству, захисті прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства.

Означена нами проблематика домашнього насильства, нині, як вбачається набуває своєї актуальності і є досить гострою як в суспільстві так і в державі, а відтак є предметом подальших серйозних наукових дискусій науковців, зокрема й у сфері національного муніципального права.

Література та джерела інформації:

- ¹. Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv> (дата звернення: 20.11.2020).
- ². Сімейний кодекс України від 10 січ. 2002 р. № 2947-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 21. Ст. 135. 31 трав.
- ³. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 7 груд. 2017 р. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 5. Ст. 35.

Панчишин Р.І.
кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Київського інституту інтелектуальної власності та права
НУ «Одеська юридична академія»*

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОГО ЗАВЕРШЕННЯ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Муніципальна реформа, яка сьогодні на стадії завершення в Україні, спрямована головним чином на формування спроможних об'єднаних територіальних громад, здатних самостійно вирішувати завдання місцевого само-врядування. Однак, на шляху до здійснення даної реформи виникають певні труднощі організаційного, правового, інституційного характеру, подолання яких може бути більш ефективним при використанні досвіду окремих зарубіжних держав в цій сфері.

Деякі зарубіжні держави, включаючи країни ЄС та СНД, успішно здійснили муніципальної-правові реформи або перебувають в процесі їх завершення, що дозволяє вести мову про використання позитивного досвіду деяких держав у зазначеній сфері. Слід зауважити, що найбільш цінним щодо його застосування в Україні є досвід деяких країн СНД, оскільки такі держави перебували у схожих вихідних умовах, що обумовлено історичними, правовими, політичними особливостями їх розвитку. Таким чином, дослідження досвіду країн СНД у сфері проведення муніципальної реформи дозволить перейняти позитивні аспекти, а також дасть можливість уникнути помилок в процесі реалізації відповідної реформи в Україні.

Досліджуючи досвід здійснення муніципальної-правової реформи в деяких постсоціалістичних країнах, необхідно констатувати, що деякі країни СНД у процесі реалізації відповідної реформи обрали шлях наділення громад реальною здатністю і можливістю самостійно і під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Дане завдання стало основною метою зазначеної реформи. Як спосіб вирішення ресурсних і фінансових проблем обрано так зване укрупнення територій або об'єднання територіальних громад. До держав, які

обрали саме такий шлях децентралізації, наприклад, відносяться: республіки Молдова, Грузія та інші. У таких державах на конституційному рівні сформувалися певні схожі риси місцевого самоврядування. В науковій літературі визначено такі з них: розмежування повноважень державної влади та місцевого самоврядування; єдність і цілісність національних територій; організаційна та економічна самостійність місцевого само-врядування по предмету їх відання; поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованість соціально-економічного розвитку територій. Разом з тим, незважаючи на деяку схожість організації місцевого самоврядування в зазначених вище державах, необхідно також відзначити наявність різних моделей децентралізації, покладених в основу проведення відповідної реформи.

Так, деякі вчені виділяють три основні моделі децентралізації, які зустрічаються в процесі здійснення муніципальної-правової реформи в зарубіжних країнах. Перша модель - формально децентралізовані системи органів місцевого самоврядування. Вона характеризується вираженням прагненням до адміністративної децентралізації на основі автономії територіальних громад, які мають законне право вирішувати різні місцеві та регіональні питання. Друга модель розглядається як комбінація тенденцій централізації і децентралізації, при якій представницькі органи влади і місцеві виконавчі органи мають відносно високим ступенем адміністративної автономії від державних і обласних органів, але залишаються під патронажем держави. Третя модель характеризується безперечними рисами адміністративної централізації. Її відмінною рисою є те, що місцеві органи влади тимчасово уповноважені виконувати функції державної влади на місцевому рівні. У свою чергу, це створює своєрідну ієрархічну піраміду компетенцій, підпорядковану вищому органу влади в державі. Перша модель децентралізації у найбільшій мірі властива багатьом європейським державам; друга і третя характерна саме для постсоціалістичних держав, включаючи Україну, оскільки поряд з функціонуванням органів місцевого самоврядування публічна влада на місцевому рівні була представлена місцевими органами державної влади.

Ще однією державою в якій досить стрімко і успішно розвивається муніципально-правова реформа, є Республіка Молдова. Деякі вчені, досліджуючи досвід організації місцевого самоврядування у даній державі, вказують, що автономія місцевих органів державної влади полягає в праві адміністративно-територіальних одиниць задовольняти свої власні інтереси без втручання центральної влади, що веде до адміністративної децентралізації: автономія - це право, а децентралізація - система, що вимагає автономії.

Внаслідок здійснення муніципальної-правової реформи у Республіці Молдова було прийнято ряд законів, а також внесені зміни до деяких чинних законів у сфері регулювання організації і діяльності органів місцевого самоврядування. До найбільш важливим з них відносяться гарантії фінансової та ресурсної автономії. Законом «Про публічні фінанси» встановлено, що місцеві бюджети є самостійними елементами, які розробляються, затверджуються і виконуються на умовах фінансової автономії відповідно до положень цього закону та Закону про публічні фінанси і бюджетно-податкову відповідальність, а також Закону про місцеве публічне управління.

З позитивної сторони також слід відзначити гарантії ефективного управління публічною власністю адміністративно-територіальних одиниць, якою відповідно до Закону визнається все рухоме і нерухоме майно, що знаходиться на їх території до вступу у силу Закону про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова, за винятком майна, що перебуває у власності держави і приватній власності.

Таким чином, у Республіці Молдова склалася модель децентралізації місцевої публічної влади, заснована на принципах автономії, яка передбачає фінансову, ресурсну, організаційну, інституційну самостійність місцевого самоврядування, виборність органів місцевого самоврядування та ін. Разом з тим, в Конституції Республіки Молдова акцентовано, що автономія місцевого самоврядування не повинна використовуватися всупереч унітарній формі державного устрою, що є важливим з метою збереження конституційного ладу та національної єдності.

Значний інтерес для України представляє досвід проведення муніципальної-правової реформи у Грузії. Як зазначається у науковій літературі з цього приводу, остання реформа місцевого самоврядування у Грузії почалася навесні 2014 року, коли був прийнятий новий закон - Кодекс місцевого самоврядування Грузії. Вчені стверджують, що на відміну від попереднього законодавства, Кодекс чітко розподілив повноваження між центральною і місцевою владою, а також передав ряд повноважень органам місцевого самоврядування.

Таким чином, на відміну від інших держав, у Грузії законодавство про місцеве самоврядування уніфіковано в єдиний нормативно-правовий акт. Аналізуючи положення Кодексу місцевого самоврядування Грузії, можна виділити такі ключові досягнення муніципальної-правової реформи в цій державі:

- визначено поняття та наведено характеристику основних населених пунктів, що складають основу адміністративно-територіального устрою держави;

- позначені гарантії реалізації повноважень муніципалітетів, а також покладання зобов'язання на органи державної влади до прийняття рішень з питань, що стосуються встановлених цим Законом повноважень.

Досліджуючи досвід зарубіжних країн, не можна оминати увагою досвід європейських країн з огляду на, що в більшості з них муніципальна реформа успішно реалізована. Відтак, дослідження досвіду таких держав має найбільш важливе значення в контексті вирішення завдань успішного завершення реформи децентралізації в Україні.

Сучасний стан функціонування місцевого самоврядування у Німеччині характеризується високим рівнем ефективності, оскільки у державі створені належні конституційно-правові та організаційні умови для самостійного здійснення громадами функцій місцевого самоврядування. Подібного рівня ефективності організації місцевого самоврядування Німеччині вдалося досягти у значній мірі завдяки успішно проведеній муніципально-правовій реформі. Саме тому досвід реалізації відповідної реформи у Федеративній республіці

Німеччина може виявитися корисним для України у контексті визначення подальших кроків у цьому напрямку.

Відповідні результати здійснення реформи децентралізації знайшли своє втілення у конституційних нормах. Так, у ст. 28 Конституції Німеччини визначено, що конституційний лад земель повинен відповідати основним принципам республіканської, демократичної і соціальної правової держави в дусі даного Основного закону. У землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, створене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами. У громадах виборний представницький орган може бути замінений громадськими зборами. На виборах в округах і в громадах особи, що володіють громадянством держави - члена Європейського співтовариства, в рівній мірі можуть обирати і бути обраними відповідно до правових умов Європейського співтовариства.

Процес проведення муніципальної реформи й повернення до демократичного місцевого самоврядування у Німеччині розпочався з 1990 р. В процесі історичного розвитку та як результат реалізації законодавчої компетенції німецькими землями сформувалися чотири типи організації влади у громаді: північнонімецький, південнонімецький, рейнський бургомістерський та магістратний. Сучасний муніципальний устрій абсолютної більшості суб'єктів федерації ґрунтується на південнонімецькій моделі, яка виражається у двох варіантах: «рада – бургомістр з одним управлінським центром» та «рада – бургомістр з подвійним управлінським центром».

Таким чином, у результаті здійснення муніципально - правової реформи громади отримали можливість приймати безпосередню участь у законотворчому процесі Федерації, впливати на рішення федерального уряду у випадках, коли такі рішення зачіпають права та інтереси громад.

За наслідками здійснення муніципально - правової реформи у Німеччина було організовано ефективну систему місцевого самоврядування, яка ґрунтується на демократичних принципах повсюдності та децентралізації.

З огляду на вищенаведене, сьогодні можна констатувати, що законодавець в Україні, частково врахував міжнародний досвід проведення децентралізації.

Цьому підтвердження є рішення від 17 листопада 2020 року Верховної Ради України про прийняття в другому читанні та в цілому Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій №3651-д. Але те, що муніципальна реформа в Україні на фінальній стадії і процедуру реорганізації місцевим радам потрібно пройти до 1 січня 2021 року, то законодавцям варто, негайно ще раз проаналізувати міжнародний досвід проведення такої реформи і зробити висновки.

Література та джерела інформації:

1. Панчишин Р.І. *Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально - правових відносин. Системно-онтологічний аналіз. /Монографія 2020 С.326-344.*

2. Шумляєва І.Д. *Еволюція здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах Європейського Союзу / Публічне адміністрування: теорія та практика. 2011. № 02 (06). URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11sidkes.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11sidkes.pdf).*

3. *Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 15.10.1985. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.*

4. Красівський О.Я., Янишевський М.М. *Еволюція системи місцевого самоврядування у Німеччині (на прикладі землі Бранденбург): історико-управлінський аспект / Аспекти публічного управління. 2016. № 6-7 (32-33).*

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

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ПРАВІ ЯК ГАРАНТІЯ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Інститут юридичної відповідальності суб'єктів муніципальних правовідносин займає особливе місце у теорії муніципального права. Він є важливим засобом гарантування прав місцевого самоврядування, його охорони та захисту від можливих порушень. Адже сама філософія та практика місцевого самоврядування ґрунтується на ідеях відповідальної муніципальної влади. Як зазначається у науковій літературі з муніципального права, продумане та ефективне здійснення цієї влади передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може здійснюватися лише в умовах справжнього самоврядування та свободи вибору оптимальних варіантів рішень і використання засобів з їхньої реалізації (О. В. Батанов, В. В. Кравченко та ін.).

У свою чергу така свобода неможлива без відповідального ставлення до самоврядування, самоорганізації, децентралізації та власне юридичної відповідальності усіх учасників публічно-самоврядних відносин за соціально-політичні та господарсько-економічні наслідки своїх дій (бездіяльності) та рішень. Самоврядування й свобода, з одного боку, та відповідальність, з іншого, – це дві сторони однієї медалі, які можуть існувати та розвиватися взаємопов'язано, доповнюючи та зміцнюючи одне одного.

Уся справа, однак, в тому, що саме слід розуміти під цим, які межі такої відповідальності, форми вираження. В законодавчому визначенні місцевого самоврядування однією з ключових є вказівка на «самостійне або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») вирішення питань місцевого значення. Аналогічна формула міститься й у Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування – загальноновизнаних міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування. Так, ст. 2 Всесвітньої декларації встановлює, що місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи,

під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення. Згідно ст. 3 Європейської хартії під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

У нових соціально-політичних та конституційно-правових реаліях інститут юридичної відповідальності набуває особливого значення для регулювання та забезпечення суспільно-політичних відносин. При цьому, як правило, традиційно виділяються кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, дисциплінарна відповідальність як самостійні види юридичної відповідальності, що забезпечують загальну охоронну функцію. У доктрині тривалий час дискутується проблема конституційно-правової відповідальності (О. В. Скрипнюк, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко, Ю. М. Тодика та ін.), яка об'єктивно існує поряд із зазначеними видами відповідальності та відігріє значну роль в охороні суспільних відносин, але довгий час була незаслужено обділена увагою законодавця. Вона порівняно недавно одержала наукове визнання і стала конституційно-правовою реалією.

Аналогічна ситуація існує й щодо юридичної відповідальності у муніципальному праві, контури якої доволі чітко оформлюються у процесі муніципальної практики, а сам феномен вже тривалий час є предметом наукової дискусії. Свідченням тому, зокрема, є захищені в Україні лише останніми роками за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» кандидатські дисертації В. І. Топузова «Муніципально-правові санкції в Україні: проблеми теорії та практики», Г. І. Салівона «Муніципально-правові санкції як форма реалізації відповідальності в місцевому самоврядуванні», Т. М. Слободяник «Муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні», П. Б. Пилипишина «Конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні», А. І. Мамедової «Муніципальний конфлікт: конституційно-правові засади розуміння та визначення» тощо.

Наявні в Україні наукові дослідження як загальних, так і інституціональних проблем конституційно-правової відповідальності (у тому числі й у муніципальному праві) вказують на необхідність легального визнання її як самостійного виду юридичної відповідальності. Незважаючи на те, що чинним законодавством України встановлюються окремі підстави такої відповідальності та визначаються специфічні конституційно-правові санкції, сама вона залишається законодавчо неформалізованою. Дана обставина не тільки негативно відображається на правозастосовчій муніципальній діяльності, але й значною мірою перешкоджає подальшому удосконаленню законодавчого регулювання цього правового інституту та ускладнює його концептуально-теоретичний розвиток. Останнє підкреслює актуальність дослідження юридичної відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, її підстави – делікту та відповідних санкцій, які наступають у випадку його скоєння.

На актуальність теми юридичної відповідальності у муніципальному праві вказує проблема конфліктів у системі місцевого самоврядування та конфліктогенності у праві в цілому, консенсусу та компромісу у правовій сфері тощо (Ю. Г. Барабаш, С. В. Бобровник, А. А. Єзеров та ін.). Адже сучасна історія розвитку місцевого самоврядування показує, що в його матерії існує перманентний конфлікт державного і громадського, а також протиріччя регіональних і муніципальних публічно-владних структур. Це очевидно, наприклад, при аналізі процесів добровільного об'єднання територіальних громад, стану місцевого самоврядування в територіальних громадах сіл та селищ, а також містах районного та обласного значення. Держава в цілому і регіональні влади часто не бажають бачити в місцевому самоврядуванні та його первинному суб'єкті – територіальній громаді, – повноправного суб'єкта публічного владарювання та господарсько-економічних відносин, що володіє самостійною ресурсною базою.

Розмежування предметів відання, функцій та повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування також є одним із найбільш складних завдань становлення дієздатного місцевого самоврядування. Однак передача державних повноважень місцевому самоврядуванню – це свого

роду технічне рішення, що дозволяє державній владі за допомогою адміністративної інфраструктури місцевого самоврядування вирішувати величезну кількість місцевих проблем. Таким чином, місцеве самоврядування є осередком конфлікту інтересів різних рівнів влади і суспільства.

Крім традиційних суперечностей і конфліктів, пов'язаних з прагненням держави обмежувати права місць і з намаганням місць розширювати свої права, в відносини між державними органами і органами місцевого самоврядування додалася потужна політична складова в особі політичних партій, які стали після прийняття чинного законодавства України про місцеві вибори, по-суті, ключовими суб'єктами муніципальної політики, породивши безліч протиріч і конфліктів в механізмі реалізації принципів муніципального права та місцевого самоврядування.

Крім сказаного, є цілий комплекс проблем, пов'язаних з відсутністю координації дій різних структур держави та громадянського суспільства щодо інституціоналізації місцевого самоврядування. Сучасне суспільство часто взагалі не готове взяти на себе відповідальність за всю складність вирішення місцевих проблем. В силу слабкості соціокультурних основ реформи місцевого самоврядування, існує необхідність у всебічному вивченні та роз'ясненні цілей і завдань реформи місцевого самоврядування.

Звідси завдання юридичної відповідальності у муніципальному праві – це те, що потрібно подолати, виконати, втілити в життя для досягнення наміченої мети не лише санкцій цієї юридичної відповідальності, а і в цілому муніципального права. Так, для досягнення найближчої мети зниження рівня правопорушень у сфері місцевого самоврядування завданнями юридичної відповідальності у муніципальному праві є захист територіальних громад, основоположних муніципальних цінностей (свобода, солідарність, субсидіарність, децентралізація), зміцнення правопорядку і законності на муніципальному рівні, формування громадянськості та муніципальної культури. При цьому, завдання юридичної відповідальності у муніципальному праві – це категорія об'єктивно-суб'єктивна. Вона формується і виконується під впливом

об'єктивного світу і процесів, що відбуваються у територіальних громадах, в цілому у суспільстві та державі. Її суб'єктивність проявляється в тому, що вона формується у свідомості суб'єктів правотворчості та правореалізації.

Від цього залежить і ефективність юридичної відповідальності у муніципальному праві як співвідношення між результатом її впливу на муніципально-правові відносини та метою, яка ставиться перед нею.

Категорія ефективності юридичної відповідальності у муніципальному праві – складне, багатофакторне явище, що не одержало належного висвітлення у муніципально-правовій науці. Вважаємо, що доктринальне дослідження феномену взаємозв'язку між категоріями «мета юридичної відповідальності у муніципальному праві» та «функції юридичної відповідальності у муніципальному праві» у розрізі проблем ефективності муніципального контролю та юридичної відповідальності у муніципальному праві, реалізації муніципального права в цілому, доцільно проводити у щільному взаємозв'язку з категоріями «гідність», «свобода», «демократія», «солідарність», «якість життя» тощо. Ці лексичні формули виконують соціально-оціночну функцію та покликані відбивати ступінь задоволення потреб і запитів людини у територіальних громадах, що не піддаються прямому кількісному виміру. До показників якості життя, його гідності відносяться характер і зміст праці та дозвілля, задоволеність своїм приватним життям, ступінь задоволеності людини своїм станом як вільної особистості, суспільною та політичною активністю, спілкуванням, самовираженням і саморозвитком, ступінь комфорту в праці й у побуті, ступінь реалізації моральних цінностей. Сюди можна віднести і показники середньої тривалості життя громадян, рівня захворювань, зміни демографічної і соціальної структури населення тощо.

Доволі рельєфно така кореляція проявилася в умовах анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та її збройною інтервенцією на Сході України, спричинивши докорінні зміни не лише у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України, а і житті окремих територіальних громад. Ілюстративною у цьому аспекті є і ситуація, обумовлена поширенням

коронавірусної хвороби (COVID-19) та необхідністю забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій громадян – членів територіальних громад сіл, селищ та міст.

Категорія ефективності юридичної відповідальності у муніципальному праві пов'язана з ефективністю законотворення, муніципально-правового регулювання, у тому числі й муніципальної статутної нормотворчості, рівнем муніципальної правосвідомості та муніципальної культури, станом правопорядку у територіальних громадах тощо. Недосягнення мети юридичної відповідальності у муніципальному праві свідчить про низьку ефективність такої відповідальності, недосконалість організаційно-правових та процедурно-процесуальних механізмів її застосування.

Крім того, на показники ефективності юридичної відповідальності у муніципальному праві впливають не лише соціально-економічна або політична ситуація в територіальних громадах і в цілому в країні, а і моральний стан територіальних громад, рівень менталітету, дотримання громадського порядку тощо. Поза рамками складників механізму ефективності юридичної відповідальності у муніципальному праві не повинні залишитися і такі показники, як середня заробітна плата, дохід на душу населення, тобто фінансово-економічні категорії, що потенційно впливають на рівень злочинності, продуктивність праці, рівень чисельності населення тощо. Слід констатувати, що фінансово-економічний фактор істотно впливає на рівень не лише кримінальних або адміністративних правопорушень, а й стан муніципальної деліктності, що особливо ілюстративно прослідковується під час муніципальних виборчих кампаній, діяльності органів самоорганізації населення, проведення громадських слухань тощо.

Усе це підтверджує, що ефективність юридичної відповідальності у муніципальному праві – категорія функціонально-цільова, тобто тісно пов'язана з її функціями та вимагає досягнення поставленої мети. Для юридичної відповідальності у муніципальному праві важливий результат, який призводить до досягнення поставленої суспільно корисної мети. Отже, ефективна лише та

юридична відповідальності, завдяки якій досягаються результати загальносуспільного, державного та місцевого значення.

До найважливіших умов підвищення ефективності юридичної відповідальності у муніципальному праві можна віднести: підвищення рівня муніципальної демократії, вирішення проблем муніципально-правового, політичного, економічного, соціального, культурного (духовного) розвитку територіальних громад; становлення самоорганізації населення та інших інститутів громадянського суспільства на муніципальному рівні; вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування; проблеми правозастосування та правореалізації; підвищення рівня муніципальної правосвідомості, муніципальної культури; стан правопорядку і законності тощо.

Узагальнюючи доктринальні підходи, зроблені у теорії муніципального права, можна зробити висновок, що юридичній відповідальності у муніципальному праві, її цілям, завданням та функціям притаманні юридичні ознаки, що розкривають її сутність і зміст, призначення у територіальних громадах, суспільстві та державі, а також місце у системі гарантування місцевого самоврядування.

