

**Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України**

**Львівський національний університет імені Івана Франка
(факультет міжнародних відносин, юридичний факультет)**

Західний центр Української асоціації міжнародного права

**МІЖНАРОДНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ**

**ВСЕУКРАЇНСЬКА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ
ЗА МІЖНАРОДНОЮ УЧАСТЮ**

(20 грудня 2019 року, м. Львів)

**Львів
2020**

УДК 352:327:061.1(477)(063)
М 58

*Рекомендовано до друку вченою радою
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
(протокол № 6/48 від 27.12.2019 р.)*

М 58 Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні [Текст] : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. — 300 с. — ISBN 978-617-644-052-9

Розглянуто проблеми імплементації міжнародних та європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні в контексті децентралізації публічної влади. Проаналізовано теоретико-методологічні та практичні аспекти муніципальної реформи в Україні.

Для науковців і практиків з питань конституційного та адміністративного права, державного управління та місцевого самоврядування, політиків, народних депутатів України та депутатів місцевих рад, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також для аспірантів, слухачів і студентів, які навчаються за спеціальностями право, публічне управління та адміністрування.

Матеріали та пристатейна література публікуються в авторській редакції. За достовірність фактичної інформації у публікаціях відповідальність несуть автори.

ISBN 978-617-644-052-9

УДК 352:327:061.1(477)(063)

© ЛРІДУ НАДУ, 2020
© Колектив авторів, 2020

ЗМІСТ

Передмова.....	7
----------------	---

ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

Баймуратов Михайло, Могілевський Всеволод Формування правового простору місцевого самоврядування в Україні: теоретичні підходи до розуміння та визначення.....	11
Батанов Олександр, Кравченко Віктор Проблеми дотримання європейських принципів та стандартів місцевого самоврядування при визначенні законодавчого статусу столиці України міста Києва.....	18
Гураль Павло Французька модель місцевого самоврядування та її імплементація в Україні.....	31
Ключковський Юрій Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: зміст і правова природа.....	37
Сушинський Олександр Субституційна відповідальність як гарантія найвищої соціальної цінності у проблематиці децентралізації.....	42

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Микієвич Михайло, Яворська Ірина Правові засади реалізації міжрегіонального співробітництва України та Республіки Польща.....	55
Кобилецький Микола Магдебурзьке право в Україні – європейська традиція міського самоврядування.....	58
Бедрій Руслан Конституційні зміни щодо децентралізації влади в Україні в контексті імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування.....	63
Школик Андрій Європейський стандарт доброго адміністрування та його закріплення в законодавстві України.....	67
Янюк Наталія Напрями використання положень хартії при реформуванні інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні.....	71
Занько Юрій Імплементація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у сфері управління туризмом.....	75
Курило Тетяна Реалізація положень Європейської хартії 1985 року про фінансові ресурси органів місцевого самоврядування в Україні.....	78
Стецюк Наталія Місцеве самоврядування в державно-правовій доктрині України: від національних традицій до сучасних європейських стандартів.....	81
Софінська Ірина Міжнародні стандарти місцевого самоврядування: від законодавчого закріплення до імплементації.....	85

Боярський Олександр Міжнародні правові стандарти прав людини: питання визначення та ідентифікації.....	90
Кофман Борис Муніципальні права людини та їх роль у вдосконаленні конституційно-правового статусу людини і громадянина.....	95
Галус Олена Принцип правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування як міжнародний стандарт місцевого самоврядування.....	103
Леонов Олександр Судовий захист місцевого самоврядування як міжнародний стандарт локальної демократії.....	107
Хван Руслан Муніципальна правова політика як елемент правової політики держави: міжнародний та національний аспекти.....	111
Баймуратов Максим Компетенція місцевого самоврядування: національні та міжнародні параметральні ознаки.....	116
Камінська Марія Конституційно-правовий статус об'єднань територіальних громад (комун) у Франції.....	120
Сеник Святослав Правовий статус префекта у Франції: досвід для впровадження в Україні.....	124
Бойко Наталія Соціальна відповідальність як міжнародний стандарт місцевого самоврядування в контексті забезпечення прав людини.....	127
Василюк Олена Впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування у Польщі: досвід для України.....	130
Пристай Ростислав Застосування органами державної влади та місцевого самоврядування досвіду ЄС щодо забезпечення реалізації інформаційної безпеки України.....	135

НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Ворогін Валерій, Коваль Олег Побудова місцевого самоврядування та пріоритети влади щодо представництва на відповідній території.....	141
Тертичка Валерій Інституціоналізація аналізу й оцінювання державної політики в Україні: можливості й загрози.....	144
Богашева Наталія Розгляд Верховним Судом окремих спірних ситуацій у процесах об'єднання територіальних громад.....	149
Рабінович Сергій Муніципальні права та їх статутне забезпечення в Україні: деякі проблемні аспекти.....	153
Ковальчук Віталій Конституційно-правові зауваги децентралізації.....	160
Петровський Петро Проблема суб'єктності в контексті реформи децентралізації в Україні.....	164
Дробот Ігор Реформування адміністративно-територіального устрою – необхідна умова гарантування місцевого самоврядування в Україні.....	169

Медвідь Федір, Мельниченко Ярослав, Твердохліб Анатолій Політико-правові засади регіональної політики України в умовах імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування.....	174
Бориславський Любомир Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні в контексті реформи децентралізації влади....	181
Гірняк Володимир Міські агломерації – як форма співробітництва територіальних громад в Україні.....	184
Кусий Віктор Організаційно-правові основи управління відносинами оренди державного та комунального майна: виклики сьогодення.....	188
Калашник Надія Баланс інтересів як механізм дотримання прав суб'єктів у процесі об'єднання територіальної громади.....	192
Баштанник Алла Концептуальні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади в Україні в умовах децентралізації.....	198
Рагімов Фаїг, Баштанник Віталій Сучасні тенденції формування механізмів регіонального управління у контексті децентралізації публічної влади в Україні.....	203
Вербова Оксана Західноукраїнська кооперація міжвоєнного часу як прообраз національного самоврядування.....	208
Ковалів Мирослав, Єсімов Сергій Поліцейський офіцер громади – новий інститут в структурі національної поліції.....	214
Корольчук Олена Розвиток децентралізації та формування національної резильєнтності.....	217
Серняк Олег Передумови запровадження інституційного аудиту в публічному управлінні та адмініструванні.....	221
Колосовська Ірина, Дзяна Галина Реформування системи соціальних послуг у контексті децентралізації публічної влади.....	224
Шевчук Богдан Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації....	228
Коробка Іван Законодавче забезпечення механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту в контексті децентралізації.....	232
Павлов Сергій До питання правового забезпечення державного управління та місцевого самоврядування ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій.....	236
Гончаренко Марина, Чисневич Тетяна Актуальні аспекти реформування системи управління освітою в умовах децентралізації.....	240
Барбір Ірина Залучення державно-приватного партнерства у транспортну інфраструктуру на регіональному рівні в Україні.....	245
Блажівська Мар'яна Становлення ОТГ в Україні.....	249

Бобровник Денис Правосуб'єктність територіальної громади в Україні: параметральні ознаки до формування та визначення.....	253
Гаврашенко Аліна Державно-приватне партнерство як механізм збереження культурної спадщини в Україні.....	259
Голош Наталія Децентралізація влади у сфері управління земельними ресурсами.....	264
Євдокимов Сергій Правовий статус малих міст України в умовах децентралізації.....	268
Малько Наталія Особливості діяльності органів публічної влади щодо захисту прав дітей на прикладі м. Харкова.....	271
Поліщук Юлія Проблеми та перспективи державного стимулювання розвитку “зеленої” економіки в Україні.....	274
Порайко Устим Державні зовнішні запозичення та борги за умов децентралізації влади: теоретичні питання взаємозв'язку.....	278
Тимцік Марта Державний контроль за використанням та охороною земель у контексті децентралізації.....	282
Ференчак Ярина Організаційно-правове забезпечення децентралізації влади в Україні (на прикладі Дніпропетровської області).....	285
Відомості про авторів	292

ПЕРЕДМОВА

Міжнародні та європейські стандарти у сфері місцевого самоврядування відіграють дуже важливу роль у розвитку місцевої демократії, транскордонного економічного та соціального співробітництва територіальних громад та місцевої влади, а також – у належній реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Ці стандарти закріплені у відповідних міжнародно-правових актах, серед яких насамперед потрібно виокремити: Європейську хартію місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р.), Всесвітню декларацію місцевого самоврядування (Рюде-Жанейро, 23 – 26 вересня 1985 р.), Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.) та інші.

Метою розпочатої муніципальної реформи у нашій державі, яка обрала шлях європейської інтеграції, є підвищення спроможності територіальних громад, а також передача повноважень та фінансових ресурсів від держави на місцевий рівень – органам місцевого самоврядування.

Першими здобутками реформи стало вироблення концептуального бачення процесів децентралізації та удосконалення нормативно-правової бази. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. була затверджена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Також, 5 лютого 2015 р. був прийнятий Закон України “Про засади державної регіональної політики”.

Окрім того, децентралізаційні процеси знайшли відображення у Програмі діяльності Уряду та “Стратегії – 2020”, затвердженій Указом Президента України № 5/2015 від 15 січня 2015 р. і планах їх реалізації.

Для підвищення темпів муніципальної реформи, яка дещо уповільнилась через затримку конституційних змін, у 2015 р. було розпочато бюджетну децентралізацію шляхом внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. В результаті, органи місцевого самоврядування отримали додаткові бюджетні повноваження та стабільні джерела доходів для їх реалізації. Це стимулювало громади до об’єднання, оскільки, об’єднані громади отримували всі повноваження та фінансові ресурси, якими володіють міста обласного значення, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та державні субвенції.

Наступним кроком на шляху децентралізації влади стало прийняття Закону України “Про співробітництво територіальних громад” від 17 червня 2014 р. та Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 5 лютого 2015 р. Зазначені законодавчі акти створили правову

основу для формування економічно та фінансово спроможних територіальних громад, а також активізували процес об'єднання громад.

Нагадаємо, що Верховна Рада України у серпні 2015 р. попередньо схвалила проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” (щодо децентралізації влади) № 2217а від 1 липня 2015 р., проте його відкликано — 29 серпня 2019 р. і процедуру внесення змін до Конституції потрібно було починати заново.

На сьогодні в Україні тривають дискусії щодо майбутніх конституційних змін у частині децентралізації влади. Так, 17 жовтня 2019 р. на засіданні Ради донорів з питань децентралізації було вперше представлено Концепцію відповідних змін до Конституції України.

Зокрема, у Концепції зазначено, що децентралізація здійснюється за європейськими зразками з одночасним врахуванням історичних традицій місцевого самоврядування в Україні, що означає наближення влади до людей та забезпечення повноцінної імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Далі йдеться про те, що метою Концепції є забезпечення незворотності процесу децентралізації шляхом закріплення у Конституції нового адміністративно-територіального устрою, а також побудова місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності.

Нагадаємо, що Президент України 13 грудня 2019 р. вніс до Верховної Ради України як першочерговий проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” (щодо децентралізації влади) (реєстраційний № 2598).

У цьому контексті, слід зазначити, що з приводу реєстрації у парламенті цього проекту, голови громад та експерти з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування зробили спільну заяву. У ній, зокрема, висловлено стурбованість з приводу закритості процесу підготовки цього законопроекту (без участі представників органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, організацій громадянського суспільства та широкого кола експертів). Окрім того, у спільній заяві наголошено на необхідності проведення широких дискусій та професійних консультацій для напрацювання спільних пропозицій до проекту конституційних змін щодо децентралізації влади з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Вищезазначене засвідчує потребу та актуальність нашої конференції, яка, сподіваємось, сприятиме покращенню імплементації положень міжнародно-правових документів у сфері місцевого самоврядування та врахуванню прогресивного європейського і світового досвіду в Україні для пошуку найбільш ефективних форм здійснення муніципальної влади у процесі реалізації реформи децентралізації влади.

ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО ПРОСТОРУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ

**Баймуратов Михайло,
Могілевський Всеволод**

Дослідження актуальних питань феноменології інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) напряму є пов’язаним з дослідженням комплексу питань, що торкаються проблематики його нормативно-правового забезпечення як в Україні, так й у світі, в розумінні його просторової характеристики, тобто, в контексті формування правового простору локальної демократії.

Причому локальна демократія тут розуміється в широкому сенсі, як фундаментальна категорія в актуалізації проявів інституціонально-правових модусів МСВ [1, с. 77]. На думку вітчизняних дослідників С. Були та В. Гнатюка, саме в локальному середовищі розгортається екзистенційно-функціональна інституційна (неінституційна також...) форма суспільного життя через специфічні групові й диференційовані позитивні конкретно інтенціонарні (Інтенція (лат. Intentio “намір, прагнення”) – спрямованість свідомості, мислення на який-небудь предмет [2]) способи буття суб’єктів локального рівня. Уже сьогодні наука для аналізу явищ та процесів на такому рівні використовує концепції нового врядування, соціального капіталу, простору як природно-соціокультурного феномену, місцевої демократії [3].

Тобто, можна зробити проміжний висновок про те, що, по-перше, локальна демократія й є: а) МСВ; б) суть МСВ; в) його онтологічне (сутнісне) вимірювання; г) його гносеологічне (пізнавальне) вимірювання; г) його аксіологічне (ціннісне) вимірювання; д) його праксеологічне (практичне) вимірювання; е) його наративне (інтерпретаційне) вимірювання; є) його комунікативне вимірювання (потенціал контактування суб’єктів МСВ); ж) його колабораційне вимірювання (потенціал співробітництва суб’єктів МСВ); з) його екзистенційно-функціональне вимірювання; і) його гуманітарне (права людини) вимірювання; ї) його просторове вимірювання; й) його телеологічне вимірювання тощо.

Застосовуючи системний підхід до розуміння наведених характеристик локальної демократії через її генетичний зв’язок з МСВ, можна зробити висновок про їх взаємну детермінацію і тісний зв’язок. Так, наприклад, Г. Танаджі та М. Баймуратов у спільній статті щодо обґрунтування існування муніципальних прав людини (особистості) виокремлюють такі їх особливості (параметри): а) просторові – локальний рівень функціонування соціуму, де існує та діє територіальна громада,

тобто відповідна територія держави, її адміністративно-територіальна ланка (територіальний аспект) і відповідна територіальна громада (суб'єктивний аспект); б) телеологічні (об'єктні) – права людини, що позитивно вирішують найістотніші питання її функціонування саме як людини та члена локального соціуму; в) функціональні – екзистенційні настанови об'єктивних потреб існування людини, котрі виникають на рівні мікросоціуму; г) онтологічні – реалізація відповідних специфічних інтересів індивідуального чи групового характеру, що продукуються профільними суб'єктами-продуцентами на локальному рівні соціуму та пов'язані з вирішенням мінімального кола проблем повсякденної життєдіяльності; ґ) аксіологічні – муніципальні права особистості, які є невід'ємною цінністю соціуму і держави, бо саме через них та завдяки їм існує та стабільно функціонує суспільство і його державна організація; д) гносеологічні (епістемологічні) – через муніципальні права особистості найкраще та яскравіше розкривається філософія людини, що у всі цивілізаційні часи функціонує на локальному рівні соціуму поряд та разом з іншими членами людської спільноти з метою існування та виживання людської популяції [4, с. 187].

Отже, така параметральна характеристика системи муніципальних прав людини, яка актуалізуються у специфічній природі, а виявляється в інституціональній формі, власне, у *МСВ в рамках локальної демократії*, засвідчує не тільки зв'язок їх характерологічних ознак, а й розповсюдження таких ознак на всі характеристики локальної демократії та МСВ – де просторова ознака повинна зайняти важливе місце, як з точки зору кордонної характеристики, тобто меж дії інституту МСВ через форми локальної демократії і реалізацію відповідних прав людини, так й з змістовного наповнення такого інституту, що обумовлений виникненням, існуванням, функціонуванням та вдосконаленням різних екзистенційних форм життя локальної спільноти. Тобто, тут можна погодитись з Г. Г. Танаджи, що параметральні ознаки муніципального права дають якісно-кількісну змогу виявити види (політичні, економічні, соціальні, культурні та ін.) і групи (індивідуальні і колективні) муніципальних прав, свобод, обов'язків [5], а також, через зазначені права, виокремити просторову сферу дії таких прав, а в загальному розумінні – межі дії інституту МСВ, що виступає функціонально-онтологічною основою локальної демократії.

Для визначення правового простору, де виникає, існує, функціонує і розвивається МСВ, на наш погляд, необхідно зробити декілька зауважень методологічного характеру: *по-перше*, оцінюючи інститут МСВ як інститут громадянського суспільства (тобто як інститут соціуму), а також як інститут, що функціонує в рамках держави, тобто як інститут публічної влади (див.

ст. 7 та розд. XI «Місцеве самоврядування» Конституції України 1996 р. [6]), слід зазначити, що цей інститут має багато ознак, що характеризують його з різних сторін, в залежності від критеріїв, що покладені в основу його визначення (критерій варіабельності МСВ, що підтверджує об'єктивну потребу у визначенні правового простору для його діяльності – Авт.); *по-друге*, становлення, розвиток та вдосконалення демократичної правової державності в Україні є безпосередньо пов'язаним з трансформацією системи публічної влади в державі (концепція публічної влади в Україні отримали свою правову легалізацію та легітимацію в ст. 5 Конституції України), згідно з якою єдина публічна влада розподілена по двох рівнях: 1) *публічна державна влада* – яка здійснюється народом як верховним сувереном через органи держави; 2) *публічна самоврядна (муніципальна) влада* – яка здійснюється народом (населенням відповідних територій – членами відповідних територіальних громад) через органи місцевого самоврядування (далі: ОМСВ) [7] (критерій наявності владних відносин в сфері МСВ, що об'єктивно передбачає необхідність відповідного правового простору для їх побудови, функціонування та реалізації. – Авт.); *по-третьє*, розвиток та вдосконалення феномену демократичної правової державності потребує свого внутрішнього розвитку, що базується на внутрішньо колективістських засадах, що є характерними для людської територіальної спільноти – звідси територіальна громада, що виступає первинним суб'єктом МСВ (див. ст. 140 Конституції України) є одним з центральних суб'єктів будівництва державності з такими властиво-характерологічними ознаками (критерій гуманітарно-колективістської змістовності МСВ, існування та реалізація якої потребує наявності відповідного простору – територіального, нормативного, економічного, політичного, гуманітарного, духовного, культурного тощо. – Авт.); *по-четверте*, розвиток демократичної правової державності супроводжується, з одного боку могутніми процесами становлення і розвитку різних форм демократичної взаємодії муніципальної влади з різними суб'єктами в рамках територіальної громади та інституцій громадянського суспільства, що знаходить свій прояв на рівні загального та локального соціуму; а з іншого – суттєвими процесами спочатку деконцентрації, а потім й децентралізації повноважень публічної державної влади, що потім передаються у власні повноваження ОМСВ, що діють на рівні публічної муніципальної влади та є її основними функціонально-діяльними провідниками – це знаходить свій прояв у розширенні предметів відання та повноважень органів місцевого самоврядування та у формуванні їх нової, вдосконаленої та розширеної компетенції (критерій дихотомії в межах МСВ, що потребує відповідного нормативного (правового) простору для прояву та реалізації відповідних засад, що мають соціально-

комунікаційну та управлінську природу. – Авт.); *по-п'яте*, процес децентралізації повноважень супроводжується активною нормопроектною і нормотворчою діяльністю всіх органів публічної влади, а потім процесом правозастосування та правореалізації, що дозволяє стверджувати про наявність багатоаспектного концепту і формування функціональної управлінської парадигми щодо нормативного супроводження і забезпечення такої децентралізації, а це, в свою чергу, детермінує виникнення, існування, формування та вдосконалення відповідного правового простору локальної демократії (МСВ) (критерій взаємодії та детермінованості управлінської та нормативної ознак МСВ, що також потребує наявності профільного просторів та їх перетинання і взаємодії в межах правового простору МСВ. – Авт.); *по-шосте*, наведені вище процеси безпосередньо є пов'язаними з загальними формами демократії, що функціонують в державі, розвиток яких стимулюється в рамках публічної самоврядної (муніципальної) влади. На думку дослідника О. Гайко в рамках такої влади проявляються, виникають, формуються, функціонують та проявляються такі форми демократії: а) *представницька демократія* – є найбільш апробованою в теорії та поширеною на практиці формою демократичного формування депутатського корпусу ОМСВ та вибору посадових осіб МСВ через використання права виборчих прав члена територіальної громади (активне або пасивне виборче право), з метою безпосереднього (депутати представницького ОМСВ, сільський, селищний, міський голова) або опосередкованого (муніципальні службовці) представництва; б) *партисипаторна демократія* (від англ. participate – брати участь) – це така форма демократії, що формується і реалізується завдяки формуванню мотивації у членів територіальних громад до участі в локальній демократії, шляхом активізації їх безпосередньої участі у різних формах МСВ та шляхом допомоги ОМСВ в реалізації їх повноважень (характеризується активною мотивацією і безпосередньою участю члена територіальної громади в діяльності цієї громади або її представницьких органів); в) *деліберативна демократія* (від лат. deliberatio – обговорювати, міркувати, радитися, зважувати за і проти, проводити консультації) – ця форма демократії тільки розвивається в рамках публічної муніципальної влади, бо в основі її механізму лежить забезпечення демократичного врядування через форми дорадчої комунікації в локальному соціумі (базується на врахуванні суспільної думки членів територіальної громади); г) *агрегативна демократія* (від лат. aggregatio – приєднання) – як процес об'єднання елементів до однієї системи – ця форма демократії, що викликана до життя функціонуванням публічної муніципальної влади передбачає, не тільки вирішення ОМСВ колективних інтересів, тобто інтересів всієї територіальної громади, а й