Від правильного визначення цілей та завдань юридичної відповідальності у муніципальному праві залежить її функціональність та ефективність як співвідношення між результатом її впливу на муніципально-правові відносини та метою, яка ставиться перед нею. У свою чергу, ефективна реалізація контролю у системі місцевого самоврядування та застосування мір юридичної відповідальності у муніципальному праві створюють політико-правові передумови для формування системи відповідального перед територіальними громадами місцевого самоврядування, здатного мінімізувати порушення муніципального законодавства, гарантувати змінюваність та наступність муніципальної влади, забезпечити демократизм у житті територіальних громад.

Відтак, гарантії місцевого самоврядування, з одного боку, та юридичної відповідальності у муніципальному праві як інструментальна складова механізму забезпечення законності та правопорядку у територіальних

громадах, з іншого боку, у своїй системній єдності та функціональній спрямованості стають ефективним засобом мінімізації муніципальних деліктів і захисту муніципальних цінностей та інтересів територіальних громад.

*Потапенко С.А.
спеціаліст юридичного відділу
виконавчого апарату
Білоцерківської районної ради
Київської області
аспірант Академії праці, соціальних
відносин і туризму*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАВЕРШЕННЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розпочата у 2014 році реформа децентралізації влади в Україні нарешті знаходиться на завершальній стадії. Утім, вектор реформи вже суттєво відхилився від заданого алгоритму дій, визначеного Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] (Концепція) і Законом України «Про добровільне об'єднання громад» [2]. Як відомо цей процес мав проходити такі основні етапи: 1) визнання на конституційному рівні територіальної громади адміністративно-територіальною одиницею; 2) утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ); 3) розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування ОТГ та органами виконавчої влади по спільним предметам відання на новій територіальній основі; 4) проведення місцевих виборів з урахуванням нової системи органів місцевого самоврядування; 5) удосконалення системи планування територій громад, визначення та встановлення їх меж. Ми констатуємо, що територіальна громада юридично ще не стала елементом системи адміністративно-територіальною устрою України, яка наразі складається з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в містах, селища, села [3, ст. 133] та сільради [4]. Проте, законодавець та уряд свідомо ігнорують зазначені положення та застосовують

у відомчих нормативно-правових актах термін «територіальна громада» у значенні адміністративно-територіальної одиниці.

Зазначена практика розпочалася після набуття чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16.04.2020 року № 562-IX [5], яким у нормативний обіг було включено термін «територія територіальної громади», а за урядом, до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України, було закріплено повноваження приймати рішення про визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження їх територій. Приміром розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Київської області» від 20.05.2020 року № 600-р [6] були визначені адміністративні центри територіальних громад та затверджені їх території у складі конкретно визначених територіальних громад. Зауважимо, що території територіальних громад ще не є встановленими, оскільки у чинному законодавстві відсутній відповідний вид містобудівної (землепорядної) документації, а також видається некоректним застосування терміну «затвердження територій». Як правило, затверджується документація, на підставі текстових та графічних матеріалів якої встановлюються межі територій та земельних ділянок, а не територія. З іншого боку, розпорядження уряду № 600-р [6] не узгоджуються з положеннями, передбаченими у п. 2 ч. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] про те, що межі території ОТГ визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися, тобто по зовнішніх межах територій сільських та селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць, які є встановленими на підставі проектів формування територій. З огляду на зазначене, ідея визначення територій територіальних громад шляхом їх затвердження виглядає необгрунтованою і безпідставною, а тому на практиці не створює жодних юридичних наслідків.

Не утворивши базової адміністративно-територіальної одиниці – територіальної громади, Верховна Рада України передчасно 17.07.2020 р. [7] ліквідувала райони у складі сільських, селищних, міських рад (і населених пунктів), як адміністративно-територіальних одиниць з встановленими межами, та утворила нові райони у складі

територіальних громад без встановлених меж. Водночас, сільська, селищна, міська рада надалі залишається чинною адміністративно-територіальною одиницею, що зокрема підтверджується відомостями з офіційного веб-сайту Верховної Ради України [8], даними Державного земельного кадастру та Указом Президії Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12.03.1981 року № 1654-Х [4]. Тому, в результаті райони одночасно існують у складі сільських, селищних, міських рад (і населених пунктів), як адміністративно-територіальних одиниць, та територіальних громад, як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр.

Надалі на новій територіальній основі 25.10.2020 року пройшли чергові місцеві вибори в територіальних громадах, адміністративні центри та території яких були визначені та затверджені розпорядженнями уряду. Проте, надалі залишається юридично не визначеною доля територіальних громад, які ще не утворили ОТГ та не приєдналися до вже утвореної ОТГ у порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2]. В таких територіальних громадах, як правило, взагалі не проводилися громадські обговорення та не приймалися рішення органів місцевого самоврядування з цього приводу. Звертаємо увагу на те, що Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] взагалі не передбачений механізм утворення ОТГ шляхом прийняття урядом рішення про визначення адміністративного центру та затвердження території ОТГ. Виявляється, що зазначені розпорядження уряду фактично підмінили встановлені правовими актами вищої юридичної сили принципи та процедури утворення ОТГ.

Спробою врегулювання цієї проблеми став проект Закону № 3651-д [9], яким пропонується вирішити питання закінчення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад, які фактично приєднані до вже утворених ОТГ та територіальних громад, території яких були затверджені за розпорядженнями уряду. Цей законопроект ввів чергову градацію територіальних громад на

«сформовані» та «розформовані», утім невідомим залишається статус розформованих територіальних громад. У зв'язку з чим виникає логічне запитання: вони припиняються чи ні? Але поки що це питання залишається без відповіді. Водночас, відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу ОТГ. Отже, невідомо як співвідносяться між собою ОТГ, сформовані територіальні громади та розформовані територіальні громади.

Вищевикладене дає нам підстави для висновку про те, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відбувається в умовах свідомого ігнорування наукових розробок у сфері вирішення питань адміністративно-територіального устрою, досвіду реформування системи місцевого самоврядування зарубіжних країн а також положень Конституції України, законів України та Концепції. Зазначене свідчать про відсутність єдиного послідовного системного підходу у проведенні реформи децентралізації влади в Україні. На нашу думку, необхідно привести у відповідність та узгодити між собою положення Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] в частині принципів та процедур, які визначають порядок утворення ОТГ та приєднання територіальних громад до вже утвореної ОТГ, а також питання встановлення меж їх територій.

Література та джерела інформації:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text> (дата звернення 21.11.2020).

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 21.11.2020).

3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 21.11.2020).

4. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії від 12.03.1981 р. № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10> (дата звернення 21.11.2020).

5. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020р. № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n9> (дата звернення 21.11.2020).

6. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Київської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 р. № 600-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-perspektivnogo-planu-formuvannya-teritorij-gromad-kiyivskoyi-t200520> (дата звернення 21.11.2020).

7. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#top> (дата звернення 21.11.2020).

8. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. Україна. Число адміністративно-територіальних одиниць. URL: <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html> (дата звернення 21.11.2020).

9. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» від 06.10.2020 р. № 3651-д. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70129 (дата звернення 21.11.2020).

10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/print> (дата звернення 21.11.2020).

*Кулик Т.О.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
права та прав людини Національної
академії внутрішніх справ*

СТАТУС ВІТЧИЗНЯНИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЯК УЧАСНИКІВ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ

Розділ VIII Конституції України визначає базові засади правосуддя в Україні, ст. 124 Основного Закону [1] проголошує, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

У свою чергу, у розділі II Конституції гарантоване право на захист своїх прав у суді, так відповідно до ст. 55 права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом [1].

Як бачимо із даної норми мова йде, в тому числі і про захист прав людини і громадянина від незаконних рішень, дії чи бездіяльності органів публічної влади.

Дана позиція є обґрунтованою, безумовно, проте не охоплює тих випадків, коли органи державної влади та органи місцевого самоврядування діють на підставі, в порядку та у спосіб, передбачений законодавством, сумлінно виконуючи свої функції, в інтересах людини і громадянина.

Ч. 2 ст. 19 Конституції України визначає юридичний зміст принципу законності для спеціальних суб'єктів – органів публічної влади, так органи

державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України[1]. Отже, у випадках, коли порушення нема, дані органи звертаються до суду із позовними заявами, апеляційними та касаційними скаргами, іншими процесуальними документами, виконуючи свої законні повноваження, в інтересах, якщо говорити про органи місцевого самоврядування відповідних територіальних громад.

При цьому, при сплаті дами суб'єктами судового збору застосовуються ставки загальні для всіх юридичних осіб. На практиці виходить так, що кошти з місцевого бюджету достатньо суттєві витрачаються на судово-претензійну роботу.

Торкнемося однієї із сторін даної проблеми, зокрема, питання управління комунальною власністю та її захистом. З 2010 року, після змін, внесених Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 7 вересня 2010 р. [2], Київська міська рада у 2010 році припинила роботу існуючих на той момент та вирішила не створювати районних в місті Києві рад. Наслідком цього рішення є те, що предмет відання Київської міської ради значно розширився за рахунок збільшення території представництва, а тому і проблеми, які потребують невідкладного вирішення, кількісно зросли. Наприклад, комунальні підприємства, власником яких були районні у м. Києві ради, серед них комунальні підприємства з управління житловим господарством (так звані ЖЕКи), стали власністю територіальної громади української столиці в цілому. Управління комунальною власністю киян від їх імені нині здійснює Київська міська рада самостійно, що передбачає не тільки права, а, головне, обов'язки та відповідальність перед громадою за ефективність відповідної діяльності. Сьогоднішні реалії буття м. Києва засвідчують, що якість управління житловим господарством в столиці суттєво знизилася [3, с. 116-117]. Дане питання було досліджено нами у 2015 році, проте вирішено на рівні законодавства чи здійснення місцевого самоврядування в столиці так і не було.

Сьогодні ми говоримо про інший аспект захисту права комунальної власності. На практиці зустрічаються непоодинокі випадки заволодіння комунальним майном (в основному нежитловими приміщеннями), незаконно, через незаконні дії державних реєстраторів, та/або судові рішення. При цьому захищати права територіальної громади, відповідним органам місцевої публічної влади приходиться у суді, а судовий збір за, наприклад, визнання договору купівлі-продажу недійсним, залежить від ринкової ціни на відповідне майно.

Ще одним важливим аспектом, щодо захисту органами місцевого самоврядування прав територіальної громади є відсутність у них можливості використання такого інституту, як конституційна скарга. Відомо, що ст. 151-1 Конституції України передбачено можливість подання конституційної скарги до Конституційного Суду України.

У ст. 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року[4] окреслено межі кола суб'єктів, що мають право на подання конституційної скарги, так до них не належать юридичні особи публічного права. Ситуація у якій одна із сторін судового процесу зазнає поразки через те, що закон, який регулює відповідні правовідносини суперечить Конституції України є неприпустимою, але нажаль імовірною. Можливість сигналізувати про це, шляхом подання конституційної скарги є найкоротшим шляхом. Процес ініціювання будь-яких змін законодавства є тривалим і пов'язаним із складними процедурами, обмеженим колом суб'єктів законодавчої ініціативи, а подання конституційної скарги є тим випадком, коли захищаючи свої права та інтереси особа-учасник правовідносин, впливає на усунення прогалин в законодавстві.

Наголошуємо на тому, що органи місцевого самоврядування, створені для забезпечення реального та ефективного вирішення питань місцевого значення територіальними громадами, мають широку галузеву компетенцію, є рівноправними учасниками судових процесів, при цьому їх завданням є захист суспільних інтересів громадян, громади, в певній мірі і держави в цілому.

Вважаємо, що юридичні особи публічного права, зокрема органи місцевого самоврядування, у випадку, коли застосований в остаточному судовому рішенні

у справі, де вони виступали стороною, закон України суперечить Конституції України теж мають бути наділені правом подавати конституційну скаргу.

Також, вважаємо необхідним та доцільним з позиції, як забезпечення прав територіальної громади, так і зміцнення економічних та фінансових гарантій місцевого самоврядування, розробити відповідний законопроект, яким буде внесено зміни до Закону України «Про судовий збір», щодо визначення пільгових ставок судового збору для органів місцевого самоврядування за окремими категоріями справ.

Література та джерела інформації:

- 1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 29.11.2020).*
- 2. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV Дата оновлення: 01.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text> (дата звернення: 29.11.2020).*
- 3. Кулик Т. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві: Монографія. Київ: Алерта, 2016. 198 с.*
- 4. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липн. 2017. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35, стор. 6, Ст. 376.*

Хван Р. М.
здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України

ДО ПИТАННЯ ПРО СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Сучасний етап розвитку України можна охарактеризувати як етап формування громадянського суспільства і побудови демократичної правової державності. Необхідною передумовою становлення громадянського

суспільства є розвиток інституту місцевого самоврядування, як найближчого безпосередньо до населення рівня публічної влади і публічного управління.

У історичній ретроспективі радянського народовладдя влада на місцях – на локальному і регіональному рівнях функціонування соціуму власне і не відрізнялася самостійністю, рішення завжди спускалися "згори", а відсутність неспроможних місцевих бюджетів – було яскравим доказом фінансової залежності територій. Але ж відповідно до Конституції України 1996 року місцеве самоврядування забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно [1]. Отже, на сучасному етапі розвитку нашої держави реформування інституту місцевого самоврядування стало об'єктивною необхідністю.

Основною метою реформи місцевого самоврядування виступає завдання наблизити публічну владу не стільки до «міфічного» розуміння народу, скільки задіяти колективістський потенціал локальних територіальних спільнот – територіальних громад для вирішення актуальних питань існування та функціонування населення відповідних територій держави. Отже, ухвалення профільного Закону про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 року ознаменувало початок чергового етапу реформування місцевого самоврядування. Однак, в ході реформи місцевого самоврядування виникає безліч питань і проблем, пов'язаних з суб'єктивним складом муніципальної правової політики України.

2. Муніципальна правова політика є одним з різновидів та одним з найважливіших сегментів державної правової політики. Останній в даний час приділяється значна увага з контекстуалізацією питань трансформації соціуму і держави. Питання муніципальної правової політики багатогранне, оскільки пов'язане з різними вимірами та характеристиками розвитку систем (підсистем) публічної влади. Багатогранність, зокрема, пов'язана з регіоналізацією територій, новою державною регіональною політикою, адміністративно-територіальною реформою, а також з реформою муніципальною, що виступає наріжним камінням муніципальної правової політики.

Отже, ключовим елементом зазначених процесів є місцеве самоврядування. Висвітлення цих та інших питань можна знайти в наукових працях багатьох вчених, зокрема М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, П. Ворони, І. Дегтярьової, М. Корнієнка, В. Кравченко, М. Лахижи, В. Погорілка, Т. Сивак, та ін. Їхні дослідження порушують величезний спектр питань, які прямо чи опосередковано пов'язані з розвитком місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Проте сьогодні існує нагальна потреба у вивченні муніципальної правової політики крізь призму дослідження її суб'єктного складу. Це відбувається на тлі того, що питанням самої муніципальної-правової політики приділяється явно недостатньо уваги. Звідси, об'єктивується гостра необхідність саме на загальнотеоретичному рівні досліджувати такий різновид правової політики держави як муніципальна правова політика та її суб'єктний склад.

3. Для більш глибокого розуміння муніципальної правової політики необхідно зазначити, що це самостійний вид правової політики. Дійсно, муніципальна правова політика – це послідовна, стратегічно і телеологічно обґрунтована діяльність органів держави і місцевого самоврядування, що:

- а) не суперечить правовій політиці держави Україна;
- б) здійснюється в інтересах населення, що проживає на території конкретної територіальної спільноти – територіальної громади;
- в) має за мету системне і комплексне вирішення нагальних питань місцевого розвитку в контекстуалізації його невпинності, оптимальності та сталості;
- г) спрямована на оптимізацію муніципальної-правового регулювання.

Вважаємо, що характерологічні риси наведеного визначення містять і основні ознаки муніципальної правової політики та відрізняють її від родової правової політики держави. Отже, муніципальну правову політику від правової політики держави в цілому відрізняють наступні риси:

- по-перше, – у суб'єктній архітектоніці, що є достатньо складною і носить комплексний характер – її основними діяльнісно-функціональними суб'єктами є органи місцевого самоврядування. Під органами місцевого самоврядування розуміються обрані безпосередньо населенням і (або) утворені представницьким

органом територіальної громади органи, що наділені владними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення. Разом з тим, одночасно, суб'єктами такої профільної політики, що фактично є її розробниками, організаторами, модернізаторами, органами, що її легалізують і відповідним чином легітимізують через функціональну реалізацію, – виступають і інші органи публічної влади, зокрема вищого рівня – Парламент, Президент, Кабінет Міністрів. Бо саме вони, відповідно до своїх компетенційних повноважень розробляють стратегічні напрями муніципального реформування, приймають відповідні нормативно-правові акти в цій сфері, зокрема законодавчого характеру (Парламент) та приймають відповідні організаційні та організаційно-правові заходи з їх втілення в практику (Президент, Кабінет Міністрів). Крім того, активними суб'єктами-об'єктами муніципальної правової політики виступають саме жителі-члени територіальних громад, що, своєю чергою, і є первинними суб'єктами місцевого самоврядування;

- по-друге, муніципальна правова політика – у субординаційному розумінні – не повинна суперечити правовій політиці держави в цілому – по великому рахунку, вона повинна виступати її органічною складовою частиною, що відповідає основоположним завданням і функціям становлення і розвитку демократичної правової держави, і в практичному розумінні складати відповідний «пазл», вбудовування якого в загальну систему координат державної політики буде здійснюватися безболісно, без суперечок і колізій, не порушуючи стратегічних настанов державності, що виникає, будується і трансформується;

- по-третє, муніципальна правова політика – у інтерсуб'єктивному розумінні – повинна здійснюватися в інтересах населення, що проживає на відповідній території держави в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (сіло /об'єднання декількох сіл/, селище, місто) чи асоційованих територій (район, область – навіть в контексті їх можливого реформування), тобто в інтересах жителів-членів територіальної громади за їх допомогою або за їх участі, причому разом з відповідними представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування;

- по-четверте, муніципальна-правова політика – у системологічному розумінні – це системна і комплексна, багатofакторна і багаторівнева діяльність уповноважених суб'єктів, що:

а) спрямована і скерована не тільки на оптимізацію державної муніципально-правової регламентації і регулювання, основними засобами якої є норми права, а і локальної нормотворчості, що здійснюється належними її суб'єктами через правові норми, що прийняті на рівні територіальних громад,

б) зазначені норми містяться в правових актах держави і органів місцевого самоврядування, і в підсумку нормопроектної діяльності, вибудовують відповідні муніципально-правові відносини, що ілюструють відповідні «правила гри» суб'єктів місцевого самоврядування на локальному рівні існування і функціонування соціуму,

в) метою чого є здійснення передбачуваного, багато в чому формалізованого, обтяжливого відповідними організаційними і організаційно-правовими формами публічного управління в територіальній спільноті;

- по-п'яте, муніципальна правова політика – у праксеологічно-технологічному розумінні – має певну парадигмально-діяльнісну характеристику, що детермінує її структуру. Отже, тут спочатку виробляються правові ідеї стратегічного характеру, а потім відбувається процес їх реалізації або втілення в життя. Іншими словами, спочатку необхідним для уповноважених органів публічної влади (державної і самоврядної) розробити концептуальну основу муніципальної правової політики, забезпечити її відповідним організаційним наповненням, нормативно-правовим змістом, ресурсним потенціалом, включаючи кадровий, технічний, технологічний, матеріально-фінансовий тощо), а потім приступити до її реалізації;

- по-шосте, муніципальна правова політика – у аксіологічно-проспективному розумінні – це діяльність, що спрямована на певну перспективу. Однозначно, муніципальна правова політика, це свого роду планування діяльності органів місцевого самоврядування, звернене в майбутнє. На наш погляд, концепція муніципальної-правової політики повинна складатися на найближчі 5-10 років, так як тут можна прорахувати більш

оптимально, що потрібно і необхідно зробити для розвитку місцевого самоврядування в державі, а також для розвитку територіальних громад, і як від запланованих заходів зміниться життя жителів-членів такої громади, а також рівень розвитку території на якій вона існує та функціонує;

- по-сьоме, муніципальна правова політика – у праксеологічному розумінні – це фактично локальна діяльність, що здійснюється на території конкретного муніципального об'єднання, тобто, перетворення, що відбуваються в ході реалізації реформи місцевого самоврядування, що зачіпають інтереси конкретної території.

Отже, наведені риси дозволяють стверджувати, що основна праксеологічна мета муніципальної правової політики – це забезпечення і послідовне підвищення рівня і якості життя жителів-членів територіальних громад та, у широкому розумінні, муніципальних утворень, особливо новостворених (маються на увазі об'єднані територіальні громади). Крім того, муніципальна правова політика переслідує і такі стратегічні телеологічні домінанти як:

- реформування системи місцевого самоврядування,
- набуття територіальною громадою реальної правосуб'єктності,
- формування належної компетенційної бази органів місцевого самоврядування через децентралізацію повноважень органів публічної влади,
- створення ефективних механізмів реалізації прав і свобод жителів-членів територіальних громад у сфері здійснення місцевого самоврядування через реалізацію ними свого конституційно-правового статусу,
- вдосконалення муніципальної правотворчості, через вдосконалення її технології і підвищення якості прийнятих муніципальних правових актів.