вирішення індивідуальних інтересів конкретної людини-жителя, що є членом територіальної громади (найбільш складна та багатоваріантна форма, що скерована на досягнення комплексних результатів); г) *агоністична демократія* (від грец. agonistikos – здатний до боротьби, войовничий) – є фактично новою формою демократичної участі жителів в становленні та розвитку МСВ, бо створена розвитком публічної муніципальної влади – саме вона дає конкретну можливість через повноваження ОМСВ та їх розширення і вдосконалення урізноманітнити життя у відповідності з демократичними цінностями, що збагачує жителів-членів територіальної громади та робить локальний соціум більш осучасненим та телеологічно спрямованим за допомогою появи більш широкого кола демократичних інститутів, дискурсів та форм життя, які сприяють індивіду в ідентифікації з демократичними цінностями [8, с. 51 – 53], тобто в контексті створення оптимального правового простору МСВ, з урахуванням розвитку його форм, методів, залучення нових суб'єктів, розповсюдження на нові об'єкти та залучення нових цінностей, необхідністю вирішення задач з стабілізації наведених форм демократії в локальному соціумі та створення можливостей для їх наступної реалізації тощо – є найбільш продуктивним в профільному сенсі. Хоча, виходячи з системного підходу до розуміння форм демократії в МСВ, перші з чотирьох наведених форм – представницька, партисипаторна, деліберативна та агрегативна демократії – виступають початковою, підготовчою та етапною стадією в процесі виникнення, існування, розширення та вдосконалення правового простору МСВ (критерій демократичного потенціалу форм, методів, засобів існування, функціонування та реалізації МСВ, його суб'єктів та органів, що потребує відповідного організаційного та організаційно-правового простору для прояву. – Авт.); *по-сьоме*, розвиток форм демократичної участі жителів в рамках публічної муніципальної влади напряму є пов'язаним з процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що відбуваються в умовах муніципальної реформи та ототожнюються з процесом становлення національної моделі МСВ, що базується на європейських стандартах локальної демократії (критерій зв'язаності демократичних засад в МСВ з процесами перерозподілу повноважень його органів, що також в обов'язковому порядку потребує наявності відповідного простору – територіального, економічного, політичного, нормативного тощо, для реалізації як демократичних засад МСВ, так й відповідних повноважень ОМСВ. – Авт.); *по-восьме*, саме муніципальна реформа ставить за мету не тільки посилити компетенційні повноваження ОМСВ, а й сформувати реальну і належну суб'єктність територіальної громади, як первинного суб'єкта МСВ і яка до тепер на жаль володіє лише декларативною

правосуб'єктністю (критерій прогнозованості щодо змін в феноменології МСВ для досягнення і використання останнім потенціалу конституційно-нормативних приписів, що вже легалізовані в законодавстві держави – для оптимального вирішення таких задач об'єктивно необхідним є не тільки існування, а й докорінна трансформація відповідного організаційного, управлінського, нормативного, ресурсного, в тому числі й кадрового, простору існування та функціонування МСВ. – Авт.).

Крім того, на додаток викладеного вище, можна зробити висновок, що важливими факторами на користь необхідності визначення правового простору існування і функціонування МСВ, його суб'єктів та органів, виступає низка критеріальних ознак, що пов'язані зі спроможністю, здібністю та іманентними можливостями МСВ бути *сферою*, де: а) зароджуються, формуються, проявляються та реалізуються інтереси конкретної людини, їх груп, асоціацій тощо – для їх реалізації існує об'єктивна потреба формування правового простору МСВ; б) функціонує компетенція ОМСВ та повноваження його суб'єктів – наведені властивості можуть існувати та реалізовуватись тільки в управлінсько-нормативному середовищі, що створює правовий простір МСВ; в) зароджуються, кристалізуються, проявляються і реалізуються як загальні права і свободи людини, що мають статус конституційних, так й так зв. муніципальні права людини [9, с. 134], що напряду є пов'язаними з МСВ – територіальний простір МСВ є не тільки природною, а й об'єктивно-необхідною сферою їх існування і реалізації, хоча більшість таких прав є легалізована та гарантована державою; г) функціонують інститути безпосередньої демократії, в тому числі й муніципальної – вибори (місцеві вибори), референдуми (місцеві референдуми), місцеві ініціативи, громадські слухання, діяльність органів самоорганізації населення тощо (див. розд. І Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [10]) тощо – наведені форми безпосередньої демократії також повинні мати обов'язкову нормативну основу та бути реалізованими у спосіб та у порядку, що передбачений законодавством, а це означає актуалізацію створення та наявності правового простору МСВ.

Сукупність наведених критеріальних ознак на користь визначення правового простору МСВ не тільки підтверджує, а й актуалізує доктринальну позицію М. О. Баймуратова, відносно того, що в межах МСВ вибудовується процесуальний ланцюжок, що демонструє особливу важливість ролі публічної муніципальної влади в формуванні і функціонуванні демократичної правової державності та зростання такої ролі в процесі муніципальної реформи, а саме: “демократична правова державність” – “публічна влада” – “публічна самоврядна (муніципальна) влада” – “децентралізація повноважень публічної державної влади” – “органи місцевого самоврядування” – “територіальна

група". А вибудовування такої процесуальної "мотрійки" публічної муніципальної влади детермінує, об'єктивує та актуалізує проблематику просторової характеристики її діяльності [11, с. 15].

Отже, враховуючи на наведене вище, правовий простір МСВ у широкому розумінні може бути визначений як сфера нормативної регламентації і регулювання територіальної громади, сформованих нею ОМСВ, інших суб'єктів системи МСВ, з метою виникнення, існування, функціонування та реалізації системи екзистенційних локальних інтересів та потреб на відповідній території держави, в межах існування конкретної територіальної громади – яка при цьому не суперечить інтересам та законодавству держави.

Література

1. Була С., Гнатюк В. Локальна демократія як фундаментальна категорія в актуалізації проявів інституціонально-правових модусів місцевого самоврядування: кореляція, формалізація та схематизація основних понять // Вісник Львівського університету. 2015. Вип. 6. С. 76–88. (Серія : філос.-політолог. студії).

2. Интенция // Википедия. Свободная энциклопедия. URL : <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F>.

3. Лендъел М. Місцевий та регіональний рівні соціально-політичного життя через призму досліджень офіційної науки в Україні // Центр політичних досліджень : матер. конф. 2010. URL : <http://postua.info/lendel.htm>.

4. Баймуратов М. О., Танаджи Г. Г. Муніципальні права людини // Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. 251 с.

5. Танаджи Г. Г. Видова характеристика муніципальних прав людини. URL : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/11956/%D2>.

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

7. Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : АО "БАХВА", 2003. 192 с.

8. Гайко Олег. Парадигми демократії: агрегативна (Й. Шумпетер), деліберативна (Ю. Хабермас) та агоністична (Ш. Муфф) // Соціологія у (пост)сучасності : зб. тез доп. учасників VII Міжнар. наук. конф. студ. та аспірантів (Харків, 13 – 15 квітня 2009 р.). Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2009. С. 51–53.

9. Танаджи Г. Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення // Порівняльно-правові дослідження : міжнар. наук. журн. 2008. № 2. С. 131–137.

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

11. Баймуратов М.О. Теоретичні підходи до формування правового простору локальної демократії в Україні // Баймуратов М.О., Кравець О.О. Роль юридичної служби органу місцевого самоврядування в формуванні та функціонуванні правового простору локальної демократії : монографія. Одеса : Фенікс, 2018. 234 с.

ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ ТА СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРИ ВИЗНАЧЕННІ ЗАКОНОДАВЧОГО СТАТУСУ СТОЛИЦІ УКРАЇНИ МІСТА КИЄВА

**Батанов Олександр,
Кравченко Віктор**

Протягом всього періоду існування незалежної Української держави одним з найбільш дискусійних питань у галузі місцевого самоврядування та територіальної організації влади було і залишається питання організації та здійснення управління в містах зі спеціальним статусом, в першу чергу, в столиці України місті Києві. Ці питання неодноразово ставали предметом бурхливого обговорення як в політикумі, так і науковцями, широким загалом муніципальної громадськості, їм постійно приділяють особливу увагу європейські інституції, зокрема Конгрес місцевих та регіональних вад Ради Європи (далі: КМРВРС). І це зрозуміло, адже Київ, здійснюючи столичну місію, відіграє також і важливу роль політичного, економічного, фінансового та культурного центру країни а його конституційно-правовий статус формувався під впливом різних політичних сил, що намагалися використати відповідні законодавчі механізми для забезпечення захисту власних політичних та корпоративних інтересів в столиці.

Унаслідок зазначеного вище конституційно-правовий статус міста Києва перманентно коригувався в залежності від того, які політичні еліти перебували при владі і сьогодні він отримав закріплення на конституційному рівні та на рівні чинного законодавства.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції України [1], місто Київ Севастополь має спеціальний статус, який визначається законом України. У частині другій статті 140 Конституції України закріплено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Києві визначаються окремим

законом. Також, відповідно до частини другої статті 118 Конституції України особливості здійснення виконавчої влади у місті Києві визначаються окремим законом.

Ці конституційні приписи визначили подальші напрями формування конституційно-правового статусу міста Києва. Зокрема, стаття 24, п. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, прийнятого 21.05.1997 р. [2] визначає, що правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь. В статті 1, частина четверта Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, прийнятому 09.04.1999 р. [3] міститься аналогічна новела стосовно здійснення виконавчої влади в місті Києві: “Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України”.

Таким чином, Конституція України, інші закони визначають особливий статус міста Києва передбачають необхідність прийняття окремого закону, який би такий статус деталізував. На виконання конституційних вимог 15.01.1999 р. був прийнятий Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” (далі: Закон про столицю) [4], в якому передбачено що місто Київ як столиця України є:

- політичним, адміністративним, духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України;

- місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, інших центральних органів державної влади; дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні. Крім того м. Київ є місцем розташування Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації, Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації (далі – КМДА), а також територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Закон про столицю також визначає:

- матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування у м. Києві (ст. 18, 19);

- гарантії забезпечення здійснення містом Києвом столичних функцій та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також державних адміністрацій міста і районів в місті (ст. 20 – 23);

- особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у місті Києві з іншими органами влади, підприємствами, представництвами (ст. 24, 25) тощо.

Під впливом різних політичних чинників протягом 2007 – 2010 років в Закон про столицю шість разів вносилися зміни як стосовно реалізації столичних функцій, так і спрямовані на реорганізацію організаційного механізму, насамперед, в частині визначення статусу Київського міського голови, Голови Київської міської державної адміністрації, Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації та здійснення управління в районах містах.

На жаль, ґрунтовний аналіз першої редакції Закону про столицю та внесених до нього змін свідчить про те, що вони передбачають не стільки врегулювання **особливостей здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті** (як того вимагають відповідні положення Конституції України), скільки закріплення такого організаційного механізму управління містом що характеризується відсутністю повноцінного місцевого самоврядування та не узгоджується з європейськими принципами та стандартами в галузі місцевого самоврядування. Про це свідчать такі обставини:

1. У Київській міській раді фактично відсутній власний виконавчий орган загальної компетенції (виконавчий комітет). Так, відповідно до ст. 10 Закону про столицю Київська міська та районні в місті ради (у разі їх утворення) **мають власні виконавчі органи**, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами (у разі їх утворення), підзвітні та підконтрольні відповідним радам. В той же час в ст. 10-1 цього Закону визначено, що виконавчим органом Київської міської ради є КМДА, яка **паралельно виконує функції державної виконавчої влади** [4]. Зі змісту цих положень Закону про столицю можна зрозуміти, що КМДА є виконавчим органом місцевого самоврядування, якому делегується виконання функцій органу виконавчої влади. В той же час сама назва цього органу, порядок формування, статус працівників як державних службовців тощо свідчать про природу КМДА саме як органу державної влади, що входить в систему органів виконавчої влади. Ще більше заплутує ситуацію п. 2 Прикінцевих положень Закону про столицю, згідно з яким на міську та районні в місті Києві ради покладається завдання протягом місяця після набрання чинності цим Законом вирішити питання щодо формування власних виконавчих органів **на базі відповідних державних адміністрацій**, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. Незрозуміло яким мав бути механізм вирішення цього завдання: трансформація місцевих державних адміністрацій шляхом зміни їх природи (від органів виконавчої влади до виконавчих органів місцевого самоврядування), їх ліквідації як органів виконавчої влади та використання відповідного ресурсу (майнового,

кадрового тощо) для створення власних виконавчих органів міської та районних в місті Києві рад чи якийсь інший варіант.

Тим самим законодавчо не забезпечений розподіл функцій та компетенцій виконавчої влади та місцевого самоврядування, що вже саме по собі є порушенням одного з найголовніших принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі: Хартія) [5] – принципу організаційної самостійності органів місцевого самоврядування – і що виступає об'єктом постійної критики з боку відповідних європейських установ. Крім того, такий статус Київської міської державної адміністрації не дозволяє забезпечити вимогу статті 71 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] згідно з якою органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Двозначна природа статусу КМДА, на наш погляд, суперечить положенням п. 2 Статті 3 та п. 1 Статті 6 Хартії що стало предметом постійної критики з боку європейських інституцій. Так, наприклад, в Рекомендаціях КМРВРС 102 (2001) “Про стан місцевої й регіональної демократії в Україні” в частині статусу міст Києва та Севастополя прямо зазначається що **“ухвалення законів для цих двох важливих міст України не має позбавити їх управління, що ґрунтується на повноцінній системі місцевого самоврядування, яка враховує викладені в Європейській хартії місцевого самоврядування принципи”** [6]. На практиці відсутність чіткого законодавчого визначення статусу КМДА обумовлює низку проблемних питань у її взаємовідносинах з міською радою, статусу працівників, порядку формування, обсягу контролю за її діяльністю з боку міської ради тощо, які і мають бути вирішені при новій законодавстві про столицю України – місто Київ.

2. В силу вкрай суперечливого законодавчого забезпечення муніципального розвитку Києва та надмірної централізації міського управління, жителі м. Києва – кияни, так і не стали **повноважною та дієздатною** у політико-правовому та соціально-економічному відношенні територіальною громадою, у тому числі внаслідок відсутності свого якісного та функціонального статуту, у силу чого територіальна громада м. Києва, по-суті, носить факультативний або другорядний у порівнянні з іншими суб'єктами міської влади характер, що суперечить Конституції України, європейським стандартам місцевого самоврядування та не відповідає відповідним вимогам, що сформульовані в європейських документах, наприклад, в Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи “Про

участь громадян у місцевому публічному житті” [7], в Рекомендації КМРВРС 113(2002) про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії) [8] тощо.

3. Голова КМДА (формально – виконавчий орган Київської міської ради) призначається Президентом України в порядку, визначеному Конституцією та законами України, у силу цього головою виконавчого органу Київської міської ради є особа, яку призначає Президент України, а Київський міський голова, якого обирає територіальна громада, немає повноцінної муніципальної правосуб’єктності, що негативно впливає на самоврядні процеси у місті та не узгоджується з вимогами п. 2 Статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо формування органів місцевого самоврядування територіальною громадою [5].

4. Існуюча система управління містом Києвом не забезпечує вимог Конституції та законів України, європейських документів щодо **гарантування організаційної самостійності місцевого самоврядування**, зокрема, це стосується:

- положень Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять в єдину систему органів державної влади (ст. 5), а служба в органах місцевого самоврядування виступає самостійним видом публічної служби (ст. 38) [1];

- віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування до повноважень місцевого самоврядування (наприклад, частина друга статті 3 Європейської хартії місцевого [5]);

- закріпленого в Європейській хартії місцевого самоврядування повне право органів місцевого самоврядування вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [5, п.2 Ст. 4];

- встановленої статтею 71 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] заборони органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом;

- встановленої статтею 21 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] заборони обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування за виключенням умов воєнного чи надзвичайного стану.

Наявність цих та інших факторів, а також багаторічна практика становлення муніципальної демократії у місті Києві, побудови і здійснення у ньому виконавчої влади та місцевого самоврядування, дозволяє констатувати систематично недосконалий і проблемний характер конституційно-правового забезпечення прав та інтересів територіальної громади міста Києва, недостатній рівень гарантування стабільного та зваженого функціонування всього механізму публічної влади у місті Києві і як наслідок – політичну конфліктогенність, правову невизначеність, економічну стагнацію та уповільнений соціальний розвиток столиці України.

Зазначені обставинами, зокрема, мотивували підготовку у 2019 році цілої серії законопроектів нової редакції Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” (реєстр. № 2143 від 13.09.2019; реєстр. № 2143-1 від 19.09.2019; реєстр. № 2143-2 від 24.09.2019 та реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 [9], який було взято за основу та прийнято у першому читанні).

На наш погляд, усі зазначені законопроектні ініціативи щодо удосконалення законодавчої регламентації столичного статусу міста Києва є актуальним, таким, що рефлекують на труднощі та протиріччя, які існують в організації та функціонуванні місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, динамічні процеси децентралізації та субсидіарності, які відбуваються в Україні. Концептуальний аналіз положень відповідних законопроектів дозволяє умовно згрупувати відповідні новації та пропозиції за певними критеріями та сферами конституційно-правових відносин у кілька блоків, найважливішими з яких є наступні:

1. Новації та ініціативи в сфері адміністративно-територіального устрою, які у цілому полягають у можливостях Київської міської ради визначати перелік та межі районів в місті Києві.

2. Новації та ініціативи в сфері місцевого самоврядування та здійснення виконавчої влади у частині щодо організаційного розділення виконавчих органів Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації.

3. Новації та ініціативи в сфері організації та здійснення місцевого самоврядування у частині діяльності районних у місті Києві рад та їх виконавчих органів, порядку їх існування, розподілу компетенції між міською радою, її виконавчими органами та районними у місті радами.

4. Новації та ініціативи в сфері локальної нормотворчості у частині визначення предмету статуту Київської міської територіальної громади та переліку суб'єктів, які мають право ініціювати його розробку або зміни до нього.

5. Новації та ініціативи в сфері функціональної спрямованості діяльності виконавчої влади у місті Києві, насамперед, у частині визначення

обсягу контрольних повноважень КМДА за діяльністю органів місцевого самоврядування міста тощо.

У цілому визнаючи необхідність удосконалення законодавства, яким визначаються особливості та специфіка організації та функціонування місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві та підтримуючи саму ідею прийняття нової редакції Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, вважаємо за потрібне висловити низку застережень та критичних зауважень щодо відповідних законопроектних ініціатив (реєстр. № 2143 від 13.09.2019; реєстр. № 2143-1 від 19.09.2019; реєстр. № 2143-2 від 24.09.2019; реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019).

Основне зауваження загального концептуального характеру щодо усіх законопроектів полягає у тому, що згідно частини другої статті 140 Конституції **особливості здійснення** місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Насамперед слід звернути увагу на те, що Конституція чітко вказує, що предметом законодавчого регулювання законодавства про спеціальний статус міста Києва є саме **особливості здійснення місцевого самоврядування**, а не його організації. Так саме, згідно частини другої статті 118 Конституції України **особливості здійснення виконавчої влади** у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. У цьому аспекті Конституція також чітко вказує на **особливості здійснення виконавчої**, а не його організації. Є сутнісні та змістові відмінності між поняттями “**здійснення**”, яке, насамперед, характеризує діяльнісні, динамічні аспекти статусу відповідних суб’єктів, які, за логікою відповідних конституційних правоположень пов’язані, насамперед, з особливостями здійснення столичних функцій та виключністю у ці процеси відповідних суб’єктів місцевого самоврядування та виконавчої влади, та “**організація**”, яке має, насамперед, інституційне навантаження.

Такий акцент конституцієдавця мабуть є не випадковим та є таким, який не повинен свавільно спотворюватися на рівні законодавчого регулювання. У сучасній доктрині конституційного та адміністративного права чітко визначено форми та методи співвідношення організаційних начал та функцій в механізмі публічної влади та управління (В. Б. Аверьянов, М. О. Баймуратов, В. Ф. Погорілко, В. А. Шатіло та ін.), зокрема, доведено пріоритетність функцій щодо структури (організації). Саме функції детермінують особливості та режим організації, а не навпаки.