4. У вітчизняній практиці суб'єкти державної правової політики розуміються як вищі органи публічної влади. Фактично державна політика формується та легалізується законодавчою владою, реалізується (здійснюється) органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевого самоврядування (з точки зору реалізації делегованих державою повноважень). Водночас, треба розуміти, що місцеве самоврядування та його суб'єкти (органи місцевого самоврядування, територіальна громада, органи самоорганізації, інституції

громадянського суспільства тощо) можуть і повинні також формувати та реалізовувати власну політику на відповідній території, виходячи з їх інтересів та потреб – але під власну відповідальність і тільки в тому випадку, коли ці інтереси не суперечать інтересам держави і соціуму. Звідси, обґрунтовано вважаємо, що такий підхід вимагає кардинального перегляду всієї сучасної ідеології місцевого самоврядування, технологій управління, практики прийняття рішень та розподілу ресурсів. Отже, саме такі питання повинні вирішуватись в процесі муніципальної реформи, що зараз проходить в Україні.

5. Важливого значення в контексті формування ролі суб'єктів формування і реалізації настанов муніципальної правової політики на локальному рівні набувають органи виконавчої влади центрального, регіонального і локального (маючи на увазі введення в майбутньому інституту префектів) рівнів. Основні права органів виконавчої влади щодо адміністративного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та низкою інших нормативно-правових актів. Їх адміністративно-правовий статус впливає з їх компетенції у сфері управління – суб'єктів юрисдикції, завдань, функцій, територіальних меж юрисдикції кожного окремого органу, повноважень з управління справами місцевого значення. У частині першій статті 24 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначено, що правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону [1, ст. 24].

Особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування виявляються у їх відносинах з органами державної влади та їх посадовими особами, а також підприємствами, установами та організаціями різних форм власності. На рівні адміністративного регулювання державної муніципальної політики фундаментальним є принцип інституційної рівності, на якому мають базуватися відносини органів та посадових осіб державної влади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Стаття 20 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1] базується на тому ж

принципі, який закріплює повноваження органів державної влади щодо здійснення державного контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Держава зобов'язана здійснювати ці повноваження лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, щоб не втручатися у вирішення питань місцевого значення. Детальне регулювання власних та делегованих повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється главами 1-4 розділу II зазначеного Закону.

6. Систему місцевого самоврядування, визначають як сукупність суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує надані йому функції та повноваження [2, с. 133]. Аналіз національного законодавства дозволяє виокремити такі її елементи: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [3].

Право на участь у місцевому самоврядуванні реалізується за належністю до відповідних територіальних громад; у сучасних умовах зростає значення цих первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Бо тільки безпосередньо людина, спільноти (колективи), об'єднані спільними системно-комплексними інтересами і спільною територією проживання, спроможні чітко сформулювати, вирішити чи запропонувати оптимальні та ефективні способи розв'язання проблем місцевого значення.

Звідси, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який під територіальною громадою розуміє сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1), фактично моделює і закріплює не тільки первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень, а і основного суб'єкта-об'єкта муніципальної правової політики та її основного бенефіціара.

Отже, територіальна громада – що, по великому рахунку, представляє собою історично обґрунтовану та функціонально-апробовану нормативно-правову модель самоорганізації населення з управлінськими структурами, здатними реалізувати і захищати місцеві інтереси є об'єктивним продуцентом таких інтересів, що, безумовно повинні знайти своє відображення в профільній політиці і свою реалізацію в діяльності органів місцевого самоврядування.

Загалом, територіальна громада – це складна форма соціальної організації, автономна і самоврядна соціальна система, яку складає сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Такі добровільні об'єднання людей-жителів існують, діють та функціонують на підставі статуту або за рішенням місцевих референдумів об'єднуються з іншими громадами з метою здійснення самоврядування в межах конституції та законів держави. Їх наділено конкретною правосуб'єктністю, а саме:

- правом формування відповідних органів через проведення виборів, загальних зборів громадян за місцем проживання;
- правом проведення місцевих референдумів, місцевих ініціатив, громадських слухань, індивідуальних і колективних звернень, громадських експертиз та обговорень, інших не заборонених конституцією форм місцевої демократії;
- правом управління місцевими бюджетами, рухомим і нерухомим майном комунальної власності;
- правом укладати міжнародні угоди профільної спрямованості тощо [4, с. 46-53].

Формами опосередкованої реалізації ними свого права на місцеве самоврядування є органи та посадові особи місцевого самоврядування, відповідні асоціації (спілки) місцевих влад тощо.

Виокремлюючи таку категорію суб'єктів, як адміністративно-територіальні одиниці (АТО), зазначимо, що вони є суб'єктами правовідносин і мають свій статус. Основою територіального утворення як відособленої складової частини території держави, в якій функціонують відповідні органи публічної влади, є

певна територія і населення, що мешкає на цій території, – територіальна громада (частина населення держави).

Саме в контексті муніципальної реформи, що проводиться, а також в контексті формування муніципальної правової політики держави, спираючись на це, можна вирізнити такі елементи правового статусу територіальних утворень: соціальне призначення; компетенція (функції та повноваження); порядок формування (спосіб легітимізації), зміни і ліквідація; чітко визначені адміністративно-територіальні межі; внутрішня організація (організація влади, її взаємовідносини з центральною владою та іншими територіальними утвореннями); відповідальність. Зміст цих елементів у їх взаємозв'язку дозволяє визначити місце і роль територіальних утворень у системі територіальної організації держав, а також у процесі їхньої міжнародної співпраці та співробітництва з найактуальніших питань місцевого та регіонального розвитку.

Важливе місце в формуванні та реалізації муніципальної правової політики належить містам, які містять на своїх територіях великі територіальні спільноти. Складовими елементами правового статусу міста, зокрема, визначають: правосуб'єктність міста, його функції та компетенцію міської влади, механізм здійснення функцій міста і повноважень міської влади, гарантії їх реалізації, юридичну відповідальність міської влади [5, с. 5–7]. Це – пов'язані між собою і взаємодоповнювальні елементи. Сутність правового статусу міста розкривається в механізмі врегульованих нормами права соціальних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями, з іноземними суб'єктами та світовим співтовариством у цілому. Правосуб'єктність міста визначається як сукупність юридичних можливостей міста в особі територіальної громади, органів і посадових осіб бути учасником правовідносин, які виникають у процесі виконання ним своїх функцій за конституцією, законами і статутом громади. Отже, вважаємо, що наведені параметральні ознаки міського самоврядування також повинні стати об'єктами регулювання муніципальної правової політики.

Особливостями державної муніципальної політики, яка формується з позицій демократичного управління, є законодавчо визначений офіційний статус

об'єднань органів місцевого самоврядування як представників інтересів їх членів. Правовою основою для об'єднань органів місцевого самоврядування, як суб'єктів державної муніципальної політики став Закон України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" від 16 квітня 2009 р. [6]. Цей нормативний акт також свідчив про формування неокорпоративної моделі представництва інтересів, яка орієнтована на обмежену кількість асоціацій, офіційно визнаних державою, як суб'єктів, що мають монопольне право представляти та формулювати інтереси певних зацікавлених груп.

Взаємодія об'єднань місцевого самоврядування з органами державної влади, міжнародними організаціями та установами визначає ще один важливий аспект їх політичної ролі. На відміну від органів місцевого самоврядування, які контролюються деякими повноваженнями, делегованими державою, їх добровільні об'єднання повністю незалежні (в організаційно-правовому сенсі) від державної форми реалізації територіальними громадами своїх інтересів.

Використовуючи форму асоційованої діяльності, органи самоврядування значно розширюють свої можливості виконуючи різноманітні соціально-економічні та квазіполітичні функції, включаючи презентацію нових соціальних потреб, що виникають внаслідок соціально-технічного прогресу та змін у соціально-економічних умовах життя; здійснення контролю над державою, забезпечення прозорості та відкритості державних рішень [7, с.23].

Отже, діяльність добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування як суб'єктів державної муніципальної політики є одним із проявів та форм організаційної самостійності органів місцевого самоврядування у реалізації парадигми регіонального інтересу. Ця незалежність гарантується Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, законами України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про асоціації органів місцевого самоврядування".

Виходячи з вищевикладеного, можна констатувати, що перехід до формування муніципальної правової політики вимагає кардинального перегляду всієї ідеології місцевого самоврядування, технологій управління, практики прийняття рішень та розподілу ресурсів. Це означає перехід: від

підпорядкування до розуміння; від пасивної до активної участі територіальних громад у вирішенні місцевих проблем; від закритих до відкритих форм діяльності органів місцевого самоврядування; від соціально-корпоративного до нормативно-правового змісту прийняття рішень, чіткого регулювання ординарного муніципального процесу та процедур; від розподілу матеріальних та фінансових ресурсів до збільшення цих ресурсів за допомогою стратегічного планування та управління; від мобілізації використання ресурсів до запланованого типу їх примноження та розвитку; від окремого вирішення питань функціонування та розвитку – до їх спільного та узгодженого досягнення.

Література та джерела інформації:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості ВРУ. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: [навч. посіб.]. – К.: КНТ, 2010. 232 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Прієшкіна О. В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право»; Одес. нац. юрид. академія. – Од., 2002. 198 с.
5. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право»; Інст. законодавства ВР України. – К., 2004. 21 с.
6. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009 року // Відомості Верховної Ради України. 2009. № 38. Ст. 534.
7. Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах глобалізації // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – Одеса: Південний регіональний центр НАПрН України, 2016. №9. С. 22-30.

Бедрій Р.Б.
кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри конституційного права
Львівського національного університету
імені Івана Франка*

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ В УКРАЇНІ

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» №805-ІХ від 16.07.2020 р. старости більше не обираються шляхом прямих виборів. У зв'язку з цим про старост більше не йдеться у Виборчому кодексі України, а процедура непрямих виборів старост унормована у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон). При цьому, відповіді на усі питання містить не стаття 14-1, яка вилучена, а нова стаття 54-1. Так, відповідно до ч.1 ст. 54-1 Закону староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Термін «затверджується» часом сприймається як «призначається», проте, на думку фахівців, це не так [1]. Пояснюючи різницю між призначенням та обранням, експерти, зокрема, наводять положення статті 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», в якій передбачено три види посад: 1) виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах (сільський, селищний, міський голова); 2) виборні посади, на які особи обираються (секретар ради) або затверджуються (керуючий справами, заступник голови) відповідною радою; 3) посади, на які особи призначаються (решта посадових осіб місцевого самоврядування) відповідним головою на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством». Отже, посада старости залишається виборною, оскільки перші два види посад в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС) є виборними. Однак, на ці посади особи можуть як обиратися (громадою або радою), так і затверджуватися відповідною радою [2].

Крім того, у частині 3 статті 26 Закону вказано, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) вирішуються питання щодо затвердження

Положення про старосту. Тому, як вважають фахівці, у цьому Положенні цілком можливо визначити вимоги до кандидатури на посаду старости та деталізувати порядок його затвердження [1].

Цікавим є питання щодо граничного віку перебування на службі в ОМС для старост. У цьому контексті, варто зазначити, що згідно частини 1 статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», обмеження відносно граничного віку перебування на службі в ОМС не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які саме обираються на посади, а не на всіх осіб, які займають виборні посади в ОМС. Тому, на осіб, які затверджуються на посади старост вказані обмеження не поширюються. Отже, граничний вік перебування на службі в ОМС для старост становить сьогодні 65 років [2].

Характеризуючи статус старости, слід нагадати, що він, згідно частини 4 статті 51 та частини 2 статті 54-1 Закону є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою та працює у ньому на постійній основі. Порядок організації роботи старости, за частиною 3 статті 54-1, визначається чинним законодавством та Положенням про старосту, затвердженим місцевою радою.

Відповідно до частини 5 статті 54-1 Закону староста є відповідальний і підзвітний раді та підконтрольний сільському, селищному, міському голові. Він не рідше одного разу на рік звітує перед радою про свою роботу, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін.

Щодо визначення поняття «старостинський округ», воно залишилось незмінним: це частина території ОТГ, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру ОТГ, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Повноваження старости визначені у частині 4 статті 54-1 Закону. При цьому, цей перелік повноважень не є вичерпним і у Положенні про старосту місцевою радою можуть бути визначені й інші його повноваження.

Крім того, староста не може мати іншого представницького мандата (бути депутатом), бо згідно частини 1 статті 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат місцевої ради не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті. Оскільки староста є членом виконкому, то особі, обраній депутатом місцевої ради або головою потрібно скласти депутатський мандат.

Повноваження старости, відповідно до частини 6 статті 54-1 Закону, можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради. Крім того, стаття 79-1 Закону визначає підстави дострокового припинення повноважень старости.

Дискусійним залишається питання щодо доцільності законодавчих новел, які позбавили жителів громади можливості обирати старосту шляхом прямого голосування. Такі зміни можуть призвести до негативного ефекту, оскільки люди втратили можливість самим визначати представника їхніх інтересів в конкретному населеному пункті, навіть якщо ця особа не влаштовує керівництво громади. Аргументи щодо нелогічності вказаних нововведень, на думку деяких експертів, підсилюються змінами до Виборчого кодексу України, де передбачена пропорційна виборча система у громадах з кількістю населення більше 10 тисяч виборців. Так, якщо відносно менших громад можна говорити, що села мають своїх депутатів-мажоритарників поза адміністративним центром ОТГ, то у більших громадах партійні списки формуються без прив'язки до території, наслідком чого є те, що багато сіл взагалі не матимуть своїх представників в раді [3].

Крім того, в експертному середовищі існує думка, що до ухвалення Кабінетом Міністрів України розпорядчих актів від 12.06.2020 р. про затвердження адміністративних центрів та територій територіальних громад усіх областей та АР Крим сільські, селищні, міські ради об'єднаних територіальних

громад, утворених відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на пленарних засіданнях могли вирішувати питання щодо утворення старостинських округів та затвердження Положення про старосту (частина 3 статті 26 Закону №280/97-ВР). Сьогодні ж жодна новообрана сільська, селищна, міська рада цього робити не може, оскільки після ухвалення вказаних вище розпорядчих актів, незалежно від того, були територіальні громади утворені у добровільному порядку чи ні, усі вони тепер вважаються територіальними громадами, території яких були затверджені Кабінетом Міністрів України. У зв'язку з цим, положення частини 3 статті 26 Закону №280/97-ВР не може бути застосованим на практиці [4].

При цьому, вказуючи на шляхи виходу із ситуації, фахівці зазначають, що закон не зобов'язує, щоб територія, на яку поширюватиметься юрисдикція того чи іншого старости, була юридично оформлена радою як старостинський округ. Зважаючи на цю обставину, новообрані ради громад можуть затверджувати на посадах старост внесені головою громади кандидатури, визначаючи кожному з них перелік населених пунктів, на території яких відповідні старости й здійснюватимуть визначені законом повноваження. А вже після врегулювання на законодавчому рівні питання щодо утворення радами громад старостинських округів, кожна рада зможе прийняти відповідне рішення, не змінюючи при цьому географію здійснення повноважень старостами, яку було визначено раніше ухваленим рішенням про затвердження старост [4].

Представникам влади важливо розуміти, що ефективна діяльність старост є інструментом задоволення потреб мешканців населених пунктів громади. Для цього необхідно якомога швидше впорядкувати законодавче забезпечення функціонування старост в Україні, ліквідувавши пробіли та суперечності у їх правовому статусі.

Література та джерела інформації:

1. О. Бойко. Старости: відповіді на 6 головних запитань. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12667>. (дата звернення – 30.11.2020).

2. Л. Федченко. *Граничний вік перебування на службі в ОМС для старост.*
URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12942>. (дата звернення – 30.11.2020).
3. А. Кавунець. *Староста – хто і для кого?* URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12980>. (дата звернення – 01.12.2020).

О. Врублевський, І. Фурсенко. Про утворення старостинських округів, призначення старост та інше. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12914>.

Бочарова Н.В.
*професор кафедри права, політології
та міжнародних відносин університету імені Альфреда Нобеля, доктор
юридичних наук, доцент*

ЛЕЙПЦИЗЬКА ХАРТІЯ СТАЛОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО МІСТА: ПРОБЛЕМИ ОНОВЛЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ ЄС

Євроінтеграційний вектор суспільно-політичного розвитку нашої країни і підписання *Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом* зумовлюють актуальність вивчення досвіду ЄС в галузі місцевого самоврядування, зокрема у розвитку міст і містобудуванні.

Міста відіграють центральну роль у розвитку та конкурентоспроможності європейських регіонів. Понад 70% європейців живуть у міських районах, а міста є центром економічного зростання, інновацій та підприємництва. Визнаючи важливість міських проблем та викликів, з якими все частіше стикаються міста, дебати щодо міського порядку денного Європейського Союзу розпочались із повідомлення Європейської Комісії "Назустріч міському порядку денному в Європейському Союзі" у 1997 році [1].

З тих пір в ЄС регулярно з'являлися документи офіційного характеру (повідомлення Європейської Комісії, висновки та заяви Ради ЄС), а також громадсько-політичного значення, наприклад, «Acquis URBAN» (Використання найкращих практик міст для Європейської політики згуртованості) [2], що призвело до появи загальноєвропейського "urbain acquis" [3]. Таким чином,

«міський вимір» був включений суттєвим елементом в політику згуртованості, під якою в останні роки в ЄС зазвичай розуміють регіональну політику [4].

Якісні зміни до «європейського порядку денного міст» були внесені у травні 2007 році з прийняттям *Лейпцизької хартії сталого європейського міста*, яка була узгоджена на неформальній зустрічі міністрів з питань міського розвитку і територіальної згуртованості країн ЄС [5].

У преамбулі документу відмічено: «Усвідомлюючи всі виклики і шанси, і беручи до уваги різні історичні, економічні, соціальні та екологічні аспекти в розвитку європейських міст, міністри держав-учасників, компетентні з питань міського розвитку, погодили спільні принципи і стратегії в області політики міського розвитку». Стратегія *Хартії* націлена на подолання таких вад в розвитку європейських міст, як демографічні і екологічні проблеми, соціальна нерівність, відокремлення певних груп населення, потреби у придатних квартирах за доступними цінами тощо. При подоланні цих вад міста зможуть виконати свої функції носіїв суспільного прогресу і зберегти соціальний баланс всередині міста і між містами, забезпечити культурне різноманіття, досягти високої будівельної та екологічної якості.

Концептуально *Хартія* базується на консолідації підходів «інтегрованого та сталого розвитку міст». Центральною ідеєю є побажання більш інтенсивно перетворити у життя принципи *політики інтегрованого міського розвитку*, яка представляє собою процес координації головних сфер міської політики у просторовому, діловому та часовому відношеннях. Це завдання загальноєвропейського масштабу, яке базується на необхідності враховувати місцеві особливості і дотримання принципу субсидіарності. Досягнення балансу інтересів становить базу для консенсусу між державою, регіонами, містами, громадянами і господарюючими суб'єктами.

Серед конкретних рекомендацій *Лейпцизької хартії* можна відмітити такі: - створення і утримання якісних зон публічного призначення; - модернізація мереж інфраструктури і підвищення енергоефективності; - активна політика інновацій і освіти; - стратегія підвищення якості в області містобудування;

- укріплення місцевої економіки і політики на ринку праці;
- активна політика освіти і професійної підготовки для дітей і молоді;
- сприяння розвитку міського транспорту по доступним цінам.

Слід звернути увагу на тезу *Хартії* стосовно закріплення політики міського розвитку на національному рівні. Містам необхідна свобода дій в цілях відповідального рішення комунальних задач і одночасно потрібна довгострокова стабільна фінансова база у вигляді національних і європейських джерел фінансування, використовуваних в цілях сприяння міському розвитку.

Міська європеїзація позначена провідним елементом нової політики згуртованості на 2014-2020 рр. Новітні проблеми виникли у зв'язку з так званім «зеленим курсом» регіональної політики ЄС, який визначився наприкінці 2019 р.

З періоду підготовки і проведення 25-ої Конференції сторін *Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)*, яка відбулася у Мадриді 2-15 грудня 2019 р., кліматичний порядок денний домінує у визначеннях всіх стратегій подальшого розвитку Європейського Союзу. У спеціальному документі Єврокомісії «*Європейська зелена угода: запитання та відповіді*» [6] зазначені завдання зробити Європу до 2050 р. кліматично нейтральним континентом. З цією метою планується провести скорочення викидів парникових газів, ввести нові вимоги до екологічно чистих видів палива, запровадити заходи по боротьбі з хімічним забрудненням, збереженню біорізноманіття.

На думку регіональних лідерів ЄС, яка була висловлена на засіданні Комітету регіонів наприкінці 2019 р., для виконання «Зеленої угоди ЄС» потрібне реформування багаторівневого управління ЄС, в результаті якого міста повинні бути поставлені у центр прийняття екологічних рішень [7].

З цією метою пропонується оновлення *Лейпцизької хартії сталого європейського міста*, де повинно бути зафіксовано положення про перехід міст до більш зеленої, справедливої і конкурентоспроможної соціальної моделі, а також позначені завдання по декарбонізації і адаптації міст до кліматичних загроз, активної участі місцевих суб'єктів у європейських екологічних ініціативах, в тому числі по реалізації Директив ЄС по якості повітря.