Тобто, у даному аспекті у всіх останніх проектах законів про столицю України – місто Київ закладено таку ж саме суперечливу як з точки зору теорії, так і практики конституційного правокористування концепцію, яка притаманна і чинному Закону України “Про столицю України – місто-герой

Київ”. Основна суперечність полягає у намаганні законодавця встановити залежність столичних функцій та особливості їх здійснення, від механізму (форми) організації місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, а не навпаки.

Щодо новацій та ініціативи в сфері адміністративно-територіального устрою, які у цілому полягають у правомочностях Київської міської ради самостійно визначати перелік та межі районів в місті Києві, доцільно виходити з положень Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті” (справа про адміністративно-територіальний устрій) № 11-рп/2001 від 13.07.2001, в якому офіційно розтлумачено, що під термінами “район”, що використовується в пункті 29 частини першої статті 85 Конституції України, і “район у місті”, що вживається в частині першій статті 133, частині п’ятій статті 140, частині першій статті 142 Конституції України і відповідно в абзаці третьому статті 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, частині першій статті 2 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом. Згідно з пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах.

Тому закономірним є питання щодо неможливості втручання держави в особі її органів у справі місцевого самоврядування, оскільки основна відповідальність за ефективну організацію управління справами у місті лежить на Київській міській раді, її виконавчих органах, Київському міському голові. Принаймні внесенню змін до профільного законодавства про столицю України – місто Київ у частині щодо його адміністративно-територіального устрою, насамперед статусу районів в місті, мають передувати відповідні зміни до Конституції України та прийняття спеціального закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Щодо організаційного розділення або поєднання виконавчих органів Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації ми, у цілому визнаючи суперечливість моделі організації публічної влади у місті Києві, закладеній у чинній редакції Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, зазначимо, що у процесі законопроектних робіт необхідно більш чітко визначити повноваження виконавчих органів Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації, їх обсяг, види тощо.

Закладена у відповідних законопроектах про внесення змін до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” модель, скасовує або змінює сучасний порядок організації діяльності відповідних органів, взаємодії між ними, але, не вирішує усіх проблем функціонального характеру. Більш детальна регламентація відповідних положень на законодавчому рівні дозволить уникнути дублювання їх повноважень на практиці, а також забезпечить від конфліктів компетенційного характеру та правових колізій у майбутньому.

Щодо новацій та ініціатив в сфері обов’язковості або факультативності діяльності районних у місті Києві рад та їх виконавчих органів, законодавчого розподілу повноважень між міською радою, її виконавчими органами та районними у місті радами, їх виконавчими органами, слід звернути увагу, що Конституція України прямо **передбачає обов’язковість існування** лише сільських, селищних, міських, районних, обласних рад і **не передбачає імперативу в утворенні районних у місті рад**. Районні у містах ради утворюються у межах повноваження міських рад щодо організації управління районами в містах відповідно до частини п’ятої статті 140 Конституції України та відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті” (справа про адміністративно-територіальний устрій) № 11-рп 2001 від 13.07.2001 офіційно розтлумачено, що під поняттям “організація управління районами в містах”, що міститься в частині п’ятій статті 140 Конституції України, в системному зв’язку з її статтями 142, 143 треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; **утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад**; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України [9].

У цьому ж Рішенні Конституційного Суду України вказується, що так само необхідно розуміти поняття “організація управління районами в місті Києві”, що вживається в частині першій статті 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, за винятком повноважень приймати рішення щодо неутворення районних рад у місті, які відповідно до цього Закону (статті 6, 7, 8, 9) є обов’язковою складовою системи місцевого самоврядування в місті Києві.

Також у даному Рішенні Конституційного Суду України встановлено, що положення пункту 41 частини першої статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” про те, що до компетенції сільських,

селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, треба розуміти так, що вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України. Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада.

Отже, ідея безальтернативного способу управління районами у місті Києві шляхом утворення районних рад з одночасним посиленням контрольно-наглядових функцій виконавчої влади може спродувати невиправдане втручання держави у справи місцевого самоврядування, оскільки відповідальність за ефективну організацію вирішення питань місцевого значення у місті лежить на Київській міській раді, її виконавчих органах, Київському міському голові. Практика співпраці міських та районних у місті рад як у місті Києві, так і інших містах України, які мають районний поділ, переважно є вкрай конфліктною і суперечливою. У силу цього, у більшості великих міст районних у містах рад майже не залишилося. Їх існування є скоріше винятком з усталеної практики, яка, втім, не суперечить законодавству.

Щодо новацій та ініціативи в сфері здійснення місцевого самоврядування у частині щодо визначення предмету статуту територіальної громади та суб'єктів, які мають право ініціювати його розробку або зміни до нього, зазначимо, що в усіх законопроектах (реєстр. № 2143 від 13.09.2019; реєстр. № 2143-1 від 19.09.2019; реєстр. № 2143-2 від 24.09.2019; реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019) закладена така саме хибна правова конструкція, як і в чинному Законі України “Про столицю України – місто-герой Київ”, згідно якої з “метою врахування особливостей функціонування міста Києва як столиці України Київська міська рада затверджує Статут територіальної громади міста Києва”.

Акцент на тому, що Статут територіальної громади міста Києва статут має прийматися з **метою врахування особливостей функціонування міста Києва як столиці України** однозначно вказує, що положення спеціального закону про столицю є підставою для розробки цього статуту. Втім, питання щодо особливостей здійснення місцевого самоврядування у місті Києві, як це однозначно зафіксовано у Конституції України (частина друга статті 140) визначаються окремим законом, що, по-суті, нівелює роль Статуту територіальної громади міста Києва як акту локальної самоорганізації, який

приймається представницьким органом місцевого самоврядування з **метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування** (стаття 19 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Нарешті, особливо звернемо увагу на те, що при прийнятті нового закону про статус столиці слід враховувати, що Україна є унітарною державою (ст. 2 Конституції України) і відповідно на її території діє єдина система законодавства з однаковими правовими нормами, що поширюють свою дію на всю територію країни. З огляду на це немає жодних підстав приймати закони, які передбачають особливе, відмінне від існуючого в країні правове регулювання певних сфер відносин (фінансових, земельних, планування, аудиту та контролю) на окремих територіях. Проте, наприклад у законопроекті реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019, який взято за основу та прийнято у першому читанні, містяться приписи, які встановлюють для Києва особливості правового регулювання у певних сферах суспільних відносин. Так само не може бути підтримана ідея впровадження для депутатів Київської міської ради спеціального статусу, який істотно відрізняється від статусу депутатів місцевих рад, що встановлений Законом України “Про статус депутатів місцевих рад”. Дискусійною є ідея впровадження на виборах Київського міського голови та депутатів Київської міської ради та районних у місті Києві рад окремої виборчої системи та окремих правил організації виборчого процесу.

На наше переконання, не слід допускати невиправданого втручання у спеціальне законодавче регулювання заради вирішення питань, які можна врегулювати іншими законами. По-перше, у такій зміні має існувати об’єктивна потреба. По-друге, така зміна може мати місце лише тоді, коли існуючі нормативно-правові засоби не дозволяють розв’язати проблему, задля вирішення якої й пропонується внести зміни та доповнення до закону про столицю у частині щодо особливостей статусу депутатів Київської міської ради, їх виборів тощо. Натомість для реалізації пропонованих законопроектом реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 змін немає жодної з указаних передумов.

У силу цих та інших факторів механізм здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві залишається вкрай суперечливим та неефективним, а сучасні законодавчі ініціативи у сфері забезпечення реалізації статусу міста Києва не лише не усувають існуючих прогалин та дефектів, а й породжують нові проблеми політичного, правового, соціально-економічного, функціонального та інституціонального характеру.

Вони також не враховують і відповідний європейський досвід щодо визначення статусу столиці. Його аналіз свідчить про наявність такої

тенденції, як надання столичному місту надається статус адміністративно-територіальної одиниці регіонального рівня (наприклад, Відень має рівень земель, Брюссель – рівень регіонів, а Мадрид – рівень провінцій; столиця Угорщини Будапешт прирівнюється до угорського департаменту (megyei); Берлін є містом зі статусом федеральної землі ФРН, у складі якого 12 районів (Bezirke), а міська рада є регіональним парламентом і одночасно відповідає за питання місцевого значення (як орган місцевого самоврядування); Лондон є містом-регіоном, що має 32 райони, які відповідно до британської системи устрою прирівняні до графств; Париж має статус французької провінції тощо). Унаслідок цього, для органів міської влади передбачається поєднання повноважень місцевого самоврядування та державної виконавчої влади. При цьому при визначенні статусу таких столичних міст (це в повній мірі стосується й Києва) виникає проблема як розбудувати таку систему державних, регіональних та муніципальних органів які б, з одного боку, функціонували б з урахуванням стратегії реалізації єдиної державної політики, з другого – забезпечили б дотримання інтересів жителів столичного міста. В науковій літературі, наприклад [10], виділяють такі основні моменти організації публічної влади у містах із особливим статусом, зокрема, в столичних містах, які сприяють позитивному вирішенню зазначеної проблеми:

1) відмова від створення органів державної влади і делегування їх повноважень органам місцевого самоврядування. Такий варіант, як уявляється, дозволяє максимально повно врахувати принцип Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної самостійності міських органів місцевого самоврядування;

2) тотожність територіальних кордонів муніципального утворення і регіону. Для міста Києва ця обставина набуває особливого значення у зв'язку з пропозиціями щодо утворення столичного округу як окремої адміністративно-територіальної одиниці);

3) наявність багаторівневої системи місцевого самоврядування у великих містах. При цьому, муніципальними утвореннями виступають як місто в цілому, так і його окремі частини (райони). Для міста Києва, враховуючи демографічні та просторові фактори, доцільно обговорити можливість запровадження низового рівня муніципального управління – рівня мікрорайонів;

4) збереження єдності міського господарства за умов дублювання управлінських повноважень муніципалітету з державними і районними юрисдикціями. Такий варіант неодмінно призведе до дуалізму у міському управлінні і він вже провів свою неефективність при організації управління в місті Києві.

Література

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

2. 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: 30.10.2019).

3. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-15. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (Дата звернення: 30.10.2019).

4. Про столицю України – місто-герой Київ. Закон України від 15.01.1999 р. № 401-14. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#n3>. (Дата звернення: 30.10.2019).

5. Європейська хартія місцевого самоврядування. М. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. [Офіційний переклад]. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (Дата звернення: 08.11.2019).