Окрім екологічних ініціатив програма оновлення *Лейпцизької хартії*, прийнята на 140-й пленарній сесії Комітету регіонів ЄС 12-14 жовтня 2020 р. містить такі положення:

- вважає, що оновлену *Лейпцизьку хартію* слід розглядати як політичну можливість, що дозволяє містам виступати еталоном для практичного втілення різних міських політик у всіх державах-членах;
- погоджується з наступними принципами дії оновленої Лейпцизької хартії: інтегрований підхід; місцевий підхід (place-based approach); багаторівневе управління та участь та співтворчість. Усі вони стосуються принципів, якими керується політика згуртованості ЄС;
- закликає Європейську Комісію проявити більшу політичну відданість міській програмі для ЄС та включити її у свої провідні ініціативи, такі як Зелений курс та цифрові ініціативи;
- закликає Європейську Комісію встановити набагато тісніший зв'язок між майбутньою програмою Better Regulation Agenda та програмою Urban Agenda for the EU, щоб враховувати рекомендації міських партнерств;
- нагадує про необхідність адаптації програми координації економічних політик The European Semester до кращого відображення викликів для міст. Отже, конкретні проблеми міських районів, такі як доступне житло, зростаюча нерівність та довгострокові інвестиції, повинні відображатися на рівні координації економічної політики в Європейському Союзі;
- закликає Європейську Комісію розробити нову спільну систему відліку із спільною термінологією, показниками та методологією з метою подальшого здійснення інвестицій та досягнень численних національних, регіональних та місцевих програм міського розвитку;
- вважає, що цифрова трансформація повинна призвести до кращої "цифрової згуртованості" в Європі як для своїх громадян, так і для її територій;
- закликає німецьке головування в ЄС офіційно визнати роль Комітету регіонів в оновленій *Лейпцизькій хартії* [8].

Таким чином вважаємо, що розглянуті новації у здійсненні регіональної політики і розвитку міського самоврядування в ЄС повинні враховуватися у процесі розбудови системи міського самоврядування в Україні.

Література та джерела інформації:

1. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION «Towards an urban agenda in the European Union». Brussels, 06.05.1997 COM(97) 197 final. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0197 &from=it](https://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0197&from=it)*
2. *The ‚Acquis URBAN‘. Using Cities’ Best Practises for European Cohesion Policy. Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference “URBAN Future” on June 8th and 9th, 2005 in Saarbrücken (Germany). URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf*
3. *Серед найбільш важливих документів визначають також: 1)Marseille Statement, November 2008. 2) Toledo Declaration, June 2010. 3) Poznan Conclusions, November 2011. 4)Territorial Agenda of the EU 2020, 2011. 5) Cities of Tomorrow report, 2011. 6) Commission Staff Working Document on the results of the public consultation on the key features of an EU Urban Agenda, May 2015. 7) Riga Declaration, June 2015.*
4. *Див. з цього приводу відповідні матеріали на сайті Європарламенту: European Parliamentary Research Service Blog. The EU Urban Agenda. URL:<https://epthinktank.eu/>*
5. *Leipzig Charter on Sustainable European Cities. URL: <https://city2030.org.ua/en/document/leipzig-charter-sustainable-european-cities-text>*
6. *The European Green Deal: Questions & Answers. European Commissionю Brussels, 11 December 2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_19_6690*
7. *EU local leaders call for ambitious climate goals and adequate support from the EU 18.12.2019. URL:<https://cor.europa.eu/en/news/Pages/EU-local-leaders-call-for-ambitious-climate-goals-and-adequate-support-fromthe->*

8. *EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS. 140th plenary session, 12-14 October 2020. OPINION «The renewal of the Leipzig Charter on Sustainable European Cities».* URL: <https://cor.europa.eu/hr/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-4829-2019>.

*Березенко І.В.
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і
туризму*

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБЄКТИ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Подальша демократизація суспільства, децентралізація владних повноважень на засадах субсидіарності є на сьогодні пріоритетами серед реформ в Україні. Оскільки нові тенденції у державному будівництві нашої країни, становлення інститутів громадянського суспільства, оптимізація системи публічного управління обумовлюють нові умови реалізації децентралізації за умови збереження ідей правової держави. Модернізація публічної влади повинна відбуватися у напрямі створення клієнтоорієнтованої системи публічного управління, яка буде невід'ємним елементом механізму соціальнополітичного захисту населення, фактором підвищення його соціальної і політичної активності.

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України (Коаліційною угодою) та Стратегією сталого розвитку "Україна – 2020" у напрямі децентралізації та реформи державного управління передбачено завдання щодо визначення переліку повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів за результатами публічного обговорення, наділення районних та обласних рад власними виконавчими повноваженнями, установами повноважень органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) повними і виключними [1]. Реформа державного управління та децентралізація бюджетної системи держави вплинули також і на податкову політику, результатом чого стали зміни, внесені до Податкового кодексу України (далі – Кодекс) у частині

визнання низки податків і зборів місцевими податками. Кодексом також закріплено повноваження ОМС щодо встановлення на відповідних територіях місцевих податків і зборів, визначення податкових ставок та пільг [2, ст. 12].

Науковці виділяють три групи суб'єктів податкових правовідносин: державу (в особі представницьких органів, що приймають нормативно-правові акти у сфері оподаткування), податкові органи та платників податків. Суб'єкти повинні мати податкову правосуб'єктність, що передбачена нормами права [3, с. 14]. Рішення органів місцевого самоврядування є складовою податкового законодавства (за умови, що такі рішення прийняті за правилами, установленними Кодексом) [2, п. 3.1 ст. 3].

Прийняті ОМС рішення є складовою податкового законодавства, на них ґрунтується діяльність як контролюючих органів, які використовують їх для організації справляння місцевих податків, так і платників податків, які використовують рішення для складання податкової звітності. Для створення ефективної та прозорої системи необхідно формування прозорої системи податкових інформаційних джерел, що, з одного боку є запорукою гарантування прав і обов'язків платників податків, а з другого – сприятиме вдосконаленню системи державного регулювання податків. Водночас існує низка проблемних питань, що стосуються обґрунтування інформаційного джерела для складання податкової звітності [4, с. 10], оскільки ефективне реформування передбачає всебічне оновлення технологій податкової роботи та розширення організаційноуправлінських можливостей, розробку єдиної інтегрованої податкової інформаційної системи, яка охоплюватиме всі органи податкової служби [4, с. 13].

В Україні налічується близько 12 тис. ОМС, тобто щорічно приймається така ж сама кількість рішень. Специфіка місцевих податків полягає в тому, що справляються вони за місцем розташування об'єктів оподаткування (здебільшого це земельні ділянки та нерухоме майно). Наявність кількох об'єктів, розташованих у різних адміністративно-територіальних одиницях, призводить до необхідності володіти інформацією щодо всіх рішень ОМС, чинних на відповідних територіях. І тут дуже доречним є запровадження

інструментів електронного урядування, регламентоване Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р [5]. Цим Планом забезпечення надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг незалежно від місця проживання, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території визначається як основна мета проведення реформи системи державного управління. Один із ключових показників ефективності досягнення цілей до 2020 р. передбачає оприлюднення високоякісних наборів даних у формі відкритих даних з урахуванням суспільного інтересу. Основне навантаження зі створення прозорої системи податкових інформаційних джерел припадає на Державну фіскальну службу України, якій чітко поставлене завдання вдосконалення інформаційно-довідкових послуг, що надаються ДФС, та сервісів, розміщених на офіційному вебсайті ДФС, з метою сприяння добровільному дотриманню платниками податків вимог податкового законодавства [6, основне завдання 4]. У контексті зазначених завдань Кодексом передбачено створення в ДФС та розміщення на власному веб-порталі єдиної інформаційної бази даних у частині: ставок місцевих податків і зборів, розміру їх пільг, а також нормативної грошової оцінки земель (пп. 12.3.3 п. 12.3 ст. 12 Кодексу). Інформаційна база має бути сформованою в 10-денний термін з дати отримання контролюючими органами копій ОМС про встановлення місцевих податків і зборів та затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель на підпорядкованих територіях. Але в "найкращих" традиціях України механізм реалізації завдання відсутній.

В умовах чинного законодавства в Україні можна виділити такі механізми реалізації податкової політики ОМС, зокрема в податковій сфері: – реалізація повноважень, наданих законодавством; – ефективно (та з дотриманням норм законодавства) розпорядження матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, якою є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності

територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

При запровадженні механізмів реалізації делегованих повноважень ОМС через функції суб'єктів податкових правовідносин вирішуватимуться питання не лише місцевого характеру, а й питання державної політики, що, у свою чергу, сприятиме ефективній реконструкції співвідношення державного управління і місцевого самоврядування.

Література та джерела інформації:

1. *Про Стратегію сталого розвитку "Україна–2020" Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.*
2. *Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI URL: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.*
3. *Гармонізація податкового законодавства: українські реалії : монографія / [Г. М. Білецька, М. В. Кармаліта, М. О. Куц та ін.; за заг. ред. В. Ф. Дейнеки]. – Київ : Алерта, 2011. 222 с*
4. *Личук О. М. Вплив державного управління на розвиток національної податкової системи в контексті європейських вимог : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" Київ, 2011. 20 с.*
5. *Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року URL: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.*
6. *Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 415-р. URL: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.*

Петренко А.О.
*аспірант кафедри конституційного права,
Національний університет «Одеська юридична академія»*

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ: БРИТАНСЬКИЙ ДОСВІД

Досвід Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії щодо аналогів загальних зборів громадян за місцем проживання (зборів громад) є доволі усталеним. Це пов'язано з тим, що востаннє нормативно-правова регламентація цього інституту переглядалась у 1972 році, коли приймався Акт про місцеве самоврядування. Деякі положення про збори громад було включено до тексту Акту 1972 року, а повністю інституту зборів громад присвячено Додаток 12 до цього Акту.

В Англії найбільший інтерес представляють збори громади приходу.

Приход – це найменша неофіційна адміністративно-територіальна одиниця Англії, що представляє собою населений пункт, - як наприклад село в Україні.

Положення основної частини Акту про місцеве самоврядування 1972 року свідчать про те, що збори громади приходу – це зібрання мешканців приходу, які мають право голосу.

Будь-яка особа, що має право голосу на місцевих виборах, може взяти участь у скликанні та проведенні зборів громади приходу. Після того, як збори громаду приходу розпочалися, вони обирають головуючого та двох його заступників, на яких покладається проведення зборів та оформлення протоколу зборів, інших документів за підсумками їхнього проведення. Ці особи уповноважуються підписати необхідні документи.

Акт 1972 року передбачає можливість проведення двох видів зборів громади у приході:

- чергових зборів;
- позачергових зборів.

У приходах, де місцева рада не утворюється, чергові збори громади проводяться двічі на рік. Якщо у приході обирається та функціонує рада приходу, то кількість чергових зборів громади зменшується до разу на рік.

Акт 1972 року передбачає, що в Англії щорічні чергові збори громади приходу мають бути проведені у період з 1 березня по 1 червня.

Позачергові збори можуть проводитися за ініціативою голови приходу, двох членів ради приходу (у разі її наявності) або за місцевою ініціативою. Висловити таку ініціативу можуть шість або більше осіб, що мають право голосу на місцевих виборах [1].

Питання, яке мають вирішити збори громади приходу, вирішується більшістю голосів присутніх на цих зборах, що взяли участь у голосуванні, а особа, яка головує на зборах, приймає рішення про результат голосування. Він є остаточним, якщо не вимагається опитування членів громади приходу (в Україні найближчим аналогом такого опитування є місцевий референдум).

У разі рівності голосів особа, яка головує на зборах, має право вирішального голосу.

Акт 1972 року містить майже аналогічні вищенаведеним положення щодо зборів громад в Уельсі. В Уельсі немає таких населених пунктів, як приходи, аналогічні за розміром та кількістю мешканців сільські поселення отримали назву «громади» (community).

Відповідно до Акту про місцеве самоврядування 1972 року, за наявності муніципальної ради громади, збори громади можуть бути скликані в будь-який час головою ради або будь-якими двома радниками, які представляють громаду. Збори громади також можуть бути скликані в будь-який час, якщо на цьому наполягають не менше ніж:

- (a) 10% виборців місцевої влади для громади, або
- (b) 50 обранців (якщо 10% виборців перевищує 50 осіб).

За наявності муніципальної ради громади, її голова головує на зборах громади. В іншому випадку збори громади обирають особу, яка буде головою на цих зборах [1]. Багато інших положень Акту про місцеве самоврядування 1972 року про збори громади приходу в Англії співпадають з положеннями цього ж документу про збори громади community в Уельсі.

Так само співпадає для Англії та Уельсу і державний орган, який здійснює контроль за проведенням зборів – це Комісія з питань благодійності (Charity Commission). Це може здаватись дивним, але варто додати, що ради приходів в Англії та ради громад в Уельсі часто входять до складу наглядових рад

організацій, що здійснюють благодійницьку діяльність. Багато аналогів українських органів самоорганізації населення у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії зареєстровано як благодійні установи. А отже, контроль за цими радами та за усіма питаннями, пов'язаними зі здійсненням благодійницької діяльності на користь населених пунктів, покладається на цю Комісію (детальніше дивись [2]).

Зміни у державному та суспільному житті Сполученого Королівства викликали ряд законодавчих ініціатив, які мали на меті внесення змін та доповнень до Додатку 12 Акту про місцеве самоврядування 1972 року у цілому та зокрема до тих положень цього Акту, які стосувались питання організації та проведення зборів громад. Відповідні ініціативи даються 2012-2014 роками.

Так, Акт про місцевий аудит та бухгалтерську звітність 2014 року (*Local Audit and Accountability Act 2014*) передбачив зміни процедури прийняття зборами громади приходу та зборами громади рішення відносно опитувань, що проводяться у цих адміністративно-територіальних одиницях [3]. Однак, відсутність такого, що конкретизував би ці положення, статутного інструменту (вид підзаконного акту) надає підстави стверджувати, що ці положення поки що не знайшли своєї практичної реалізації.

Література та джерела інформації:

1. *Local Government Act 1972. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents> (дата звернення: 15.12.2020)*
2. *Guidance. Local authorities as charity trustees. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/local-authorities-as-charity-trustees> (дата звернення: 15.12.2020)*
3. *Local Audit and Accountability Act 2014. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/2/contents/enacted/data.htm> (дата звернення: 15.12.2020).*

Полухін П.В.
аспірант

СТВОРЕННЯ ОРГАНІВ РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Велика Британія, традиційно, вважається країною «класичних» форм народовладдя. В Сполученому Королівстві немає діючої єдиної письмової Конституції, отже й, немає навіть формальних підстав для того, щоб говорити про легальний конституційний статус місцевого управління. Проте реформи системи місцевого самоврядування в Великій Британії кінця XX - початку XXI століття, істотно змінили традиційну організацію діяльності місцевої влади. Проте, варто звернути увагу на існування стійкої правової традиції та системи нормативно-правових актів, що визначають загальні положення щодо статусу місцевих органів влади.

Зокрема, однією з основних особливостей можна вважати традиційні відмінності в організації місцевого самоврядування між різними територіями Сполученого Королівства, що дивним чином поєднуються зі значною одноманітністю. Місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регламентується окремими нормативними актами для кожного регіону і різняться за такими параметрами, як адміністративно-територіальний поділ і повноваження місцевої влади. Навіть органи державної влади, у віданні яких знаходяться питання взаємодії з органами місцевого самоврядування, різні: в Англії це міністерство навколишнього середовища, регіонів і місцевого самоврядування, в інших частинах країни з кінця 1990-х років діють виборні асамблеї (парламенти) і створювані ними уряди.

Створення Національної Асамблеї Уельсу, Парламенту Шотландії і Асамблеї Північної Ірландії стало величезною конституційною зміною, що неможливо порівняти з будь-якими іншими змінами, що мали місце в Сполученому Королівстві. Ці реформи означали, що Сполученого Королівства торкнувся процес регіоналізації, тобто в державі з'явилися великі, в більшій чи меншій мірі, самоврядні одиниці.

Варто зазначити, що три законодавчих органи мають неоднакові повноваження і набір функцій. У Шотландії і Північній Ірландії використовується принцип "координації". Так, новий Парламент Шотландії має законодавче право з будь-якого питання, яке спеціально не збережено за Вестмінстером. В Уельсі, навпаки, використовується принцип "кооперації": Національна Асамблея поділяє функції з центральним урядом. Асамблея може тільки видавати вторинне законодавство - правила та інструкції, які розвивають і конкретизують первинне законодавство, яке видається Вестмінстером. Тільки Шотландія має податкові повноваження.

Відповідно до Акту про управління Уельсом 1998 р., в Уельсі були створені власні автономні органи: Національна Асамблея Уельсу (корпоративний орган), Генеральний Аудитор Уельсу і Адміністративний Омбудсмен Уельсу, та одночасно був реформований цілий ряд органів, що раніше здійснювали управління цим регіоном [2;С.8].

Шотландський Акт 1998 р. регулює основні питання організації і діяльності створюваного Парламенту Шотландії, а також порядок його обрання і повноваження. Крім того, Акт регулює питання організації виконавчої влади в Шотландії. Таким чином, на відміну від Уельсу, в Шотландії створювався не тільки законодавчий, а й виконавчий органи влади, крім того, законодавчий орган влади Шотландії наділяється повноваженнями в податковій сфері, якими не володіє Національна Асамблея Уельсу. Нарешті, Парламент Шотландії приймає первинне законодавство (Акти Парламенту Шотландії), а Національна Асамблея Уельсу, як уже зазначалося - вторинне. Таким чином, обсяг автономії, якою наділяється Шотландія, значно ширше тієї, яка надається Уельсу.

Ситуація в Північній Ірландії принципово відрізняється від Уельсу і Шотландії. Державний секретар у справах Північної Ірландії відіграє значну роль в питаннях формування і діяльності Асамблеї. Порядок обрання Асамблеї Північної Ірландії встановлюється Розпорядженням Державного секретаря у справах Північної Ірландії від 21 травня 1998 р. [2;С.9]

Між трьома британськими регіонами є одна істотна відмінність. Якщо Шотландська і Уельська реформи носять по суті конституційний характер і

спираються безпосередньо на результати референдуму і відповідні законодавчі акти, то Північно-ірландська автономія спирається на міжнародний договір. Ця обставина відіграє значну роль, тому що якщо Шотландію і Уельс Парламент Великобританії може позбавити автономії шляхом прийняття відповідного Акту, схваленого на новому референдумі, то з Північною Ірландією це буде неможливо, оскільки Північно-ірландська автономія захищена нормами міжнародного права. При цьому Державний секретар у справах Північної Ірландії може призупинити діяльність північно-ірландських автономних органів, але тільки на певний термін і тільки для розгляду питання про можливе внесення змін до Белфастської Угоди.

Таким чином, Сполучене Королівство вступило в процес наділення регіонів країни автономними правами з одночасним реформуванням системи самоврядування в кожному з регіонів. На рубежі тисячоліть були створені і почали функціонувати нові автономні органи влади у регіонах Сполученого Королівства.

Однією з найважливіших подій в британській державності стало створення власних регіональних органів управління у всіх історичних частинах країни. Формування Національної Асамблеї Уельсу, Парламенту Шотландії і Асамблеї Північної Ірландії стало вельми значущою конституційною зміною, яку важко порівняти з будь-якою реформою за останнє століття у Великій Британії. Іншими словами, в державі сталася безпрецедентна децентралізація влади. Однак, процес передачі повноважень Шотландії, Уельсу та Північній Ірландії не зменшує напруженість відносин центру і регіонів. Розбіжності між різними регіонами Сполученого Королівства показують, що немає однаково прийняттого рішення проблеми деволюції.

На основі викладеного, можна констатувати, що в Великобританії склався досить стрункий механізм поділу функцій місцевого управління і місцевого самоврядування, не дивлячись на відсутність єдиної писаної конституції. Англосаксонська модель місцевого самоврядування є граничною формою децентралізації державної влади, в структуру якої входять органи місцевого

самоврядування, та заснована на передачі значних повноважень публічній територіальній громаді.

Література та джерела інформації:

1. Мішина Н. В. *Муниципальное управление в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження* : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2002. 226 с.

2. *Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України* / уклад. П. І. Крайнік ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2011. 48 с.

3. *Northern Ireland Act 1998.* URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/contents> (дата звернення: 01.11.2020)

4. *Scotland Act 1998.* URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents> (дата звернення: 01.11.2020).

Васильковський Р.В.
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ІНСТИТУТ ВЕТО У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Реформа місцевого самоврядування передбачає зміцнення ролі посадових осіб місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. Правовий статус сільського, селищного, міського голови передбачає наявність у нього суттєвого управлінського інструменту, за допомогою якого він реалізує покладені на нього повноваження головної посадової особи місцевого самоврядування – право зупиняти рішення місцевої ради (вето на місцевому рівні).

Відповідно до частини четвертої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським,

селищний, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень [1].

З огляду на те, що сільський селищний міський голова може зупинити навіть рішення представницького органу місцевого самоврядування напрошується висновок, відповідно до якого він займає вагомий роль в системі суб'єктів місцевого самоврядування.

По-перше, зупинення дії рішення представницького органу місцевого самоврядування для сільського, селищного, міського голови є правом. По-друге, таке право обмежене часом його використання, а також необхідністю обґрунтування зауважень. По-третє, сільський, селищний, міський голова вносить на повторний розгляд відповідної ради обґрунтовані зауваження. Однак слово «зобов'язаний» законодавець не використовує, а лише зазначає, що сільський, селищний, міський голова «може» зупинити рішення і внести на повторний розгляд відповідної ради свої обґрунтовані зауваження. Це, у свою чергу, дозволяє говорити, що внесення на повторний розгляд відповідної ради обґрунтованих зауважень сільського, селищного, міського голови є також його правом, яким він може як скористатися, так і не скористатися.

Якщо ж сільський селищний міський голова вніс на повторний розгляд відповідної ради свої зауваження, то рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження місцевого голови і підтвердила попередні рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності [1].

Така процедура ветоування правових актів дуже схожа на процедуру ветоування законів Президентом України і полягає в забезпеченні системи стримань і противаг на місцевому рівні.

Ще однією підставою вважати сільського, селищного, міського голову головною посадовою особою відповідної територіальної громади є наявність у нього права зупиняти дію рішення виконавчого комітету ради своїм

розпорядженням з подальшим внесенням цього питання на розгляд відповідної ради.

Однак у частині сьомій статті 59 аналізованого Закону не обмежується дане право місцевого голови ні часом, ні необхідністю формулювання обґрунтованих зауважень. При цьому місцевий голова має видати своє розпорядження про зупинення дії рішення виконавчого комітету, з яким він не згоден.

На нашу думку, у випадку зупинення рішення виконавчого комітету при наявності незгоди сільського, селищного, міського голови він має пояснити депутатам місцевої ради, в чому полягає його незгода. Більше того, ми схильні вважати, що його незгода повинна мати одну з двох підстав: порушення виконавчим комітетом законодавства України або інтересів відповідної територіальної громади.

Якщо ці пропозиції відобразити у частині сьомій статті 59, то це зможе одним із запобіжників убезпечення територіальної громади від свого роду свавілля сільського, селищного, міського голови і від перетягування влади на одну головну посадову особу.

Література та джерела інформації:

1. *Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170).*

Войтенко Н.Ю.
*аспірант кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

ІНОЗЕМЕЦЬ, ЯК СУБ'ЄКТ ВИБОРЧОГО ПРАВА НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ

Розвиток української державності з урахуванням євроінтеграційних процесів вимагає від нас насамперед гармонізації національного законодавства з

загальноєвропейськими нормами права у всіх сферах суспільного життя. Враховуючи тенденції забезпечення прав і свобод людини і громадянина у всіх демократичних державах світу, особливої уваги набуває питання забезпечення ефективної реалізації прав і свобод окремих груп населення в політичному житті суспільства. Аналізуючи чинне законодавство України, а також норми права зарубіжних країн в контексті забезпечення громадян іноземних держав правами в політичній сфері, можемо констатувати, що політичне право іноземців, які постійно проживають на території України, не було враховано під час законотворчої діяльності державних органів влади.

Враховуючи правову позицію європейського права, громадяни, які постійно проживають на територіях інших держав, набувають статус іноземця, відносно держави перебування, наділяються політичними правами нарівні з громадянами держави перебування. Це насамперед стосується набуття іноземцями активного та пасивного виборчого права, а саме виборчих прав на місцевих виборах.

Дана неузгодженість норм національного та європейського права в питанні забезпечення іноземців виборчими правами на місцевих виборах викликане насамперед відсутністю єдиних поглядів науковців та законодавців, щодо доцільності забезпечення виборчими правами іноземців, які постійно проживають на території України, наголошуючи на нестабільності політичної реформи в державі, а також на анексію та окупацію частини територій України.

Ігнорування питання забезпечення іноземців, які постійно проживають на території України виборчими правами, а саме правом обирати і бути обраним на муніципальних виборах не звільняє Україну від гармонізації національного та європейського права в зазначену питанні.

Питання забезпечення іноземним громадянам, які проживають на території України, виборчими права на місцевих виборах у вітчизняній літературі є малодослідженим. Аналізуючи наукові дослідження ми віднаходимо велику кількість досліджень, щодо актуальних проблем правового статусу іноземців та осіб без громадянства, який в свою чергу не передбачає реалізації виборчих прав на місцевих виборах згаданими категоріями осіб.

Однак, такі вчені, як Ю.М.Тодика, М.В.Савчин, Б.А.Страшун, в своїх дослідженнях акцентували увагу на аналізі конституційно-правового статусу іноземців, а саме виборчого права Європи та України. Значну увагу у дослідженні співвідношення міжнародного та національного права, щодо реалізації виборчого права іноземцями проводили О.О.Мережко, А.О.Четвириков. Однак, зважаючи на наукові досягнення в питанням правового статусу іноземців, а також в деяких питаннях надання іноземцям окремих видів політичних прав, проблема забезпечення виборчими правами іноземців на місцевих виборах й досі залишається поза увагою, як законодавця так і науковців.

Аналіз нормативно-правової регламентації забезпечення виборчим правом на місцевих виборах іноземних громадян, які проживають на території України, з урахуванням європейського досвіду.

Відповідно до ст. 38 та розділу 3 Конституції України, кожному громадянину України, враховуючи виборчі цензи, надається суб'єктивне виборче право – обирати і бути обраним [1, с. 363]. В свою чергу ст. 70 Основного Закону чітко визначає громадянина, як єдиного суб'єкта виборчого права, який володіє правом обирати і бути обраним. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування [2, ст. 70]. Як бачимо конституційно-правові норми унеможливають реалізацію виборчого права іноземцями, які проживають на території України. Окрім, відсутності дозвільної конституційної норми, щодо реалізації виборчого права іноземцями, Виборчий Кодекс України та Закон України «Про місцеві вибори», закріплює норми-заборони, які наприклад, забороняють іноземцям брати участь у передвиборчій агітації, вносити добровільні внески до виборчого фонду.

Отже, відповідно до чинного законодавства України, в незалежності від підстав за яких громадянин іноземної держави перебуває на території України, від тривалості даного перебування, від соціально-економічного стану особи, законодавцем набуття виборчого права іноземцем на місцевих виборах не

передбачено, що в свою чергу не відповідає сучасному європейському досвіду з одного боку, а з іншого може вплинути на євроінтеграційні процеси в Україні.

Натомість, більшість європейських країн підтримують ідею надання виборчого права іноземним громадянам на місцевих виборах, які на постійній основі проживають на території держави. Більшість країн, які закріпили виборче право за іноземцями є держави-учасниці Європейського Союзу[3, с. 402]. У більшості випадків, законодавець закріплює право іноземного громадянина на активне виборче право на місцевих виборах, однак в деяких країнах виборче право, яким наділяють іноземні громадяни значно ширше і передбачає реалізацію пасивного виборчого права під час муніципальних виборів.

Аналіз виборчого законодавства зарубіжних країн, який був прийнятий, або до якого були внесені зміни у 80 роках 20 століття, свідчить про визнання іноземців суб'єктами виборчого права на місцевих виборах. Прикладом таких країн є Франція та Німеччина, до конституцій яких були внесені відповідні зміни[4, с. 39].

Право іноземців на реалізацію активного виборчого права на місцевих виборах було закріплено в виборчому законодавстві таких країн як: Ірландія у 1963 році, Швеція 1976-му, Данія надала таке право у 1981-му, Норвегія – 1982-му, у Нідерланди – 1985 року. [5, с. 374].

Одним з основних джерел права Європейського Союзу, а саме Договором про заснування ЄС, в ст. 8 закріплено активне та пасивне виборче право на муніципальних виборах за кожним громадянином Союзу, який постійно проживає на території держави-члена. Однак, керуватися Договором про заснування ЄС при внесенні змін до Конституції України в частині надання активного або пасивного виборчого права на місцевих виборах іноземним громадянам, може бути не прийнятною з урахуванням неналежності України до держав-членів ЄС, з правової регламентації даної позиції.

Натомість, ст. 6 Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, зобов'язує сторони (держав-учасниць) Конвенції надати виборче право іноземним громадянам на місцевих виборах, які постійно проживають на території держави не менше п'яти років до дня виборів, за умови

відповідності виборчим цензам, які висуваються до громадян країни. Однак, виходячи з аналізу чинного законодавства України, ми не віднаходимо, або імплементації досліджуваної норми, або ж аргументованої відмови від даного зобов'язання, щодо забезпечення іноземних громадян, які постійно проживають на території України, виборчим правом на місцевих виборах.

Більшість країн світу в виборчому законодавстві закріплює право обирати і бути обраним на місцевих виборах за громадянами своєї держави. Однак, непоодинокую стає і тенденція надання активного виборчого права іноземним громадянам, які постійно проживають на території держави, відповідно до Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні. Забезпечення іноземних громадян виборчим правом на місцевих виборах в тій чи іншій мірі, може прискорити євроінтеграційні процеси в Україні.

Література та джерела інформації:

1. Савчин М. В. Конституційне право України Конституційне право України : підручник / відп. ред. проф., д. ю. н. М. О. Баймуратов. – К. : Правова єдність, 2009. – 1008 с.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 54к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
3. Право ЕвропейскогоСоюза : учеб. для вузов / [С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков, А. С. Линников и др.] ; под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристъ, 2002. – 925 с.
4. Добродумов П. О. Правове регулювання місцевого самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід : [навч.-метод. посібник] / П. О. Добродумов, В. М. Завгородня, А. Л. Чернявський. – Суми : Нота бене, 2007. – 68 с.
5. Право ЕвропейскогоСоюза : учеб. для вузов / [С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков, А. С. Линников и др.] ; под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристъ, 2002. – 925 с.

**Радомська Д.
аспірант**

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСТ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ

Відповідно до ст. 133 Конституції України [1] місто є одним із елементів системи адміністративно-територіального устрою України. При цьому міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України, при цьому Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» було прийнято 15 січня 1999 року [2], а закону щодо особливого статусу міста Севастополь прийнято не було.

Калиновський Б. зазначає, що місцева влада є різновидом публічної влади, діє в межах адміністративно-територіальної одиниці, реалізується від її імені органами місцевого самоврядування та органами місцевої державної виконавчої влади, сприяє забезпеченню інтересів жителів адміністративної одиниці, реалізації прав територіальної громади на самоврядування, тобто вирішення питань місцевого значення [3, с. 17]. Організаційну структуру місцевої публічної влади складають обласні, районні, Київська та Севастопольська міські, районні в місті Київ і Севастополь державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради [3, с. 18].

Органами публічної влади міст є міські ради, районні в місті ради (у разі їх створення), міські голови, виконавчі органи міських рад, виконавчі органи районних у місті рад (у разі їх створення), Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації та районні в місті державні адміністрації.

Ст. 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає склад і структуру місцевих державних адміністрацій, так склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій. Типове

положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації та рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України [4]. Відповідно до ч. 4 ст. 118 Конституції України, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Отже, формування місцевих державних адміністрацій здійснюється Президентом України, урядом, та вже безпосередньо призначеним головою місцевої державної адміністрації.

Правом самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідно до ст. 140 Конституції України наділені жителі, в тому числі міст.

У містах в Україні, крім столиці, органи публічної влади формуються територіальною громадою, точніше міського голову та місцевих депутатів обирають члени територіальної громади, а виконавчі органи міських та районних у місті рад формують міські та районні в містах (у разі їх створення) ради.

У ст. 192 Виборчого кодексу України визначено основні засади місцевих виборів вибори депутатів районних у місті рад, а також депутатів міських рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно міста, району в місті, згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади. Вибори міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади. Вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади. Виборча

система, за якою проводяться вибори депутатів міської ради та міського голови, визначається виходячи із кількості виборців, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, станом на перший день місяця, що передує місяцю, в якому розпочинається виборчий процес з відповідних місцевих виборів[5].

Виборчий кодекс було прийнято 19.12.2019 року, перші місцеві вибори відповідно до нього були проведені 25 жовтня 2020 року, робити висновки про ефективність новел виборчого законодавства на місцевому рівні ще рано.

Ч. 7 ст. 220 Виборчого кодексу України, що передбачає порядок висування кандидатів у депутати сільської, селищної, міської ради (територіальної громади з кількістю виборців до 10 тисяч), визначено, що під час формування переліку кандидатів до відповідної ради організація партії повинна забезпечити представництво не менше 30 відсотків осіб однієї статі у загальній кількості кандидатів до відповідної ради. У разі порушення даної вимоги, відповідно до ст. 230 Виборчого кодексу України територіальні комісії не зареєструють список партії. Така специфічна антидискримінаційна норма з'явилася, ще у Законі України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року [6] (що втратив чинність із прийняттям Виборчого кодексу України) у ст. 4, що закріплювала принцип рівного виборчого права.

На практиці, при реалізації даного положення у партій виникли труднощі, у зв'язку із тим, що у реальному житті неможливо вирахувати у відсотках кількість осіб, що мають бажання отримати відповідний мандат довіри.

Певні особливості формування органів публічної влади в столиці мають місце безумовно, та обумовлені вони особливим статусом міста Києва.

Питання організації здійснення місцевої публічної влади в столиці України достатньо ґрунтовно досліджено у монографії Кулик Т. Автор обґрунтовує висновки про те, що в м. Києві відбулася централізація влади, що суперечить принципам місцевого самоврядування, визначеним у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. У м. Києві в 2010 році без з'ясування думки жителів територіальної громади було ліквідовано їх представницькі органи, що діяли в 10 районах міста. Жодного обґрунтування

доцільності проведення зазначених реформ чи з'ясування думки територіальної громади при прийнятті зазначеного рішення Київською міською радою здійснено не було. Єдиним позитивним моментом, на думку Кулик Т. в цій події стало те, що в подальшому відбулася певна деконцентрація державної влади шляхом створення в м. Києві районних державних адміністрацій та наділення їх повноваженнями, необхідними для забезпечення життєдіяльності районів міста [7, с. 75].

Отже, у столиці України органами публічної влади міста є Київський міський голова, Київська міська рада, виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація), районні в місті Києві державні адміністрації, при цьому формуються дані органи відповідно до загальних правил, враховуючи, передбачену Законом України «Про столицю України місто-герой Київ» можливість призначення Президентом України головою Київської міської державної адміністрації особу, що не була обраною Київським міським головою.

Література та джерела інформації:

1. Конституція України . Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР поточна редакція — Редакція від 01.01.2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

2. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV Дата оновлення: 01.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text> (дата звернення: 29.11.2020).

3. Калиновський Б. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку. автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2017. 41 с.

4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV Дата оновлення: 16.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 29.11.2020).

5. Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 № 396-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396->

[20?find=1&text=30+%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%81%D0%BE%D1%82%D0%BA%D1%96%D0%B2#Text](#) (дата звернення: 29.11.2020).

6. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19?find=1&text=30+%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%81%D0%BE%D1%82%D0%BA%D1%96%D0%B2#Text)

[19?find=1&text=30+%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%81%D0%BE%D1%82%D0%BA%D1%96%D0%B2#Text](#) (дата звернення: 29.11.2020).

7. Кулик Т. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві: Монографія. Київ: Алерта, 2016. 198 с.

Гончарук К.О.
*студент магістратури
юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

На сьогоднішній день в Україні відбувається масштабна реформа місцевого самоврядування, спрямована на подолання централізованої радянської системи та формування децентралізованої системи місцевої влади, а також збільшення повноважень самоврядних органів щодо розвитку відповідних територій. На думку багатьох фахівців, децентралізація є однією з найбільш успішних реформ останніх часів [1]. Одночасно з цим, окремі проблеми як організаційного, так і прикладного характеру залишаються невирішеними, що негативно впливає на перспективи децентралізації в Україні.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» сільські, селищні та міські ради об'єднуються в об'єднані територіальні громади (далі за текстом – ОТГ) [2]. Водночас стаття 133 Конституції України не містить вказівки на ОТГ, як складової адміністративно-територіального устрою держави, оскільки до них віднесено: Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [3]. А чинною Конституцією України [3] та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]

визначено категорію «територіальна громада», під якою розуміють первинний суб'єкт місцевого самоврядування як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. При цьому виникає конфлікт інтересів: із одного боку – наявність адміністративно-територіальних утворень, а з іншого – органів місцевого самоврядування зі своїми специфічними функціями. З огляду на це, територіальні громади можуть планувати розвиток території тільки у визначених межах, які за нормами чинного законодавства можливо сформувати лише для адміністративно-територіальних одиниць.

З огляду на зазначене, вважаємо за необхідне закріпити на конституційному рівні поняття ОТГ як суб'єкта місцевого самоврядування, а також вирішити проблематику планування розвитку території в пріоритетній прив'язці до ОТГ, і лише в разі, якщо таке планування неможливе – в прив'язці до відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Окрім того, серед ключових проблем, що на сьогоднішній день потребують законодавчого врегулювання для стабільного розвитку ОТГ, можна зазначити наступні:

- врегулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах;
- визначення прийнятної для територіальних громад процедури їх приєднання до вже утворених спроможних ОТГ;
- передачу земель державної власності за межами населених пунктів у власність ОТГ та визначення порядку такої передачі;
- наділення органів місцевого самоврядування ОТГ повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів;
- визначення механізмів здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України.

Як справедливо зазначає Ю.В. Камардіна, під впливом європейських стандартів місцевого самоврядування чинне українське законодавство у сфері

правового забезпечення здійснення муніципальної реформи трансформується за допомогою міжнародно-правових і національних способів впровадження, які полягають: по-перше, в утворенні умов для належної імплементації та гармонізації європейських стандартів місцевого самоврядування; по-друге, в можливості їх впливу на виконання міжнародних зобов'язань, зокрема реформування місцевого самоврядування за європейськими стандартами [5, с. 38]. Слід підкреслити, що в більшості європейських країн запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників – не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи «адміністративну опіку», не позбавляють їх відчуття господаря відповідної місцевої території [6, с. 48]. За таким же принципом має будувуватись система місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином, можна констатувати, що попри успішність та відповідність європейським принципам місцевого самоврядування муніципальна реформа залишається зі значною кількістю невирішених питань як на системному рівні (відсутність поняття ОТГ в Конституції України), так і прогалин в регулюванні правового статусу ОТГ та механізмів його реалізації.

Література та джерела інформації:

1. *Децентралізація - успішна реформа, але потрібно ще багато зробити, - Георг Мільбрадт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8635>*
2. *Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року, № 157-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>*
3. *Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>*
4. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року, № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>*

5. Камардіна Ю. В. *Історико-правовий аналіз становлення, розвитку та трансформації системи місцевого самоврядування в незалежній Україні. Право і суспільство. 2019. № 5. С. 31-39*
6. Воротін В.Є. Коваль О.М. *Пріоритети влади щодо реформування місцевого самоврядування. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). К.: ТОВ «ВІЕН ЕЙ ПРЕС», 2019. с. 46 – 49.*

*Марченко Д.І.
студентка магістратури
юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

ЕЛЕКТРОННІ ТЕХНОЛОГІЇ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ

На сучасному етапі реформування жодна зі сфер та галузей суспільних відносин не уникнула наслідків технологічної революції. Проте виборче законодавство України досі передбачає проведення виборів лише з використанням пера та бумаги. В умовах сьогодення цей механізм голосування виглядає застарілим на фоні електронного голосування в провідних країнах світу.

Механізм інтернет-голосування широко використовуються в США, Естонії, Ірландії, Швейцарії та Великій Британії. Естонія стала першою країною, яка використала інтернет-голосування на загальнонаціональних виборах. Впровадження відбувалося поступово: для початку законодавчо ввели електронний підпис і цифрові посвідчення особи – ID-картки, споряджені кодом і мікрочіпом, що містить візуальні дані на картці, а також двома цифровими сертифікатами, призначеними для перевірки особи власника картки та надання цифрових підписів. Ці ID-картки схожі й на наші ID-паспорти, які почали видавати у 2016 році. Щоправда, вони є далеко не в кожного виборця.

В Швеції електронна демократія особливо успішно функціонує на місцевому рівні. Причина в тому, що шведські муніципалітети є відносно самостійними. Це розширює поле діяльності місцевих політиків. Нововведення з певним рівнем інновацій легше починати в менших містах, де демократичні процеси менш заформалізовані порівняно з великими містами.

Японія має негативний досвід: на місцевих виборах в чотирьох виборчих округах було введено електронне голосування, але оскільки в одному з них в день виборів були перебої з електроенергією, багато виборців не змогли проголосувати, в зв'язку з чим були подані заяви до суду. Тому електронне голосування в Японії в даний час скасовано і голосування проводиться тільки за допомогою бюлетенів [1].

Досвід різних країн показав, що деякі сфери (такі як реєстрація виборців), скористалися більшою готовністю використовувати нові технології, ніж інші (такі як голосування та підрахунок голосів) [2]. Впровадження електронного голосування (що також називається «е-голосування»), напевно, є найскладнішим напрямком електронної демократії, оскільки ця технологія стосується основного елементу всього виборчого процесу – голосування та підрахунку голосів. Українське законодавство визначає електронне голосування як голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів [3].

Довіра є наріжним каменем будь-яких виборів, найважливіше питання, пов'язане з цією проблемою: «Чи повірять електорат результатам виборів?»

За відсутності загальновизнаних стандартів електронного голосування, є достатньо сумнівів та побоювань щодо шахрайства та маніпуляцій з бюлетенями. Різноманітний досвід різних країн призвів до відсутності консенсусу щодо найкращого способу проведення законних, прозорих електронних виборів. Сьогодні Естонія залишається єдиною країною світу, що використовує інтернет-голосування під час проведення загальнодержавних виборів. Австралія, Вірменія, Канада, Панама, Швейцарія та США дозволяють голосування онлайн

на певних територіальних округах або для окремих категорій виборців. Є й такі країни, що після пілотних випробувань відмовилися від ідеї впровадження інтернет-голосування. Зокрема, це Індія, Франція, Нідерланди та Іспанія.

Обставини різних політичних умов та електоратів змусили деякі країни шукати альтернативи своїм системам голосування. Починаючи з управління сотнями мільйонів голосів (як це роблять Індія та Бразилія) і закінчуючи метою збільшення інклюзії та доступності, різні країни зверталися до інтернет-технологій як інструменту для вирішення цих проблем.

Потрібно визначитись для нашої країни де інтернет-технології можуть сприяти посиленню виборчого процесу? Чому слід застосовувати інтернет-технології? Дослідивши досвід інших країн, можна стверджувати що ми можемо отримати такі позитивні результати як:

1) Зменшення псування бюлетенів.

2) Швидше складання результатів виборів. Швидше оприлюднення результатів підвищує довіру виборців до процесу підрахунку голосів та покращує прийняття результатів виборів. Затримки можуть спричинити підозру та недовіру, і історично сприяли недовірі громадськості, що іноді призводило до громадянських заворушень та насильства.

3) Полегшення доступу до процедури волевиявлення для осіб із обмеженими можливостями.

Сприйняття та довіра є важливими компонентами будь-яких виборів, та безпосередньо впливають на здатність керувати. Безпека та вартість стають головними проблемами електронного голосування.