6. Про стан місцевої й регіональної демократії в Україні. Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 102 (2001). [Неофіційний переклад]. URL : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%8F-%D0%9A%D0%9C%D0%A0%D0%92%D0%84-102-2001-%D0%BF%D1%80%D0%BE-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD-%D0%BC%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D1%97-%D0%B9-%D1%80%D0%B9%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B9-%D0%B2-1.pdf> (Дата звернення: 08.11.2019).

7. Про участь громадян у місцевому публічному житті. Рекомендації Res (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи від 6 грудня 2001 року // Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / заг. ред. В. Б. Гройсмана ; пер. з іноз. мов. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

8. Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії). Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113(2002) від 4 червня 2002 року // Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / заг. ред. В. Б. Гройсмана ; пер. з іноз. мов. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій № 11-рп/2001 від 13.07.2001. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>. (Дата звернення: 08.11.2019).

10. Скороход О.П. Правові засади самоврядування у містах з особливим статусом (на прикладі країн ЄС) // Стратегічні пріоритети. 2009. №4 (13). С. 166–173.

ФРАНЦУЗЬКА МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В УКРАЇНІ

Гураль Павло

У різних державах застосовуються різні системи (моделі) на місцевому рівні в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, на вибір яких впливають такі фактори, як державний устрій, форма правління, політичний режим та ін.

В основу цих систем (моделей) покладено різні принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами влади. Наука виділяє такі основні системи (моделі) місцевої влади: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку), змішану (гібридну), іберійську, скандинавську та інші.

Враховуючи, що Україна для дальшого удосконалення своєї системи місцевого самоврядування обрала саме континентальну (французьку) модель ми зупинимось саме на цій моделі.

Сучасна континентальна модель організації влади на місцях є результатом тривалої еволюції римської муніципальної системи і характеризується такими ознаками:

– більш високим (порівняно з англо-американською моделлю) ступенем централізації, наявністю вертикальної підпорядкованості у деяких сферах та галузях;

– поєднанням місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях. Це проявляється у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних громадою органів місцевого самоврядування та призначених центральною владою уповноважених представників, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконують інші функції, що не підлягають децентралізації;

– повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (органами місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом).

У різних країнах континентальна модель має свої особливості, що пов'язано з різними підходами до визначення територіальної основи місцевого самоврядування, різним трактуванням ролі “природних” та “штучних” адміністративно-територіальних одиниць при визначенні системи

територіальної організації влади. У зв'язку з цим можна виділити два різновиди континентальної моделі:

1) на всіх субнаціональних територіальних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади (в тому числі і органи “вторинної” спільноти – штучної адміністративно-територіальної одиниці, напр., департаменту, регіону, області, воєводства, провінції тощо) та призначені представники центральної влади (префекти, губернатори, державні адміністрації), які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, можуть зупиняти на певний строк рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення їх повноважень). При цьому на низовому (базовому) рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади. Подібна система передбачає місцеве самоврядування на всіх територіальних рівнях (як громадівське самоврядування, так і регіональне співтовариство). Прикладом подібної організації самоврядної влади можуть бути Франція, Італія, Польща та ін.;

2) органи місцевого самоврядування створюються лише на низовому рівні – в “природних” адміністративно-територіальних одиницях, а на регіональному та субрегіональному рівнях – у “штучних” адміністративно-територіальних одиницях функціонують призначені центральною владою місцеві державні адміністрації загальної компетенції. За такої моделі визначається лише громадівське самоврядування – самоврядування територіальних громад. При цій моделі важливі варіанти, коли і на регіональному рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають принципово іншу природу – це не представницькі органи регіональних співтовариств, а органи представництва інтересів територіальних громад на регіональному рівні. Подібна система у її різних варіантах застосовується, зокрема в Болгарії, Туреччині, Фінляндії, Іраку та ін.

Найбільш типовою країною з континентальною моделлю самоврядування, місцевого управління є Франція. Основи сучасного правового регулювання місцевих органів влади Франції закладені у діючій конституції від 4 жовтня 1958 р. у розділі XII “про територіальні співтовариства”. Фактично до організації місцевих властей на території континентальної Франції відносяться лише положення ст.72. Відповідно до цієї статті, комуни, департаменти і заморські території оголошуються «територіальними спільнотами Республіки». Спільнота у даному випадку означає відповідне соціально-політичне утворення, яке включає в себе як населення, так і органи влади. В цьому сенсі термін “спільнота” застосовується і до держави в цілому, характеризуючи одну з її сторін. Законом від 2 березня 1982 р. регіон також оголошений територіальною спільнотою, але ця норма вступила в силу після виборів у 1986 р. регіональних рад.

Територіальні спільноти є юридичними особами, ознаками яких є, зокрема, наявність публічного бюджету, можливість захисту своїх інтересів у суді і т.д. Територіальність є їх обов'язковою ознакою.

Ст. 72 Конституції Франції прописує також існування у департаментах “представника уряду”, що відповідає також за національний інтерес, адміністративний контроль і дотримання законів.

Таким чином посада префекта, як би не змінювалася її назва, володіє конституційними гарантіями: текст статті закріплює одну з найбільш характерних особливостей французької системи.

Наявність посади префекта характеризує істотно французьку модель, яку наша держава запозичує. Контроль за законністю тут є постійним. Представницькі та виконавчі органи спільнот зобов'язані предавати копії прийнятих ними нормативних актів у префектуру в чотириденний термін.

Контрольні повноваження префекта включають у себе: обов'язок префекта перевіряти законність переданих йому рішень (рішення місцевих рад, поліцейські розпорядження, акти регламентуючого характеру, угоди, окремі рішення, що стосуються службовців, дозволи на забудову); право префекта звертатися до адміністративного судді – єдиної в даний час посадової особи, яка має право приймати рішення про незаконність нормативного акту органу місцевої спільноти; префект може супроводжувати цю вимогу з відтермінуванням виконання, що надано йому по праву при умові, що вступ у силу такого нормативного акту може пояснюючи серйозні негативні наслідки. Префект зобов'язаний попередньо або, принаймні, одночасно з подачею скарги інформувати про це місцеву спільноту.

За бюджетними нормативними актами місцевих спільнот префект здійснює особливий контроль, оскільки йому дозволяється встановлювати бюджет місцевої спільноти. Якщо бюджет місцевої спільноти на поточний рік не прийнятий в установленний законом термін (до 31 березня), префект сам формує бюджет, який затверджується без права вето-представницьким органом. Теж саме відбувається у рамках передбачених законом, якщо бюджет не збалансований. Префект також контролює включення у бюджет спільноти обов'язкових статей видатків. Якщо якась обов'язкова стаття спрощена, то префект, після звернення у регіональну рахункову палату, сам вносить її у бюджет спільноти і забезпечує відповідні видатки за рахунок видатків на необов'язкові повноваження.

Префект, як орган прямого державного управління, має відповідні повноваження, він представляє інтереси держави у департаменті, здійснюючи:

– політичні функції, представляє державу в усіх офіційних заходах, що проводяться в рамках департаменту і відіграє в них головну роль. Він інформує керівництво держави про місцеві події, про еволюцію суспільної думки, а

населення – про урядову політику, яку він зобов'язаний роз'яснювати і захищати. Він також підтримує стосунки зі всіма впливовими особами, економічними і політичними групами, що функціонують в департаменті;

- юридичні функції, підписує у департаменті всі контракти, укладені від імені держави з юридичними (розміщеними на території спільноти) або приватними підприємствами, особами, що користуються фінансовою підтримкою держави; представляє державу у судових органах (звертається з позовом у суди при виникненні адміністративних справ);

- поліцейські функції, приймає заходи щодо підтримки нормального порядку, безпеки, у випадках, якщо це виходить за рамки спільноти; втручається в роботу адміністративної поліції, якщо необхідно прийняти термінових поліцейських заходів при проведенні демонстрацій або іншого порушення громадського спокою; контролює діяльність поліції щодо одержання дозволу на проведення полювання, риболовлі, спортивних змагань, а також прийняття необхідних заходів щодо психічно хворих, іноземців тощо.

Префект забезпечує нормальне управління державними службами департаменту. У цій сфері префект:

- наділений всіма повноваженнями від імені держави з прийняття відповідних рішень;

- єдиний розпорядник громадських служб у департаменті;

- відповідає за управління нерухомістю і технікою державних служб;

- за посадою очолює всі комісії державних служб департаменту, пропонує міністрам кандидатура для заохочення своїх службовців-керівників зовнішніх служб департаменту.

На регіональному рівні деконцентрація державної влади проводиться в основному на користь префекта регіону. Ним є префект того департаменту, на території якого знаходиться адміністративний центр даного регіону.

Проте, перш за все, він виконує функції префекта департаменту. Однак, він також має аналогічні повноваження, але й масштабах всього регіону, і, крім цього, особливі повноваження в економічній галузі.

Особливі повноваження префекта регіону полягають у здійсненні політики уряду щодо соціального економічного розвитку і будівництва у регіоні. Крім цього, префект регіону:

- готує план соціально-економічного розвитку регіону, як частини національного плану, збирає для центру інформацію, думки і формує пропозиції;

- слідкує за виконанням національного плану і його поєднання з регіональним планом; складає щорічну звітну доповідь голові уряду;

- розподіляє державні інвестиції у регіональному і департаментному масштабах.

Територія кожного департаменту Франції поділена на декілька адміністративних одиниць-округів (від 2 до 5). В даний час в країні налічується 329 адміністративних округів, що очолюються супрефектами, якізначаються або з числа головних співробітників префектури, або з числа цивільних службовців міністерства внутрішніх справ. У супрефектів немає власних повноважень, вони допомагають префекту департаменту у здійсненні його місії. В силу делегованих повноважень супрефекти функціонують від імені префекта, зберігають важливу роль радників мера, особливо у сільських комунах.

Префект у відповідності з Законом від 6 лютого 1992 р. керує діяльністю неконцентрованих служб, які таким чином знаходяться у подвійному підпорядкуванні: галузевому-своєму міністерству і територіальному-префекту. Префекту не підпорядковується лише командувачі військовими округами і ректори академій.

Своєрідним елементом, що пов'язує державне управління і місцеве самоврядування, є головні бухгалтери місцевих комун, які відповідають за проведення поточних фінансових операцій та здійснюють практичне повсякденне управління рахунком співтовариства. Ці посадові особи є державними чиновниками, які призначаються міністром фінансів (в невеликих комунах функції головного бухгалтера часто виконує податковий інспектор). У випадках незаконності або фінансової неспроможності розпорядження про виплату, виписаного головою виконавчої влади, бухгалтер повинен не погоджуватись і заперечити проведення даної операції. Голова виконавчої влади може методом спеціального рішення відхилити протест і змусити бухгалтера здійснити операцію, але відповідальність у цьому випадку переходить на розпорядника кредитів. Бухгалтер зобов'язаний інформувати префекта про подібні розпорядження.