В цьому році Міністерство цифрової трансформації України за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги від уряду Великої Британії (UK aid) провели дослідження доцільності запровадження нових виборчих технологій. Результати дослідження показують, що:

1) Процес встановлення результатів виборів – найбільш критичний аспект. Варто підвищити прозорість та ефективність передачі та опрацювання даних;

2) Центральна виборча комісія відкрита до впровадження нових технологій. Проте це потребуватиме значних інвестицій у підготовку та підтримку персоналу;

3) У разі впровадження нових технологій, необхідно буде детально враховувати питання кібербезпеки. Це питання потребує широкого дослідження та обговорення.

4) Необхідно стимулювати людей використовувати е-послуги, щоб підвищити обізнаність про їх можливості, отримати зворотний зв'язок та побудувати довіру;

5) Необхідний державний механізм ідентифікації особи, якому довірятимуть.

Тому, запровадження електронного голосування в Україні може використовуватися лише за умови, що система є безпечною, захищеною і надійною; система електронного голосування повинна бути прозорою, тобто надавати можливість перевірки щодо її функціонування; виборці повинні мати нагоду одержати підтвердження свого вибору і виправити його у разі допущення помилки; для полегшення перерахунку голосів у разі конфліктної ситуації може передбачатися процедура роздрукування голосів.

Література та джерела інформації:

1. *Electoral systems and voting procedures at local level / Report by Steering Committee on Local and Regional Democracy. – Series «Local and regional authorities in Europe». – v 68. – 57 p.*

2. *Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / авт. кол.: Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С. А. Чукут. - К., 2008. - 200 с.*

3. *Концепція розвитку електронної демократії в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>.*

*Козлова К.О.
студентка юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОСОБИСТИЙ ПРИЙОМ ГРОМАДЯН ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В контексті здійснення муніципальної реформи в Україні часто виникають проблемні питання відносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з громадою та окремими її членами. В даній роботі проведено короткий огляд законодавства про окремий інститут звернення громадян до органів місцевого самоврядування України: особистий прийом громадян посадовими органами місцевого самоврядування.

Закон України «Про звернення громадян» (розділ II) [1, ст.22-23] встановлює, що особистий прийом громадян проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час. Але вивчення практики застосування даної норми свідчить про численні проблеми.

З огляду на зміст Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2, ст.42, 55] та «Про звернення громадян» [1, ст.22], можна наважитися сформулювати власне визначення поняття «особистий прийом громадян в органах місцевого самоврядування», під яким варто розуміти розгляд звернень фізичних осіб особисто сільськими, селищними, міськими головами, головами районних у містах, районних та обласних рад, що дозволяє забезпечити реалізацію та захист законного права, свободи та інтересу кожної людини з питань компетенції місцевого самоврядування.

Практично у кожного з нас виникали проблеми під час реалізації свого права на звернення до органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Проблеми ці полягають у тому, що високому відсотку громадян, які приходять

озвучити свою проблему чи звернення, доводиться повертатися додому безрезультатно. Зазвичай, подібні ситуації виникають через наступні чинники:

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування не встановлюють регламент прийому на одного громадянина. Часто для розгляду питання одного громадянина вони відводять надто багато часу, внаслідок чого інші відвідувачі просто не встигають вкласти у загальні години прийому. Бувають ситуації, коли громадянам такі невдалі поїдки до органів місцевого самоврядування коштують для них суттєвих витрат сімейного бюджету, внаслідок чого кожен повторний приїзд стає малоімовірним і втрачається можливість реалізувати чи захистити своє законне право, свободу та інтерес з питань компетенції місцевого самоврядування.

2. Посадова особа місцевого самоврядування з різних «об'єктивних» причин переносить час зустрічі, або просто не є присутньою на робочому місці (тоді ми часто чуємо: «вийшла», «технічна перерва» тощо).

Останній чинник, на нашу думку, має бути санкціонованим, адже це неналежне виконання чи невиконання своїх службових обов'язків. Однак в Законі України «Про звернення громадян» в розділі III «Відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян» є стаття 24, згідно з якою «особи, винні у порушенні цього Закону, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України» [1, ст.24]. В даній статті не зазначено, що посадові особи обмежили у законний спосіб права людини на звернення громадян.

Більше того, в цьому Законі зазначено, що «скарги Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни розглядаються першими керівниками ... органів місцевого самоврядування ... особисто» [1, ст.16]. Видається дивним, чому саме ці категорії громадян мають такі привілейовані права.

Заслуговує уваги і те, що з багатьох причин не всі громадяни мають можливість приходити на особистий прийом фізично. Літні люди, люди з обмеженими можливостями, люди яким доводиться доглядати за особою, що

потребує цілодобової опіки, та ще багато інших категорій громадян не мають належного доступу до особистого прийому в органах місцевого самоврядування.

Як варіант вирішення даної проблеми, можна запропонувати введення на законодавчому рівні особистих прийомів громадян в онлайн форматі (мова йде не про чати на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування, а про відеоконференції на доступних людям інтернет-платформах). Адже в процесі діджиталізації управлінської діяльності, який генерується поточним урядом Шмигалья Д.А., це було б цілком влучно і правильно.

Особистий прийом громадян в онлайн форматі, як на мою думку, зможе вирішити велику кількість проблем, які виникають час процесу особистого прийому з фізичною явкою до органу місцевого самоврядування. Громадянину вже не потрібно буде думати, як дістатися до органу місцевого самоврядування, не доведеться переїматися, що не встигнуть у своїй черзі, не потрібно буде заздалегідь відкладати свої плани «на потім», адже онлайн прийом не потребує використання всіх тих часових, фізичних та моральних ресурсів, які потребує фізична зустріч.

А найголовніше, такі зміни вирішать проблеми людей з фізичними вадами, які через свій стан здоров'я просто не мають можливості бути та чекати своєї черги в органах місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення.

Література та джерела інформації:

1. Про звернення громадян. Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст.256.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170).

Логачова О.Г.
студентка магістратури
юридичного факультету Академії праці,
соціальних відносин і туризму

ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Нинішньому стану державотворення у нашій державі притаманний інтенсивний пошук ефективної моделі державного устрою. Необхідно зазначити, що однією з найважливіших умов оптимального розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення паритету інтересів держави та інтересів територіальних громад. В даному випадку важливим є сприйняття Україною європейського вектору розвитку та деяких зарубіжних стандартів практики побудови публічної влади та здійснення муніципальних реформ.

Початок 80-х років ХХ століття ознаменувався муніципальними реформами, направленими на децентралізацію та сприяння автономії територіальних громад, в європейських країнах. Так, у Франції цей процес був спрямований на посилення ролі влади на місцях; у Великій Британії – на вдосконалення місцевого самоврядування шляхом введення механізмів диференціації між Шотландією, Уельсом та Англією; у Іспанії цей процес супроводжувався ухваленням деякими округами статуту автономії [6, с. 18-19]. Муніципальне реформування Франції значною мірою стосувалися зменшення функцій центральних урядових органів, послаблення ролі префектів та створення самосійного регіонального рівня. Політика проведення муніципальної реформи у Франції має два головних напрями: значне делегування державою своїх управлінських функцій на місцях, та передача державою частини владних повноважень органам місцевого самоврядування. Муніципальні реформи в Польщі здійснювалися в кілька етапів. На першому етапі було створення гміни (територіальні громади). Другим етап був спрямований на повіти та воєводства. Так було скорочено кількість воєводств, а отже – змінено розподіл владних повноважень між центральними органами та органами на місцях. Крім того, значно скорочена кількість осіб, що знаходилися на публічній службі, що призвело до зменшення бюджетних витрат; а також було здійснено перерозподіл

надходжень у вигляді податків між різними ланками бюджетної системи [2, с. 10-12]. Результатом проведення реформування влади в Італії стало створення трирівневої структури: регіон - провінція - комуна. Окремі види видатків (на забезпечення освіти, охорони здоров'я, транспорту, авіації, адміністративних послуг для бізнесу) акумульовані в бюджетах регіонів. До їх компетенції віднесені питання планування та розвитку територій регіонів. Слід зазначити, що окрім власних ресурсів (податки, інші надходження), регіони забезпечені коштами в результаті розподілу фондів, забезпечені державою [8, с. 686].

Зазначимо, що децентралізація як одна із засад побудови територіального устрою України знайшла своє легальне відображення у статті 132 Основного Закону: «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [1]. Разом з тим, визначення поняття децентралізації чинне законодавство України не наводить, з приводу чого в юридичній науці існує безліч дискусій. Найбільш оптимальним доктринальним визначенням досліджуваного поняття є: «децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав, повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів влади та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центрального органу влади [9, с. 168]. Як зазначають вчені, головною метою децентралізації є раціоналізація територіальної, організаційної та правової основи стабільного функціонування держави - створення ефективної системи публічного управління на державному, регіональному та місцевому рівнях [5, с. 10].

Основні напрямки подальшого впровадження муніципальної реформи: розподіл повноважень прав, обов'язків між рівнями влади, що призведе досягти рівності в інтересах держави та територіальної громади; впровадження ефективної регіональної політики, направленої на забезпечення стабільного розвитку міст та регіонів; збереження державної цілісності та унітарного

устрою; розширення об'єму прав територіальних громад стосовно вирішення питань місцевого значення. Крім того, проведення реформи місцевого самоврядування передбачає удосконалення законодавчої бази за наступними напрямками: 1) стимулювання створення об'єднаних територіальних громад; 2). секторальне реформування освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення [7, с. 8-9] Деякі вчені наголошують, що в рамках проведення муніципальної реформи необхідним є розробка та прийняття закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», в якому має бути чітко визначена конструкція нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги до адміністративно-територіальних одиниць, порядок їх створення і ліквідації [4, с. 29].

Зміст муніципальної реформи полягає, перш за все, у докорінній перебудові нині існуючої системи, яка охоплює територіальну основу органів місцевого самоврядування базового рівня, всіх інших рівнів, включаючи виконавчі комітети рад; реорганізації органів виконавчої влади на місцях, у результаті чого вони виконуватимуть функції координації. Таким чином, має місце перехід на нову, оптимізовану модель організації регіональної влади [3, с. 152].

Література та джерела інформації:

1. *Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України – 1996 - № 30 - ст. 141*
2. *Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України // Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Випуск 4 (39). С, 7-15*
3. *Бойко Ю.В. Визначення концептуальних засад проведення муніципальної реформи в Україні: порівняльно-правовий аналіз // Вісник Маріупольського державного університету. 2014. Випуск 7. С.148-157.*
4. *Бутник О.О. Муніципальна реформа як пріоритетне завдання сталого розвитку України // Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей*

Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). - К.: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. 148 с.

5. *Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / передне слово В.Б. Гройсмана. - Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України. 2015. 413 с.*

6. *Забейворота Т. В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 - Харків, 2017. 276 с.*

7. *Куйбіда В.С. Напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні // Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). - К.: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. 148 с.*

8. *Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ // Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. 2016. Випуск 9. С. 684-688*

9. *Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - Київ: Укр. енцикл., 1999. Т. 2: Д - Й. 744 с.*

Працюк І.В.
студент
юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОВИ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

У контексті здійснення заходів реформи місцевого самоврядування залишається відкритим питання ефективності застосування органами та посадовими особами місцевого самоврядування законодавства про мови. Володіння державною мовою не є примхою законодавця, а типовою для європейських країн вимогою часу. Однак, як свідчить практика, в Україні з цим питанням є великі проблеми.

Як зазначено на офіційному сайті Конституційного Суду України, мова є унікальним феноменом, що є засобом соціалізації, формою реалізації творчого потенціалу кожної людини, а знання державної мови сприяє соціалізації особи та є засобом запобігання дискримінації. Статус української мови як єдиної державної мови передбачає обов'язковість її використання на всій території України при здійсненні повноважень органами місцевого самоврядування.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом.

До осіб, які зобов'язані володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових обов'язків, зокрема, віднесені депутати місцевих рад усіх рівнів, посадові особи органів місцевого самоврядування.

Згідно Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 № 2704-VIII робочою мовою діяльності місцевого самоврядування, у тому числі мовою засідань, заходів, зустрічей та мовою робочого спілкування, є державна мова, якою відповідно до статті 10 Конституції України є українська. Також у разі, якщо під час засідання, заходу або зустрічі використовується інша мова, ніж державна, має бути забезпечений переклад державною мовою. Це ж правило застосовується і щодо нормативно-правових та індивідуальних правозастосовчих актів, діловодства і документообігу органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Крім того, акти ОМС оприлюднюються державною мовою в порядку, визначеному законом. Щодо документів, то ОМС беруть до розгляду документи, складені державною мовою (крім випадків, що визначені законом). Державною мовою також надаються відповіді на звернення фізичних та юридичних осіб до ОМС, якщо інше не встановлено законом.

Більше того, у роботі органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій комунальної форм власності використовуються винятково комп'ютерні програми з користувацьким інтерфейсом державною мовою, а

також мобільні застосунки органів місцевого самоврядування, інформація для загального ознайомлення (оголошення, зокрема ті, які містять публічну пропозицію укласти договір, покажчики, вказівники, вивіски, повідомлення, написи та інша публічно розміщена текстова, візуальна і звукова інформація, що використовується або може використовуватися для інформування необмеженого кола осіб про товари, роботи, послуги, певних суб'єктів господарювання, посадових, службових осіб підприємств або органів державної влади, органів місцевого самоврядування) подається державною мовою, якщо інше не встановлено Законом. Державною мовою проводяться листування органів місцевого самоврядування, загальні збори громадян за місцем проживання, конференції, мітинги, виставки, навчальні курси, семінари, тренінги, дискусії, форуми тощо. Офіційні назви ОМС також виконуються державною мовою.

Однак до аналізованого нами Закону виявилися претензії у окремих народних депутатів, які влітку 2019 року в кількості 51 особи подали до Конституційного Суду України подання, спрямоване проти Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». За їх переконанням цей Закон порушує права національних меншин на вживання рідної мови, чим дискримінує російськомовних громадян України, а тому йде вимагання від КСУ визнати цей Закон неконституційним. КСУ ще досі не виніс рішення по цьому питанню. На нашу думку, Закон не містить жодної норми, яка б чинила утиски на національні меншини, дозволяючи в окремих випадках користуватись іншою мовою.

Законодавець бажає підвищити статус української мови в цілому, і для полегшення життєдіяльності в суспільстві видав саме цей Закон, який вказує, що володіння українською мовою в Україні дуже полегшить повсякденне життя, адже користуватися нею буде практично кожна людина, і, обов'язково, кожен орган влади. Але в той же час, законодавець дбає і про національні меншини, і тому поряд з державною мовою забезпечується функціонування і розвиток, використання і захист російської, кримськотатарської, а також мов інших національностей.

Чітко встановивши детальну регламентацію застосування державної мови в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, Україні бракує механізмів забезпечення втілення в життя на практиці зазначених положень. Передбаченої відповідальності за порушення законодавства про мови не достатньо для того, щоб ситуація виправилася і в усіх куточках України суб'єкти місцевого самоврядування виконували кожен букву мовного закону. Для цього необхідно здійснити заходи щодо популяризації української мови, а також забезпечити кожному владному посадовцю безкоштовні курси її вивчення.

Література та використані джерела:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Про забезпечення функціонування української мови як державної. Закон України від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 21, ст.81.
3. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99#Text>.
4. 51 депутат звернувся до КСУ щодо закону про українську мову. Офіційний сайт Радіо «Свобода». Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-ksu-zakon-pro-movu-podannya/30012752.html>.

*Баймуратов М.М.
аспірант Маріупольського державного університету*

МОДИФІКАЦІЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Становлення та розвиток місцевого самоврядування (далі – МСВ) в Україні безперечно пов'язаний з визнанням, легалізацією, розширенням та вдосконаленням компетенційних повноважень інституту місцевого самоврядування. Але це питання лише на перший погляд видається простим та чисто механічним, бо в процесі його більш глибокого розуміння виникають

проблеми, що мають суттєве методологічне навантаження, складний технологічний підхід та вельми суперечливий характер практичної реалізації.

Системний аналіз наведеної проблематики дає змогу виокремити низку проблем, більш чітко розуміння яких буде сприятиме вирішенню завдань муніципального реформування в державі і насамперед важливих питань побудови національної моделі компетенції (повноважень) місцевого самоврядування, його органів та суб'єктів.

До числа наведених проблем треба віднести наступні:

- визначення кола суб'єктів системи МСВ, що мають або повинні мати компетенційні повноваження. Крім самого конституційно-правового інституту МСВ, що згідно ст. 5 Конституції України [1] виступає окремим рівнем публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади [2], повноваженнями в сфері компетенції повинні володіти – представницькі органи МСВ (місцеві ради), їх виконавчі органи (виконавчі комітети, департаменти, управління, відділи виконавчих комітетів), а також посадові та службові особи цих органів, включаючи сільських, селищних, міських голів. На основі п.6 ст. 140 Конституції України до цього кола відносяться органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні та ін., що: а) створюються сільськими, селищними, міськими радами; б) за ініціативи жителів; в) наділяються *частиною компетенції органів, що їх створюють*, а також фінансами і майном.

Повноваженнями в сфері МСВ, що: а) є похідними від феноменології компетенції; б) фактично збігаються з нею; в) але все ж відрізняються від неї відсутністю постійних системних можливостей приймати загально-обов'язкові рішення; г) хоча мають східну з органами публічної влади архітектонічну структуру (повноваження + предмети відання – проти – повноваження + сфери діяльності в соціумі), – володіє основоположний і первинний суб'єкт системи МСВ – територіальна громада (в т. ч. об'єднана), яку складає сукупність жителів сіла, декількох об'єднаних сіл, селища, міста (далі – ТГ). Первинність повноважень ТГ детермінована її місцем і роллю в інституціоналізації і конституюванні МСВ, а також тим, що саме вона безпосередньо формує органи місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) шляхом виборів, може визначати

важливі питання місцевого розвитку шляхом проведення місцевих референдумів.

- *визначення кола питань, що відносяться до МСВ, і мають бути включеними до компетенційних повноважень його органів.* Це питання має доволі складний і суперечливий характер, що обтяжується: а) питаннями поділу відповідних прав і обов'язків суб'єктів публічної влади різного рівнів; б) питаннями здійснення могутнього впливу на процеси, що зароджуються, формуються, протікають, реалізуються і вдосконалюються на локальному рівні функціонування соціуму в умовах формування і розвитку демократичної правової державності, на які наведені локальні процеси суттєво здійснюють вплив, фактично детермінуючи напрями і форми здійснення такої державності; в) питаннями розподілу матеріально-фінансових ресурсів, що супроводжують наявність та реалізацію відповідних компетенційних повноважень; г) питаннями визначення і розподілу сфер соціального життя, в яких ОМСВ та ТГ можуть здійснювати свою компетенцію (повноваження), тобто предметів відання; г') питаннями прямої реалізації конституційно-правових настанов про МСВ, де воно розуміється як право ТГ самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140).

Виходячи, особливо з сутності МСВ, об'єктами компетенції його суб'єктів та органів повинні виступати всі сфери соціального життя, що формуються та проявляються на локальному рівні соціуму, тобто там де існує та функціонує ТГ в умовах МСВ. Найважливішим чинником формування предметно-об'єктної основи МСВ виступає те, що в рамках зазначених умов кожна конкретна людина-житель і одночасно член ТГ, без врахування її правового стану, реалізує свій життєвий цикл в умовах повсякденності. Звідси вирішальним тут є створення такого соціального простору в якому дії суб'єктів та органів МСВ будуть скеровані на формування і реалізацію в рамках ТГ їх індивідуальних, групових так колективних інтенцій, устремлінь, потреб, інтересів, атитюдів екзистенціального характеру.

Отже, можна стверджувати, що об'єктна основа компетенції МСВ, його органів та суб'єктів є напряду пов'язаною з існуванням і функціонуванням ТГ,

створенням оптимальних та стабільних умов такого існування і функціонування – через створення локальної системи захисту прав і свобод людини, виконання нею відповідних обов'язків, а також супроводження і забезпечення такої системи відповідними діями ОМСВ, що здійснюється ними у відповідних організаційних та організаційно-правових формах.

Саме в цьому бачиться наявність колізії між інтересами держави і МСВ у питанні розподілу як повноважень, так і предметів відання – бо права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України), а фактичним місцем їх прояву, виникнення і реалізації виступає сфера МСВ та простір ТГ. Тому, з одного боку, держава не поступається у їх перерозподілені, а з другого – ОМСВ володіють неповною, частковою «ущербною», «дефектною», неналежною і недостатньою компетенційною базою, що не дає можливості самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, що виникають в локальному житті.

Саме тому в компетенції ОМСВ переважну більшість повноважень представляють не їх власні (самоврядні) повноваження, а делеговані повноваження органів виконавчої влади. Цей висновок свідчить про неадекватну призначенню і ролі ОМСВ в сучасних процесах державотворення компетенційну «наповненність» їх діяльності, що напряду впливає на їх самостійність та відповідальність при реалізації свого правового статусу.

Отже, воно детермінує необхідність - *визначення структури компетенційних повноважень МСВ та його органів.*

На нашу думку, виконанню ролі МСВ та його органів сприяло б трансформація всіх делегованих повноважень виконавчої влади у власні повноваження ОМСВ. Це обумовлено, насамперед не тільки локальним характером їх реалізації, а і темпоральною ознакою – «затримкою виконання у часі». І хоча апологети встановлення повноважень виконавчої влади стверджують, що їх передача у формі делегування нейтралізує таку стратегічну «затримку», їх аргументи на користь такого делегування не спрацьовують, бо, по-перше, за наявності таких повноважень ОМСВ несуть на себе обов'язки щодо здійснення над ними контролю за їх виконанням, а, по-друге, їх виконання

повинно реалізовуватись з одночасною передачею під це відповідних матеріально-фінансових ресурсів, що систематично не виконується в встановлені строки внаслідок недоліків або бюджетного процесу, або неналежних управлінських дій – підсумком чого виступає постійна необхідність перерозподілу коштів місцевого бюджету з метою фінансування виконання цих делегованих повноважень, без гарантій їх наступного фінансування з боку держави.

Разом з тим, треба визнати, що не дивлячись на наше негативне ставлення до інституту делегованих повноважень в МСВ України, вони все ж можуть і повинні існувати, але тільки з питань, хоча і таких, що мають локальний характер їх вирішення, але все ж носять загальнодержавне значення – наприклад, з питань надання громадянства, військового обліку та призиву на службу у Збройні Сили України, реєстрації власності, нагородної справи тощо. Таке коло делегованих повноважень може виконуватись ОМСВ з наступним контролем з боку органів виконавчої влади та з належним і своєчасним фінансуванням їх реалізації.

- *визначення кола питань, що моделюють порядок побудови компетенційних повноважень ОМСВ та його органів.* Наведені питання носять переважно технологічний характер і торкаються методів (засобів) розподілу компетенційних повноважень між органами публічної влади різного рівнів або формуванню окремого нормативного самоврядного компетенційного масиву повноважень саме для ОМСВ. Вважаємо, що кращим методом тут буде все ж розмежування повноважень між органами виконавчої влади та ОМСВ, наслідком чого буде перехід переважної частини делегованих повноважень у власні (самоврядні) повноваження ОМСВ, які вони будуть виконувати самостійно, під свою відповідальність, з можливим контролем з боку ТГ і наглядом уповноважених органів державної публічної влади, а також за рахунок власних фінансових ресурсів.

- *визначення кола питань, що сприяють виокремленню в компетенційних повноваженнях ОМСВ нових нормативно-діяльнісних блоків.* Необхідність виокремлення нових нормативно-діяльнісних блоків в компетенційних повноваженнях ОМСВ носить об'єктивний характер і пояснюється не тільки

трансформацією системи публічно-правових відносин, а і важливою роллю таких органів у здійсненні самостійного публічно-правового локального управління з залученням колективістського потенціалу ТГ та їх жителів-членів в контексті здійснення їх комунікаційної взаємодії на основі самоідентифікації, самодіяльності, самовизначення і самоврядування. На нашу думку, насамперед, слід сформувати нормативно-діяльнісний блок, що буде містити в собі повноваження в сфері формування та діяльності місцевого господарства; розробити нормативно-діяльнісний блок, що присвячений здійсненню в рамках території, на якій існує і функціонує ТГ, системи екологічної безпеки; наступним нормативно-діялісним блоком, поява якого детермінована умовами глобалізації, повинен стати блок, що буде містити повноваження ОМСВ в сфері становлення системи міжнародного співробітництва ТГ, що призване реалізувати її глобалістський потенціал та скероване на вирішення важливих питань функціонування на основі залучення іноземного досвіду та міжнародних форм взаємодії і співробітництва з міжнародними партнерами [3].

- *визначення кола питань, що моделюють порядок побудови компетенційних повноважень ОМСВ та його органів у генетичному зв'язку з сучасними настановами глобалізації.* Цей блок питань пов'язаний з низкою властивостей, що виникають в світі та на державному, регіональному і локальному рівнях, включаючи рівень існування і функціонування ТГ і викликані економічною, політичною і особливо, правовою формами глобалізації, коли виникає єдиний глобальний правовий простір, що характеризується не тільки могутніми процесами уніфікації прав і свобод людини на міждержавному просторі, а й стереотипізацією і уніфікацією форм людського життя, що базуються на досягненнях цифрової економіки і інформаційного суспільства в умовах виникнення глобального конституціоналізму [4]. А це, своєю чергою, робить створення системи комунікативної взаємодії між людьми-членами єдиної територіальної спільноти, і одночасно, між ними і людьми-членами інших спільнот, все більш глибокими і передбачуваними, що актуалізує формування глибоких форм мотивації до участі

в МСВ та в діяльності різних інституцій громадянського суспільства, що функціонують на рівні ТГ.

- *визначення кола питань, що визнають наявність компетенційних повноважень ОМСВ та його органів в правовій доктрині.* Вважаємо, що позиція представників правової доктрини, особливо адміністративно-правової, відносно заперечення наявності компетенції у МСВ та його органів і ствердження, що це питання носить другорядний характер [5], – є оманливою. На наш погляд, це питання першорядної величини, бо невизнання МСВ та його органів суб'єктами, що не мають своєї власної компетенції, зводить нанівець всі досягнення конституційно-правової думки, що знайшли своє закріплення в національному конституціоналізмі, і, одночасно, всі наробки конституційно-правової регламентації і регулювання, підсумком якого стало визначення МСВ як рівня публічної влади та системи в рамках якої безпосередньо люди-жителі відповідних територій держави вирішуються актуальні питання свого повсякденного життя. Звідси, треба розуміти і стверджувати, що саме ці наведені конституційно-правові настанови і обґрунтовують наявність власної компетенції у МСВ та його органів і по-великому рахунку, у його суб'єктів, що і дає їм реальну можливість будувати систему демократичної комунікативної взаємодії людей, що базується на самоврядуванні, самоініціативі, самодіяльності і самовизначенні.

Резюмуючи, необхідно зазначити, що наведені положення, що скеровані на визначення національної моделі побудови компетенції ОМСВ в Україні, носять ініціативний характер, але вони підкріплені низкою положень доктринальної та аналітичної властивості, що мають під собою аксіологічний і праксеологічний потенціал.

Література та джерела інформації:

- 1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.*
- 2. Баймуратов М.О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості. Актуальні проблеми виконання законів України*

«Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». К. 2003. С. 71-87; Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: Монография. Одеса: Юридическая литература, 2003. 248 с.

3. Бобровник Д.О. Глобалістський потенціал територіальної громади: теоретичні підходи до визначення // *Часопис Київського університету права. 2019. № 2. С. 79-85.*

4. Львова Є.О. Глобальний конституціоналізм: теоретичні підходи та правові виклики до формування // *Дис... докт. юрид. наук. – К.: НАУ, 2020. 407 с.*

5. Баймуратов М.М. Сфера компетенції місцевого самоврядування та форми її реалізації за законодавством України [Електронний документ]. – Режим доступу:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UHbMDeYTZ88J:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/Nvamu_pr_2012_1_5.pdf+&cd=4&hl=ru&ct=clnk&gl=ua.

Каплін В.О.
аспірантка

Академії праці, соціальних відносин і туризму

РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ВИКЛАДАННЯ ПРОСІМЕЙНИХ НАВЧАЛЬНИХ ПРОГРАМ ТА УРОКІВ ХРИСТІЯНСЬКОЇ ЕТИКИ В ШКОЛАХ ТЕРИТИРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Реформа місцевого самоврядування і посилення ролі представницьких органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення передбачає ряд заходів, що зумовлюють суттєві зміни в житті кожної територіальної громади в Україні. Однак комплекс заходів муніципальної

реформи майже не зачіпає роль органів місцевого самоврядування у вирішенні питань духовного розвитку жителів села, селища, міста. А така роль могла би принести суттєву користь у житті будь-якого члена територіальної громади. В умовах високого рівня напруженості в суспільстві, спричиненого системними промахами державної політики в більшості чутливих для народу сферах, видається доцільним актуалізувати і загальнодержавні, і місцеві програми культурного та духовного розвитку громадян. На фоні збільшення статистичних показників смертності від пандемії, збідніння населення від втрати роботи чи обмежень у веденні бізнесу, збільшення тарифів на комунальні послуги та багато іншого лише сліпий державотворець не помічає волаючу потребу народу у відновленні моральних устоїв, позитивного способу мислення та здорового способу життя.

Відслідковуючи реформістську державну політику в сфері забезпечення високоморальних устоїв у громадянському суспільстві, ми таки бачимо, що чинна законодавча влада має поганий зір і є недалекоглядною. Аргументу для такого висновку достатньо, адже замість необхідних законопроектів Верховна Рада України розглядає проєкт закону №3900 «Про внесення змін до закону України «Про освіту» щодо забезпечення якості навчальної літератури» [1], який зумовить закриття в школі просімейних навчальних програм та уроків християнської етики? Якою ж є кінцева мета скасування духовно-моральних учбових програм, які покликані формувати істинні сімейні цінності та знайомити школярів зі Словом Божим, задля сприяння зміцнення духовності нашої християнської нації? Мова йде про програму «Основи сім'ї». З огляду на все здається переконливою думка про те, що внаслідок імплементації в законодавстві України задумів зарубіжних грантодавців нам не доведеться чекати на нову українську націю покірних, бездуховних, неосвічених, не мислячих людей, що легко піддаються маніпулюванню із-за кордону. Справжньою християнською нацією з великою душею, яка має справжні духовні орієнтири, неможливо керувати ляльководом, звиклим смикати за ниточки й отримувати все бажане.

Видається дивним, чому народні обранці йдуть проти того, що написано в преамбулі Основного закону держави. Адже в преамбулі Конституції України написано, що «Верховна Рада України ... усвідомлюючи відповідальність перед Богом ... приймає цю Конституцію» [2]. Ігноруючи знання про згаданого в Конституції України Бога, народні обранці прирікають нашу християнську націю на забуття своєї великої духовної історії, традицій, обрядів та звичаїв.

Прикро усвідомлювати, що у разі прийняття згаданого вище законопроєкту громади сприймуть таке рішення пасивністю і жоден орган місцевого самоврядування не виступить проти нього. Хоча саме громади мають стояти на сторожі схоронності своєї місцевої самобутності, християнських звичаїв, обрядів і традицій, адже колискою унікальності нашої нації і місцем її збереження від завойовників були саме села, селища і міста.

Література та джерела інформації:

1. Про внесення змін до закону України «Про освіту» щодо забезпечення якості навчальної літератури. Проєкт закону №3900 // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=69548.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

Коробка І.М.
аспірант,
Інститут державного управління
в сфері цивільного захисту

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

В цілому, певне регулювання в сфері функціонування систем управління ризикам та загрозами надзвичайних ситуацій на регіональному та муніципальному рівнях здійснюється відповідно до принципів політики регіонального розвитку, сформульованих у «Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року (постанова КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695).

Відзначимо, що досвід становлення держав з різним рівнем розвитку ринкових відносин свідчить, що закономірністю в подоланні кризових явищ і загроз в економіці стало формування та реалізація цілеспрямованої, активної місцевої політики, зокрема на субрегіональному рівні. Стрімкий розвиток і реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком, зумовлює необхідність вдосконалення управлінської поведінки таким чином, щоб своєчасно адаптуватися до умов навколишнього середовища та досягнути задовільних результатів, потрібних для виживання, зокрема формування механізмів в сфері функціонування управління ризикам та загрозами надзвичайних ситуацій.

На нашу думку, сьогодні одним із основних теоретичних завдань є розробка нової парадигми в сфері функціонування систем публічного управління ризикам та загрозами надзвичайних ситуацій на муніципальному рівні, сутності та функцій модифікації системи управління з урахуванням світового досвіду. Також заслуговують на увагу дослідження таких відносин у контексті ризиків і загроз: влада на субрегіональному рівні, організаційно-правове забезпечення взаємодія влади на місцях, модель організаційно-правових механізмів управління, модернізація механізмів субрегіонального розвитку, сфера ресурсного забезпечення, фіскальна інструменти та децентралізація. Безперечно, що ці відносини утворюють нові вимоги до функціонування систем управління ризикам та загрозами.

В розвиненій ринковій системі управління та місцевого самоврядування діє відособлено від ринкових регулятивних механізмів. В загальному вигляді вони представляють собою взаємопов'язану систему демократичних засобів, інструментів і методів, за допомогою яких здійснюється регулювання в господарській та управлінській сферах. Це також свідчить про недосконалість системи управління та регулювання в країнах з різним рівнем розвитку систем демократії, зокрема в напрямках прозорості самого процесу прийняття управлінських рішень з використанням світової практики та досвіду окремих країн ЄС.

Сфера цивільного захисту населення та місцевих територій, будучи стратегічним сегментом українського державотворення та всієї економіки, виступає важливим чинником становлення дієвої системи господарювання в Україні, тому ефективність управління цим сегментом дає можливість конкурувати в світогосподарських відносинах.

Конституційно закріпленою нормою в Україні є те, що найвищою соціальною цінністю у нашій державі є людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека. Безумовно, безпека та захист є однією з найголовніших умов життя людини та найважливішим принципом існування суспільства.

У свою чергу одним із найважливіших і невід'ємних елементів засад конституційного ладу, за умов мирного часу, є цивільна безпека, що спрямована на попередження та подолання ризиків чинників небезпеки на громадян, суспільство, окремих територій. З огляду на це, забезпечення захисту населення та територій, підвищення рівня цивільного захисту, розроблення заходів безпеки та створення сприятливих умов для реалізації цивільної безпеки людини є одним з пріоритетів муніципального управління.

Підтвердженням цьому є положення Кодексу цивільного захисту України, який регулює відносини, що пов'язані з захистом навколишнього природного середовища, населення, територій, майна від різних надзвичайних ситуацій, функціонуванням єдиної системи цивільного захисту, а також визначає повноваження органів місцевого самоврядування, органів державної влади, права та обов'язки громадян, іноземців, осіб без громадянства, установ, підприємств, організацій незалежно від їх форми власності.

Кодекс цивільного захисту фактично замінив цілу низку законів: «Про Цивільну оборону України», «Про війська цивільної оборони», «Про правові засади цивільного захисту», «Про пожежну безпеку», «про структуру та загальну чисельність військ цивільної оборони» та інші.

Згідно с даним Кодексом, цивільний захист – це повноваження держави, які спрямовані на захист територій, майна, природного середовища від

надзвичайних ситуацій шляхом їх запобігання, допомоги постраждалим і ліквідації їх наслідків.

Відзначимо, що сам цивільний захист і безпека є одним із видів суспільної безпеки, який включає в себе комплекс суспільних відносин, що на нормативній основі забезпечує стан життєдіяльності суспільства, захищеність особи, матеріальних і культурних цінностей, суспільства та держави від надзвичайних ситуацій шляхом їх запобігання та їх наслідків.

Проблеми гарантування цивільного захисту, оцінки віх видів ризиків і загроз, питання державного управління в сфері цивільного захисту та адміністративно-правового забезпечення функціонування системи забезпечення цивільного захисту людини та територій розглядаються науковцями й практиками декількох суміжних галузей, таких як державне управління, економіка, право, історія та ін.

Головним напрямом досліджень західних фахівців є питання економічного (оціночного) механізму цивільного захисту та їх управлінські аспекти. В них беруть участь різні представники течій та наукових шкіл, які конкурують між собою за право запровадження своїх концепцій і вироблення конкретних механізмів управління в сфері цивільного захисту, екології та природокористування. Основна конкуренція розгорнулася між двома головними течіями в економічній теорії – неокласичною та неокейсіанською. Характерною особливістю неокласичного підходу до регулювання в сфері захисту полягає в тому, що ефективні стимули успішного здійснення безпеки життєдіяльності та природокористування вони вбачають лише в ринковому механізмі. Неокейсіанці перевагу віддають нормативному макроекономічному регулюванню, прямому втручання в процеси захисту населення та територій, екології і природокористування та охорони навколишнього середовища.

З огляду на це управління та регулювання виступає необхідним інструментом оперативного втручання в стабільність функціонування сфери цивільного захисту на муніципальному рівні. Реалізація визначеного Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України» курсу на

європейську інтеграцію, активна участь нашої держави в роботі Ради Європи та Організації з безпеки та співробітництва в Європі тісно пов'язані із імплементацією європейських стандартів до українського законодавства та господарської практики, зокрема в сфері цивільного захисту населення та місцевих територій.

В розвиненій ринковій системі механізми управління та регулювання сферою цивільного захисту діють відособлено від механізму ринкової саморегуляції, хоча і пов'язані з ним. В загальному вигляді вони представляють собою взаємопов'язану систему засобів, інструментів і методів, за допомогою яких здійснюється регулювання негативних наслідків ринкової саморегуляції в сфері захисту людини, природокористування та екології.

Погіршення показників природокористування відбувається на фоні зниження фізичних властивостей сфери та відсутності професійного і ефективного управління в цій важливій сфері. Перехід до глибоких ринкових перетворень проходить за рахунок надмірної експлуатації природоресурсного потенціалу, природоруйнівного господарського процесу. Це також свідчить про недосконалість системи управління та регулювання безпечним природокористуванням, що формується та спонукає до наукових досліджень шляхів вдосконалення та оптимізації існуючої системи за рахунок використання професіоналів-управлінців і формування нового мислення кадрів управління в сфері цивільного захисту. Тому цілком зрозуміло, що завдання оптимізації сфери життєдіяльності людини природокористування та управління ними професійними кадрами слід вважати одним з першочерговим і надзвичайно важливим.

Література та джерела інформації:

- 1. Національні системи оцінки ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України: аналіт. доповідь / [Резнікова О.О., Войтовський К.Є. Лепіхов А.В.] ; за заг. ред. О.О. Резнікової., К. : НІСД, 2020.*
- 2. Воротін В.Є., Павлов С.С., Коробка І.М. Цивільний захист населення та окремих територій як об'єкти публічного управління в Україні. Правові питання*

деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Бюлетень моніторингу законодавства України / Загальна редакція О. Л. Копиленка; Інститут законодавства Верховної Ради України. Вип. 8. К.: Вид-во «Людмила», 2020. С. 75-114.

*Піскоха Н.І.
аспірантка,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України*

ПРОБЛЕМИ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Суттєвий вплив на процес подальшого розвитку територіальних громад надає цифрова трансформація суспільства, що поглиблюється, і викликані нею зміни в організації влади [1].

Цифрова трансформація суспільства і викликані нею зміни в організації влади суттєво впливають і на розвиток громад, що утворились в процесі децентралізації влади в Україні. Одним із трендів в даний час є активне впровадження в роботу органів місцевого самоврядування елементів системи цифрового урядування. Більш активно це відбувається в містах, але останнім часом набуло поширення і в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). На сьогодні вже окреслились проблемні питання, які виникають під час цього процесу. Для підготовки цієї статті були використані матеріали дослідження "Електронної готовності ОТГ Дніпропетровської області" проведеного у 2019 році в рамках підготовки програми "Електронна Дніпропетровщина на 2020-2023 роки".

Поняття цифрова громада використовується в якості узагальненого визначення організації управління органами місцевого самоврядування на основі процесів і механізмів цифровізації. Це поняття все більш активно використовується в науковій літературі і заслуговує більш широкого використання, але, безсумнівно вимагає і більш детального і глибокого опрацювання.

На наш погляд можна виділити наступні загальні проблеми цифровізації територіальних громад.

Переваги цифровізації в управлінні громадами можливо реалізувати, тільки забезпечивши доступність цифрових технологій і максимальне залучення до них більшості населення. Тобто недостатній інтерес муніципальних властей до створення цифрової громади обумовлений низьким рівнем швидкісного широкосмугового доступу до Інтернету у малих містах та сільських поселеннях. Можливим варіантом вирішення цієї проблеми є розширення можливостей мобільного доступу 3G / 4G до глобальної мережі [2].

Уявляються слушними висновки дослідників оцінювання електронної готовності адміністративно-територіальних одиниць Дніпропетровської області у 2019 році. Хоча дані щодо розвитку мобільної стільникової телефонії та стаціонарного і мобільного широкосмугового зв'язку свідчать про те, що досягається загальний прогрес, цифровий розрив між територіями в цьому напрямку залишається проблемою, і перш за все, у можливостях доступу до Інтернету та його використання. Органи публічного управління, розробляючи та реалізуючи плани «цифрового облаштування» районів не можуть і не повинні замінити собою приватних операторів що надають мережеві послуги. Їх роль координація зусиль різних учасників цифровізації суспільного життя для досягнення синергічного ефекту їх дій, раціональне використання об'єктів місцевої власності, що надаються різним приватним операторам для розвитку необхідної інфраструктури, сприяння розвитку приватної ініціативи. Територіальні громади могли б прокладати свої телекомунікаційні мережі. В районах із слабким економічним потенціалом, куди не йдуть приватні оператори, це надало б можливість доступу до Інтернету і, по-друге, дозволило б створити конкуренцію на ринку доступу до Інтернету там, де присутній тільки один оператор. Місцева влада не надавала б послуг кінцевим споживачам, а здавала б в оренду комунікаційні мережі багатьом конкуруючим операторам [3].

Рішення проблеми цифрової нерівності може бути забезпечено за допомогою комплексу заходів, а саме:

- створення інфраструктури широкосмугового інтернет-доступу на всій території країни;
- підвищення доступності для населення і організацій сучасних послуг в сфері цифрових і телекомунікаційних технологій;
- формування єдиного інформаційного простору;
- створення системи громадських центрів доступу населення до державних інформаційних ресурсів.

До загальних проблем створення та функціонування цифрових громад відноситься недостатнє фінансування, а також неефективне використання коштів, що виділяються для проектів цифрової трансформації. Часто, виділені кошти витрачаються, в першу чергу, на створення або модернізацію морально і технічно застарілої інформаційної інфраструктури. Як правило, такі витрати спрямовані на вирішення локальних тимчасових завдань і при цьому не враховується проблема майбутньої апаратної і програмної інтеграції створених ресурсів в єдину муніципальну інформаційну систему і підключення її до регіональної, загальнодержавної та, в перспективі, глобальної мережевої комунікації. Рішенням даної проблеми може стати стандартизація систем електронної громади у сфері сумісності форматів і протоколів цифрового обміну.