Враховуючи запозичення моделі місцевого самоврядування і державного управління французької республіки, представники нашої влади повинні усвідомити, що основи сучасного статусу місцевих органів влади регулюються, крім Конституції Франції, наступними законодавчими актами: Законом від 2 березня 1982 р., "Про права і свободи комун, департаментів і регіонів"; Законом від 7 січня 1983 р. "Про розподіл компетенції між державою і комунами, департаментами і регіонами"; Законом від 6 січня 1986 р. "Про вибори у регіональні ради"; Законом від 3 лютого 1992 р. "Про статус місцевих депутатів"; від 6 лютого 1992 р. "Про територіальне управління республіки". Всі ці перелічені закони відносяться до політики децентралізації розпочатої французьким урядом в 1982 р., яка продовжується і в даний час. Загальна кількість нормативно-правових актів, що відносяться до політики децентралізації, перевищила 300. Велика кількість змін пов'язаних з реформою призвела до необхідності нової кодифікації. Законом від 21 лютого 1996 р.

затверджено Кодекс територіальних спільнот (Codes des collectivites territoriales), тобто його законодавча частина. Регламентарна частина кодексу, що складається з актів уряду, затверджена Декретом від 7 квітня 2000 р.

Детальніше ознайомлення з континентальною (французькою) системою місцевого самоврядування дозволить українцям глибше усвідомити і прискорити реформу децентралізації публічної влади в Україні.

Досвід Франції показав, що децентралізація є політикою центральної влади. Проведення цієї політики пов'язано з двома основними групами причин. По-перше, у 1970 – 1980 р.р. стала досить очевидною неефективність централізованого управління з багатьох питань, пов'язаних з неповоротливістю державної бюрократичної машини, “столичним”, тобто з “приблизним” баченням місцевих проблем, надто великою кількістю проміжних етапів між прийняттям рішень і його реалізацією. По-друге, децентралізована система управління стала оцінюватися як недемократична: спад активності виборців, що намітився у 1970-х р.р. став одним із проявів кризи сучасної держави, як держави не демократичної та росту аполітичності громадян.

У даній ситуації розвиток місцевого самоврядування виявляється основним способом зробити управління більш демократичним, а населення більш політично організованим і активним.

Поступове зміщення акцентів від місцевого управління до самоврядування означає у французькому варіанті, важливу характеристику, закріплену законодавчо (Закон від 2 березня 1982 р.): не існує ніякої ієрархії між територіальними спільнотами, жодного контролю одного рівня влади над іншим. Усі місцеві спільноти взаємозалежні юридично і підконтрольні тільки державі. Жодна із спільнот не може давати вказівок іншій. Одночасно виключні права держави у сфері контролю і частково збереження ієрархічних відносин, знову ж таки між державою і місцевими органами влади, значною мірою дозволяють зберегти загальну тенденцію: абсолютне домінування центру, котрий не допускає виникнення реальних політичних конкурентів на місцевому рівні, зберігаючи за собою виключне право верховного регулювання. Це питання є спірним серед багатьох французьких юристів, вони зазначають, що децентралізація торкнулася лише одного аспекту якобінської традиції – ролі центральної влади у місцевому управлінні. Другий аспект – уніфікація систем місцевого управління і самоврядування – залишається без змін. Це трапляється не лише у забезпеченні статусів для всіх органів влади одного рівня, але і різкою схожістю статусів територіальних спільнот різного рівня. Навіть вибори у місцеві органи влади одного рівня відбуваються одночасно на всій території Франції.

Українським правознавцям варто серйозно задуматись, глибоко проаналізувати ту проблему, щоб не допустити подібних недоліків у своїй національній системі самоврядування.

Література:

1. Конституція Французької республіки : прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р.; станом на 30 серпня 2015 р. / пер. з фр.: укладач П. В. Романюк. –Х. : Право, 2015 р. – 68 с.

2. Гураль П.Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посіб. / МОН України. – Львів : ЛНУ ім. І.Франка. – Львів : Коментар, 2017. – 147 с.

3. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану (м. Страсбург, 17 вересня). – 2015. – 31с.

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗМІСТ І ПРАВОВА ПРИРОДА

Ключковський Юрій

Міжнародні правові стандарти – відносно нове правове явище, яке є наслідком процесів глобалізації, що охоплює національні правові системи. У процесі правової глобалізації відбувається уніфікація підходів до регулювання різноманітних сфер суспільних відносин, що іноді називають створенням “єдиного правового поля”. На думку Є. Танчева, до встановлення міжнародних стандартів можна підходити у контексті глобального конституціоналізму, що поступово формується; на думку дослідника, “міжнародно-правові стандарти у цьому контексті є зв’язуючою ланкою між національним і глобальним конституціоналізмом” [1, с. 12]. Завдяки процесам правової глобалізації міжнародні правові стандарти охоплюють не лише галузі міжнародного права, але й сфери, які традиційно регулюються національним правом. Наукове дослідження цього явища розпочалося в Україні відносно недавно; проте природу таких міжнародних стандартів досі не можна вважати остаточно вивченою.

Міжнародні *правові* стандарти спрямовані на регулювання певних сфер правовідносин; такі стандарти формулюються у рамках міжнародного права, однак стосуються засад регулювання у низці “внутрішніх” правових сферах. Такі стандарти є *мінімальними правовими вимогами*, сформульованим достатньо загально, тобто виступають як *принципи правового регулювання* відповідних сфер суспільного життя.

Зразком і джерелом формування й поширення міжнародних правових стандартів у різних сферах стали міжнародні стандарти у сфері прав людини. Однак такі стандарти сьогодні не обмежуються сферою прав людини: вони стосуються різних галузей права чи правових інститутів, що

належать до національних систем права, – виборчого права [2, 3], інституту політичних партій [4, с. 77], судочинства і процесуального права [5, с. 36] та інших галузей, у тому числі, звичайно, місцевого самоврядування [7; 8, с. 137] (муніципального права).

Вивчення міжнародних правових стандартів у певній сфері вимагає не лише визначення їх змісту, а й дослідження їх джерел (актів міжнародного права) та їх правової природи, а також класифікації цих стандартів.

Найбільш очевидним є поділ масиву міжнародних стандартів на *універсальні* (глобальні, адресовані усім державам світу) та *регіональні* (спрямовані до держав певного географічного регіону). Зокрема, європейські міжнародні правові стандарти найбільш адаптовані до національних систем права держав Європи, а тому мають особливе значення для України.

Правова природа і роль міжнародних стандартів, їх вплив на регулювання відповідних правовідносин істотно залежать від типу міжнародно-правових актів, якими вони встановлені. Такі стандарти містяться як у міжнародних (багатосторонніх) договорах, так і в актах (резолюціях, рекомендаціях, деклараціях, коментарях) міжнародних міждержавних організацій, рішеннях (правових позиціях) міжнародних судових установ.

У залежності від правової природи джерел існують дві категорії правових стандартів – зобов'язальні та рекомендаційні («авторитетні»). Зобов'язальні міжнародно-правові стандарти закріплені багатосторонніми міжнародними договорами і є обов'язковими для дотримання державами – учасниками відповідного договору. Проте поряд з міжнародними договорами існує низка міжнародних документів, які містять певні правові стандарти, проте формально не мають зобов'язального характеру, властивого договорам. Це в основному акти *міжнародних міждержавних організацій*, які формально, з точки зору міжнародного права, є рекомендаційними або мають політичний характер. Положення, встановлені такими актами, сьогодні прийнято відносити до так званого “м'якого права”. Завдяки високому авторитету відповідних міжнародних організацій навколо таких актів формується атмосфера “спонукання” до їх дотримання державами – учасницями цих організацій. Часом вони набувають форми односторонніх зобов'язань держав-членів внаслідок вимог статутів цих міжнародних організацій.

Аналіз змісту міжнародних правових стандартів, проведений на прикладі виборчих стандартів, засвідчив існування у таких стандартів характерної тривірневої структури: стандарт є певним принципом галузі права, сформульованим достатньо абстрактно у зобов'язальному міжнародно-правовому акті, поєднаний із загальноновизнаним викладом змісту цього принципу та зразками заходів (“належної практики”) його

реалізації; останні дві складові структури стандарту викладені, як правило, в акті м'якого права.

Подібні джерела і структура, хоча й дещо менш яскраво виражена, властива міжнародним стандартам місцевого самоврядування. Так, наприклад, Європейська хартія місцевого самоврядування, яка є міжнародним договором, ратифікованим Україною, містить загальний виклад стандартів місцевого самоврядування для держав – членів Ради Європи; положення Хартії роз'яснюються як щодо змісту цих стандартів, так і щодо рекомендацій “належної практики” Пояснювальною доповіддю, прийнятою Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи [6], тобто актом м'якого права.

Насамперед зауважимо, що вважаємо безпідставним відносити до джерел міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування Всесвітню декларацію місцевого самоврядування 1985 року. Будучи актом Міжнародної спілки місцевих влад (ІСМВ) – спілки органів місцевого самоврядування різних держав та їх асоціацій, тобто міжнародної *неурядової* організації, – вона не має статусу *акту міжнародного права* (навіть у сенсі м'якого права). І хоча у своїй преамбулі ця Декларація проголошує прагнення “бути... стандартом, до якого слід прагнути” (цит. за [7, с. 22]), такий “стандарт” є певним ідеалом, а не зобов'язальною вимогою, якою є правовий стандарт як принцип права. Показово, що О. Батанов, розглядаючи міжнародні стандарти місцевого самоврядування, про Всесвітню декларацію 1985 року не згадує [8, с. 137 – 142].

Науковці наводять різні міжнародно-правові акти, які відіграють роль джерел міжнародних чи європейських стандартів місцевого самоврядування. Однак основним міжнародно-правовим актом у цій сфері є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року (разом з Додатковим протоколом 2009 року) [6]. Тут ми розглянемо основні стандарти місцевого самоврядування, сформульовані як принципи права, що регулюють відповідну сферу правовідносин, які містяться у цьому основоположному документі.

Стаття 2 Хартії проголошує “принцип місцевого самоврядування”. Однак вважаємо таке формулювання невдалим. Місцеве самоврядування є однією з форм здійснення влади народом (громадою), формою місцевої демократії, а отже, об'єктом правового регулювання. Принагідно зауважимо, що Хартія передбачає здійснення місцевого самоврядування насамперед через його органи. Розходження у визначенні суб'єкта місцевого самоврядування між англійським (*local authorities*) та французьким (*collectivités locales*) оригіналами Хартії, на яке часом посилаються, повністю нівелюється частиною другою цієї статті, яка в обох варіантах передбачає здійснення місцевого самоврядування “радами або зборами” (відповідно *councils or assemblies* та *conseils ou assemblées*).