Багато великих громад України вже мають свої концепції і програми цифрового розвитку. Говорити про те що вони реалізуються в повній мірі поки не доводиться. Швидше йдеться про правильний напрямок в міському розвитку, який може бути реалізований в майбутньому.

На державному рівні, ми бачимо актуальним завдання інвентаризації виконаних проектів і наявних систем силами експертного співтовариства, а також створення банку «модельних» інформаційних систем. В результаті можна отримати лінійку цифрових продуктів, кожен з яких вирішує деяку специфічну проблему електронної громади, а ІТ-фахівці органів місцевого самоврядування

могли б збирати необхідну конфігурацію, відповідну масштабу і потребам громади.

У деяких областях України цифрові технології активно впроваджуються в ОТГ завдяки допомозі регіональних органів влади (Kvitka, et al, 2020). Незважаючи на позитивний ефект реалізації таких програм, практика їх реалізації показує ще одну проблему розвитку цифрових громад, яка полягає в тому, що громади не є повноправними власниками інформаційних територіальних ресурсів, а тільки учасниками тих чи інших регламентів погоджень, де основну дозвільну функцію виконують територіальні органи держави. Певною мірою це порушує самостійність органів місцевого самоврядування. По всій видимості доцільно на законодавчому рівні санкціонувати міжвідомчий цифровий інформаційний обмін, в якому рівноправними учасниками будуть і органи місцевого самоврядування.

До проблем цифровізації громад необхідно віднести і такі як: використання недокументованих форматів даних, протоколів обміну, інших закритих інформаційних технологій, відсутність єдиних класифікаторів, довідників і схем даних. Це істотно обмежує можливість застосування автоматизованих засобів пошуку та аналітичної обробки інформації, що міститься в різних системах, і ускладнюють доступ громадян та організацій до державних і муніципальних інформаційних ресурсів. Це також знижує оперативність підготовки управлінських рішень, сумісність інформаційних систем, що негативно позначається на якості адміністративних послуг.

В даний час очевидна необхідність поглиблення аналізу заходів щодо формування цифрового управління на муніципальному рівні. Офіційна статистична інформація поки не має даних, які б характеризували рівень застосування цифрових технологій муніципалітетами. Показником оцінки інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування часто є факт наявності (відсутності) інтернет-сайту (інтернет-сторінки) органу місцевого самоврядування.

Разом з тим факт наявності інтернет-сайту не завжди говорить про інформаційну відкритість органів місцевого самоврядування. Аналіз офіційних інтернет-сайтів ОТГ Дніпропетровської області показує, що не всі муніципальні інтернет-ресурси відповідають вимогам українського законодавства [4].

На наш погляд, потрібен єдиний кількісний індикатор в області реалізації концепції електронної громади, наприклад частка адміністративних і муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та муніципальними установами в електронному вигляді онлайн.

Це передбачає подальше дослідження технологічних, правових, організаційних та фінансових умов вирішення зазначених проблем, що перешкоджають більш інтенсивному впровадженню цифрових технологій в діяльність територіальних громад.

Література та джерела інформації:

1. Квітка, С. Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. 2020. С. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>

2. Квітка, С., & Мазур, О. (2019). Доступ до мережі Інтернет через мобільні пристрої: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління*, 7(9-10), 5-18. <https://doi.org/10.15421/151944>.

3. Квітка, С., Титаренко, О., & Мазур, О. (2019). Оцінка стану цифрового розвитку адміністративно-територіальних одиниць Дніпропетровської області. *Аспекти публічного управління*, 7(11), 15-25. <https://doi.org/10.15421/151952>

4. Інтегральна оцінка сайтів ОТГ і міських рад Дніпропетровської області (2019). Retrieved from <https://rpi2020-22.dp.gov.ua/storage/app/sites/70/dridu/ocinka%20sites.pdf>.

*Демошенко Г.В.
аспірант,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України*

ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Цифровізація стала світовим трендом і охоплює усі сфери суспільного життя [1]. Не оминає вона і поле муніципального управління де з розвитком та освоєнням цифрових технологій пов'язані можливості досягнення значних результатів у розвитку громад. Тож актуальним завданням є визначення напрямків цифрової трансформації муніципального управління в Україні.

Щодо формулювання самого поняття "муніципальне управління" слід відзначити, що, не зважаючи на численні визначення та підходи, загальним є те, що воно стосується діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення розвитку відповідної громади [2, 3]. Оскільки аналіз різних точок зору на муніципальне управління не є завданням цього дослідження, ми будемо використовувати такий загальний підхід до розвідки напрямків цифрової трансформації муніципального управління.

В зарубіжній практиці реалізуються різні версії цифровізації на рівні місцевого самоврядування. В Україні теж іде велика практична робота щодо освоєння сучасних інноваційних технологій. Але цей процес залишається в руслі розвитку інформаційних систем та удосконалення електронного урядування.

Принциповий здви́г у напрямку цифровізації відбувся лише восени 2019 року, коли цифрова трансформація була декларована як один з основних напрямків державної політики. Навіть було утворено Міністерство цифрової трансформації. Тож нового значення набула Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки [4], яка передбачає прискорене впровадження цифрових технологій в економіці та суспільній сфері.

Виходячи з цього документу та враховуючи певний досвід впровадження цифрового розвитку у великих містах можна виокремити деякі напрямки цифровізації муніципального управління пов'язані, в першу чергу, з так званими "проривними технологіями".

В даний час під "проривними технологіями" розуміються цифрові технології, що дозволяють здійснити якісну зміну муніципального управління (в тому числі зміну процесів, функцій, етапів управлінського циклу, результативності та ефективності управління). До них відносяться технології «великих даних», розподіленого реєстру, штучного інтелекту, інтернету речей та ін.

У муніципальній сфері передбачається їх використання насамперед у сфері поліпшення надання адміністративних послуг та виконання контрольних функцій на основі розвитку систем ідентифікації та захисту персональних та відкритих даних, впровадження реєстрової моделі надання послуг, проактивності при їх наданні.

Також слід відзначити, що на відміну від багатьох зарубіжних країн (Австралія, Данія, Великобританія та ін.) в Україні досі не реалізується принцип впровадження цифрових за замовчуванням муніципальних послуг, навіть для найбільш масових їх видів.

Ще один напрямок цифровізації муніципальних послуг пов'язаний з впровадженням цифрових технологій саме в процес управління - виявлення проблем та планування, моніторингу та оцінки результатів, корегування прийнятих рішень. У цьому зв'язку актуальною та корисною може бути зарубіжна практика використання цифрових технологій для корегування системи муніципального управління за результатами оцінки роботи муніципальних органів населенням в реальному часі.

Масштаби цифрової трансформації у суспільстві настільки великі, що цифровізацію можна розглядати як драйвер нових парадигм, концепцій і підходів до публічного управління взагалі і муніципального зокрема. Відмінною

рисом управління, що трансформується, є посилення впливу громадян на прийняття рішень на основі використання цифрових технологій, а також на розвиток ціннісного підходу до публічного управління, який передбачає максимізацію корисності діяльності органів влади для громадян, з акцентом на спрощення організаційних структур і економію ресурсів.

З цього виникає уявлення про муніципальне управління як про "платформу", де органам місцевого самоврядування відводиться роль організатора взаємодії з бізнесом та громадянами на основі єдиної цифрової екосистеми. З впровадженням цифрових технологій в муніципальне управління можна пов'язувати і поширення культури «гнучкого управління», яка передбачає ітераційний процес реалізації заходів з постійним використанням механізмів зворотного зв'язку і "підстроюванням" дій учасників процесу під такий зворотній зв'язок.

Цифровізація муніципального управління, на нашу думку, є новим етапом розвитку місцевого самоврядування, змістом його реформування. Вона дає можливість значного підвищення його обґрунтованості, та ефективності в рамках загального тренду на становлення цифрового суспільства в Україні, так само як і у всьому світі.

Іншими словами, можна зробити висновок, що цифровізація муніципального управління сприятиме підвищенню його результативності. При цьому успіх цифровізаційної трансформації муніципального управління буде залежати від того, якою мірою при її проведенні будуть враховані універсальні вимоги до публічного управління в умовах цифрової трансформації економіки та суспільства.

Література та джерела інформації:

1. Квітка, С. Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства. Збірник наукових праць Національної академії

державного управління при Президентові України. Спецвипуск. 2020. С. 131–134.

<http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>

2. *Кравченко В. В. (2014). Проблеми законодавчого закріплення компетенції місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. Аспекти публічного управління, 2(11-12), 13-21.*

<https://doi.org/10.15421/151473>

3. *Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>*

4. *Семчик, О., Приходько, Х., Сидоренко, П., & Петрухін, Ф. (2019). Стимулювання Е-розвитку громад в Україні: концептуально-правові засади (до питання про муніципальне управління на основі даних)1. Аспекти публічного управління, 7(9-10), 53-61. <https://doi.org/10.15421/151948>.*

Новіченко Н.В.
*аспірантка,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України*

РОЗВИТОК ЦИФРОВИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Цифрові компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, так само як й інших публічних службовців, тісно пов'язані з загальними ключовими компетентностям людини, навчання яким має здійснюватись протягом усього життя у 21 столітті. Першій спроби їх визначення були зроблені в ЄС ще в 2006. Але тоді ще не відбувся якісний перехід до цифрової трансформації усього суспільства. Моментом переходу до цифрової трансформації можна вважати економічну кризу 2008-2009 років, після якої вже накопичений потенціал цифрової економіки і цифрового способу життя став головним вектором суспільного прогресу [1].

Цей факт був відображений у "Цифровому порядку денному для Європи" який Європейська комісія запропонувала всім інституціям та державам ЄС у травні 2010 року [2], як складової частини Стратегії "Європа 2020" [3]. У цих документах визначена нагальна потреба кооперації усіх країн та усіх стейкхолдерів у сфері освіти та навчання людей в умовах тотальної цифровізації.

Процес активної цифрової трансформації спонукав переглянути ставлення до компетентностей людини і у 2018 році ЄС схвалив Рамкову програму оновлених ключових компетентностей для навчання протягом життя .

Було визначено, що у новому цифровому світі кожна людина потребує широкого спектра навичок і компетенцій, які вона має постійно розвивати протягом усього життя. Цей фактор потрібно враховувати при підготовці та підвищенні посадових осіб місцевого самоврядування, враховуючи рейтинги закладів вищої освіти, які займаються таким навчанням [4]. Основні компетентності, які визначені в Рамковій програмі, спрямовані на створення засад для гармонічного розвитку людини і суспільства у світі, що швидко змінюється.

Ключовими компетентностями є ті, які необхідні всім людям для підвищення особистого потенціалу і розвитку, розширення можливостей працевлаштування, соціальної інтеграції та активного громадянства. Такі компетентності розвиваються в процесі навчання протягом усього життя, починаючи з раннього дитинства (включаючи після пенсійний період) шляхом формального, неформального та інформального навчання.

Усі ключові компетентності вважаються однаково важливими: кожна з них сприяє успішному життю в суспільстві. Компетенції можуть застосовуватися у багатьох контекстах і в різних комбінаціях. Вони переплітаються та поєднуються: розвиваючи компетентності, важливі для однієї життєвої сфери, одночасно розвиваються й пріоритетні компетентності для іншої.

Такі навички, як критичне мислення, аналітичне мислення, вирішення проблем, творчість, робота в команді, вміння спілкуватись та проводити

переговори, прийняття рішень, саморегуляція, стійкість, емпатія, участь, повага до різноманітності, враховуються у всіх ключових компетентностях.

Загальний список ключових компетентностей включає такі: грамотність (Literacy competence), мовна компетентність (Languages competence), математична компетентність та компетентність у науках, технологіях та інженерії (Mathematical competence and competence in science, technology and engineering), цифрова компетентність (Digital competence), особиста, соціальна та навчальна компетентність (Personal, social and learning competence), громадянська компетентність (Civic competence), підприємницька компетентність (Entrepreneurship competence), компетентність культурної обізнаності та самовираження (Cultural awareness and expression competence) [5].

Серед іншого у документі цифрова компетентність визначається, як впевнене, критичне та відповідальне використання та взаємодія з цифровими технологіями для навчання, роботи та участі у житті суспільства. Вона включає в себе інформаційну грамотність та використання даних, комунікацію та співпрацю, створення цифрового контенту (включаючи програмування), безпеку (включаючи цифрове благополуччя та компетентності, пов'язані з кібербезпекою) та розв'язання проблем.

Базові знання, навички та ставлення, що стосуються цієї компетентності.

Використання цифрових технологій які можуть підтримувати комунікацію, творчість та інноваційність, усвідомлювати їх можливості, обмеження, наслідки та ризики. Людині потрібно розуміти загальні принципи, механізми та логіку, що лежить в основі цифрових технологій, які розвиваються, а також знати основи функціонування та використання різних пристроїв, програм та мереж.

Особливе значення у сучасному світі набув критичний підхід до достовірності, надійності та впливу інформації та даних, що є доступними цифровими засобами та усвідомлення юридичних та етичних принципів, пов'язаних з використанням цифрових технологій.

У зв'язку із цифровою трансформацією суспільних відносин, економіки та публічного управління кожна особа отримує можливості оволодіти вмінням використовувати цифрові технології для підтримки активного громадянства та соціальної інтеграції, співпраці з іншими, творчості для досягнення особистих, соціальних чи комерційних цілей.

Цифрові компетентності також включають в себе навички використовувати, доступатись, фільтрувати, оцінювати, створювати, програмувати та поширювати цифровий контент. Особи повинні вміти керувати та захищати інформацію, вміст, дані та цифрові ідентичності, а також визнавати та ефективно працювати з програмами, пристроями, штучним інтелектом та роботами. Робота з цифровими технологіями та вмістом вимагає рефлексивного та критичного, і водночас допитливого, відкритого та перспективного ставлення до їх розвитку. Вона також вимагає етичного, безпечного та відповідального підходу до використання цих інструментів.

Слід відзначити, що термінологія, яка використовувалась у визначенні компетентності, також потребувала оновлення. Замість "IST" (технології інформаційного суспільства) та "ICT" (інформаційно-комунікаційні технології), які використовувались у визначенні 2006 року, "цифрові технології" вважаються зараз найбільш відповідним терміном для називання повного набору пристроїв, програмного забезпечення чи інфраструктури. З поширенням, різноманітністю та інтегрованістю використання мобільних пристроїв та програм, видалені посилання на "комп'ютери" та "Інтернет", які класифікуються під широким поняттям "цифрові технології".

Опитування, проведені серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування - слухачів Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України показали, що найбільш потрібними та очікуваними знаннями для розвитку цифрових компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування є наступні:

- цифрові комунікації;

- хмарні сервіси та обчислення;
- цифрова інфраструктура;
- інтернет речей та штучний інтелект;
- електронна демократія;
- цифрова безпека.

В Україні у 2018 році з'явився перший стратегічний нормативно-правовий документ який визначає напрямки цифрового розвитку країни і в якому певне місце зайняли питання цифрових компетентностей, які потрібно враховувати і при розгляді навичок, потрібних для роботи в органах публічної влади. Йдеться про Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки (далі Концепція) [6].

Концепція, серед інших завдань цифровізації, передбачає здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, усвідомлення наявних викликів та інструментів розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій. Опосередковано це стосується і посадових осіб місцевого самоврядування, але вочевидь потрібні зміни у системі їх підготовки та підвищення кваліфікації.

Література та джерела інформації:

1. Квітка, С. Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. 2020. С. 131–134.* <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>

2. *Digital Agenda for Europe (2010) // Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Brussels, 19.5.2010, COM(2010)245 final. Retrieved from:*

[http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\)&from](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245R(01)&from)

3. *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth - Retrieved from: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>*

4. Kvitka, S., Starushenko, G., Koval, V., Deforz, H., & Prokopenko, O. (2019) *Marketing of Ukrainian higher educational institutions representation based on modeling of Webometrics Ranking. Marketing and Management of Innovations. 3, 60-72. <http://doi.org/10.21272/mmi.2019.3-05>*

5. *ANNEX to the Proposal for a Council Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning (2018) - Retrieved from: <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/annex-recommendation-key-competences-lifelong-learning.pdf>.*

6. *Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>.*

Бардах О.Ю.
аспірант
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА БІЗНЕСУ

Цифровизация економіки та суспільства, яка зараз активно декларується на різних політичних рівнях, може стане самоціллю і буде обмежуватися лише деякими змінами в процесах взаємодії органів місцевого самоврядування та бізнесу, як найбільш зацікавлених акторів цифрового прогресу. Такий розвиток подій загальмує становлення в Україні цифрової економіки і, отже, посилить

відставання нашої країни від країн-лідерів. На наш погляд, важливо уникнути цього ризику. Треба домогтися, щоб пов'язані з цифровізацією зміни призводили до такого зростання якості діяльності місцевої влади, яке було б відчутно і прийнято бізнесом.

Цифровою трансформацією може визнаватися тільки зміна всієї системи управління у країні, і в, першу чергу, на рівні місцевого самоврядування, оскільки саме тут відбуваються основні події цифровізації економіки. Для цього потрібне підвищення якості публічного управління, а саме: зниження необгрунтованого публічного втручання, підвищення результативності та ефективності скоординованої діяльності органів держави і місцевого самоврядування. Природно, це потребує змін як окремих процедур управління, так і в цілому функцій публічного управління [1].

За даними міжнародної Організації Економічного Співробітництва та Розвитку існує прямий зв'язок між цифровою трансформацією і параметрами якості публічного управління: індексом результативності уряду, індексом контролю корупції і індексом Doing Business. Виявлено також взаємозв'язок між розвитком електронних послуг і рівнем ефективності державних і місцевих видатків. (OECD, 2018). В цілому в світі цифровізація публічного управління однозначно асоціюється з підвищенням його якості.

У зарубіжній практиці цифрова трансформація публічного управління не зводиться тільки до змін при наданні адміністративних послуг. Значними є можливості сучасних цифрових технологій для трансформації вироблення державної політики і нормотворчості, адміністрування доходів, управління державним майном, контрольно-наглядової діяльності. При цьому цифрові технології використовуються для цілей планування, моніторингу та оцінки результатів діяльності органів влади. Все це найважливіші питання для ведення успішного бізнесу в правовому полі держави.

Ефект від цифровізації можна оцінювати за впливом цифрових технологій на ці результати. Іншими словами, цифровізація може стати базою подальшого освоєння органами місцевого самоврядування принципу управління за

результатами, оскільки дозволяє подолати його раніше виявлені обмеження. Як показує досвід країн, просунутих у справі цифровізації:

- використання «великих даних» дозволяє отримувати інформацію про результати, що досягаються в режимі, близькому до реального часу;
- штучний інтелект не обмежений в сприйнятті декількома показниками і допомагає обробляти тисячі параметрів і вибирати оптимальні рішення;
- інтернет речей дозволяє збирати дані і коригувати дії автоматично, без необхідності звернення до чиновника;
- технології розподіленого реєстру виключають можливість спотворення даних про результати, що досягаються.

Сучасна політика цифровізації в Україні, насправді, мало враховує можливості використання цифрових технологій для підвищення результативності роботи органів місцевого самоврядування. Прийнята в 2018 році Концепція цифрового розвитку України не дає відповіді на питання стратегічного планування цифровізації, обмежуючись загальними деклараціями і побажаннями. Відсутня "дорожня карта" спільних дій з бізнесом, як найбільш зацікавленим стейкхолдером цифрових трансформацій. Зрештою термін дії цієї Концепції закінчується в цьому році, а проекту нового стратегічного документа в цій сфері досі немає. (Про схвалення Концепції, 2018)

Між тим, досвід впровадження реформи децентралізації в останні роки доводить, що без широкого експертного обговорення такі зміни можуть викликати негативний ефект і засудження громадянами і бізнесом.

На наш погляд, в новій стратегії цифрової трансформації для місцевого самоврядування необхідно передбачити блок завдань і заходів по цифровізації публічного управління з орієнтацією їх діяльності на результат, в тому числі:

- перехід від відповідальності муніципальних структур за підготовку та подання звітів про досягнуті результати до їх відповідальності за розміщення

даних про результати, що досягаються, що формуються переважно автоматично на єдиній платформі, і прийняття рішень на основі цих даних;

- розширення використання «великих даних» для цілей вироблення місцевої економічної політики, формування офіційної статистики, адміністрування доходів, аудиту результативності бюджетних витрат і реалізації інших функцій місцевого самоврядування, з урахуванням пропозицій бізнес-асоціацій;

- розширення методів оцінки результативності органів місцевого самоврядування: перехід від бінарної оцінки «виконано - не виконано» до використання предиктивної аналітики, вибіркового контрольованого перевірок, інших аналітичних методів, заснованих на технологіях штучного інтелекту;

- використання цифровізації як інструменту оптимізації бюджетних витрат: впровадження практики розрахунку транзакційних витрат і оцінки їх скорочення за рахунок цифровізації.

Реалізація цих пропозицій допоможе зняти технологічні, кадрові, організаційні і правові обмеження цифровізації взаємодії органів місцевого самоврядування з бізнесом.

Література та джерела інформації:

- 1. Квітка, С. Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. 2020. С. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>*
- 2. OECD Embracing Innovation in Government. Global Trends 2018. OECD Publishing, Paris. 2018. Available at: <http://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government-2018>. Pdf.*
- 3. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>.*

Академії праці, соціальних відносин і туризму

Електронне наукове видання

Підписано до друку 17 грудня 2020 р.

**ЧЕТВЕРТА ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ**

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

Збірник тез доповідей

Видавництво «Академія праці, соціальних відносин і туризму»
Свідоцтво КВ № 21787-11687ПР від 21.12.2015 р.
м. Київ, Кільцева дорога, 3-А, Київ-187,
МСП, 03187, Україна, тел./факс (044) 526-15-45; e-mail: edit@socosvita.kiev.ua