Стандарти-принципи, які регулюють здійснення місцевого самоврядування, містяться в інших статтях Хартії; часом вони відносяться до т. зв. “неявних” принципів, які формулюються через узагальнення звичайних норм права [9, с. 61]. Так, із змісту статті 3 Хартії випливають два важливі стандарти-принципи.

По-перше, вимога, щоб місцеве самоврядування здійснювало “управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення” виражає *принцип адміністративної автономії місцевого самоврядування*, тобто його адміністративну незалежність від органів виконавчої влади держави та інших органів місцевого самоврядування. Зміст цього принципу включає три класичні автономії місцевого самоврядування – компетенційну, що передбачає повноту та виключність повноважень місцевого самоврядування (стаття 4), організаційно-кадрову, яка означає самостійне визначення структури органів управління та підбір кадрів (стаття 6) та фінансову, тобто наявність власних адекватних фінансових ресурсів (стаття 9).

По-друге, стаття 3 Хартії передбачає функціонування місцевого самоврядування “в межах закону”¹, що означає застосовність до місцевого самоврядування загального для адміністративної сфери *принципу законності*. Виходячи з того, що принцип законності є складовою вимогою фундаментального принципу верховенства права та беручи до уваги те, що верховенство права (поряд із демократією та правами людини) відноситься до “опор” Ради Європи, можна стверджувати, що *принцип верховенства права* є одним із стандартів –принципів місцевого самоврядування.

Стаття 4 Хартії вимагає, щоб публічні повноваження здійснювалися “переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином”, що є викладом загального змісту ще одного стандарту-принципу місцевого самоврядування – *принципу субсидіарності*. Пояснювальна доповідь тлумачить зміст цього принципу як вимогу децентралізації виконання державних обов’язків», наскільки це відповідає здатності місцевих органів [6, с. 45, 46].

Стаття 5 Хартії, по суті, передбачає *територіальний принцип* здійснення місцевого самоврядування. Суть його зводиться до того, що юрисдикція органів місцевого самоврядування має територіальне

¹ Принцип законності вимагає не лише, щоб органи місцевого самоврядування діяли у межах закону, але також і щоб ставлення до них з боку інших органів держави дотримувалося рамок закону. Звідси випливає можливість правового (насамперед судового) захисту своєї компетенції та дотримання *принципів місцевого самоврядування*, як це передбачено статтею 11 Хартії. Звідси випливає потреба належного формулювання та розуміння змісту цих принципів.

обмеження (а не поширюється на мешканців відповідної громади безвідносно до місця їх перебування), тобто пов'язана з адміністративно-територіальним устроєм держави. Відповідно до цього принципу, зміни таких меж повинні здійснюватися після “з’ясування думки відповідних місцевих громад” (а не лише органів самоврядування), хоча, як зазначено у Пояснювальній доповіді, “нереалістично очікувати, що місцеві спільноти мають право вето на такі зміни” [6, с. 47].

Стаття 8 Хартії, визначаючи припустимість, умови і межі здійснення адміністративного нагляду держави за діяльністю місцевого самоврядування, формулює *принцип пропорційності* як вимогу щодо здійснення такого нагляду. Як вказано у Пояснювальній доповіді, цей принцип вимагає, щоб контролюючий орган був зобов’язаний “використовувати метод, який найменше впливає на місцеву автономію і водночас дозволяє досягти бажаного результату” [6, с. 51].

Нарешті, слід звернути увагу, що частина друга статті 3 Хартії закріплює п’ять класичних принципів *виборчого права* (*вільні вибори, таємне голосування, пряме, рівне загальне виборче право*), поширюючи на місцеві вибори сферу застосування цих міжнародних виборчих стандартів, які закріплені статтею 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод лише для виборів законодавчого органу.

Таким чином, Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює у якості міжнародних стандартів місцевого самоврядування *принцип адміністративної автономії, принцип законності* (в рамках *принципу верховенства права*), *принцип субсидіарності, принцип територіальності, принцип пропорційності* (стосовно адміністративного нагляду), а також класичні *принципи виборчого права*.

Література

1. Tanchev E. International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections // European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism: Science and Technique of Democracy. Strasbourg : Council of Europe, 2005. № 39. P. 9–27.

2. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Міжнародні виборчі стандарти: правова природа, змістовна та системна характеристика, актуальні питання імплементації в законодавство України. Суми : Університетська книга, 2012. 230 с.

3. Ключковський Ю.Б. Правова природа та зміст міжнародних виборчих стандартів // Український часопис конституційного права. 2018. № 2. С. 27–41.

4. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти. Київ : Логос, 2012. 446 с.

5. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург ; Київ : Вид-во Ради Європи ; К.І.С., 2015. 58 с.
7. Баймуратов М. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство // *Вибори та демократія*. 2006. № 4(10). С. 17–24.
8. Батанов О.В. Муніципальне право України: підручник. Харків : Одіссей, 2008. 528 с.
9. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ : Ваіте, 2018. 908 с.

СУБСТИТУЦІЙНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ГАРАНТІЯ НАЙВИЩОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ЦІННОСТІ У ПРОБЛЕМАТИЦІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Сушинський Олександр

Актуальність розробки субституційної відповідальності органів публічної влади, їх посадових осіб. Найвища соціальна цінність і держава

Розробка мною упродовж тривалого часу загальної концепції (теорії) правової відповідальності зумовлює не тільки та не стільки “чистий” науковий інтерес, як “тривожні” суспільні процеси, події, “життєві” обставини, які так чи інакше спонукають до наукових і/та науково-прикладних розробок актуальної в такому сенсі проблематики. Саме моральна, громадянська позиція громадянина, науковця та “широкий критичний, у тому числі й професійний, інтерес” є чинником особистої відповідальності (відгуку) та, відповідно, актуалізації проблемних питань науково-прикладних розробок стосовно якості суспільного розвитку¹.

Ця розробка зумовлена осмисленням того, що упродовж багатьох років в Україні відбуваються події, які свідчать про безвідповідальність чи “безпорадність” органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в аспекті найвищих соціальних цінностей. Людство у своєму розвитку зрештою дійшло до вирішення проблеми

¹ Сушинський О. І. Вища відповідальність: концепція та практика суспільних змін // Проблеми розвитку публічного управління в Україні: пленер. засід. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. до 100-річчя запровадження державної служби України (12-13 квітня 2018 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 58–83.

“людина для держави чи держава для людини”. У Конституцію України внесено концепт найвищої соціальної цінності, якою є “людина”, а точніше – “її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека”. Адже відповідний припис такий: “людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека, визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю” (ч. 1 ст. 3 Конституції України²).

Однак пріоритетом відповідальності держави є саме її громадяни, тому в Основний Закон необхідно внести такий припис: “Громадяни України, їх життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека, визнаються Україною найвищою соціальною цінністю”.

Підсумовуючи констатуємо, що найвищою соціальною цінністю є громадянин (громадянка) у сукупності його (її) якостей (ознак) – життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека тощо. Тут також констатуємо, що це ще невичерпний перелік якостей людини, який є історичним. Саме ці якості громадян визначають зміст їх прав і свобод, які гарантуються усіма засобами та діяльністю держави.

Отже, відповідальністю держави є гарантування верховенства права, прав і свобод громадян, або інакше – найвища соціальна цінність насамперед у правому вимірі.

Загрози найвищої соціальної цінності та ризики соціальних збурень

Оцінка соціумом (громадянами, громадами та зрештою народом, нацією) недостатності відповідальності держави є ризиком соціальних збурень. Соціум оцінює відповідальність держави через, насамперед, де-факто життєзабезпечення та правопорядок, які є сутнісними стосовно його “гідності”, “гідного” рівня життя тощо.

Видається, що діяння органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб спрямовані інколи навіть не латентне, насамперед, на задоволення бізнес інтересів збиток інтересів громадян України. Адже в Україні не інвестується в гарантування найвищих соціальних цінностей, тому мають місце масштабні аварії, зокрема, на об’єктах комунальної інфраструктури, тривалий час на належному рівні не вирішуються питання утилізації відходів, життєзабезпечення (енерго-, тепло-, газо-, водопостачання та водовідведення тощо) поселень (сіл, селищ, міст), окремих об’єктів, передусім соціальної інфраструктури (заклади освіти, охорони здоров’я тощо). Упродовж вже тривалого часу не тільки окремі будівлі, а й цілі поселення часто відключають від джерел життєзабезпечення.

² Конституція України (Основний закон): прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 19.12.2019).



Аварія на об'єктах ЖКГ у Алчевську (місто обласного значення Луганської області) взимку 2006 р.).

Прикладів недостатньої відповідальності держави, а коректніше органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та й загалом “публічної служби” можна навести доволі багато. Це, наприклад, аварія на об'єктах ЖКГ у Алчевську (місто обласного значення Луганської області) взимку 2006 року³. У місті Бердянськ (місто обласного значення Запорізької області) внаслідок масштабної аварії на магістральному каналізаційному колекторі більша частина міста (6 мікрорайонів) залишилась без водопостачання⁴. У Новому Роздолі і Новояворівську Львівської області через зрив опалювального сезону оголосили надзвичайну техногенну ситуацію⁵. Мешканці Кам'янського через відсутність опалення вийшли на протест⁶. У Світловодську мешканці залишилися без опалення через прориви трубопроводу внутрішньобудинкових і міжбудинкових мереж централізованого теплопостачання⁷.

Прикладом системної безконтрольності та безвідповідальності є відключення від газопостачання та теплопостачання низки бюджетних

³ Аварія на об'єктах ЖКГ в Алчевську взимку 2006 р. URL: https://uk.wikipedia.org/.../Аварія_на_об%27ектах_ЖКГ_в_Алчевську_взимку_200...

⁴ На Азові більша частина курортного міста майже тиждень сидить без води. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/02/2/7205538/>. (дата звернення: 02.02.2019).

⁵ У Львівській області оголосили НС через зрив опалювального сезону. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/11/08/novyna/suspilstvo/lvivskij-oblasti-oholosyly-ns-cherез-zryv-opalyvalnoho-sezonu> (дата звернення: 08.11.2019).

⁶ Мешканці Кам'янського через відсутність опалення вийшли на протест. URL: <https://glavcom.ua/news/meshkanci-kamyanskogo-через-vidsutnist-opalennya-viyshli-na-protest-642345.html> (дата звернення: 25.11.2019).

⁷ Зрив опалювального сезону у Світловодську: відкрито кримінальне провадження. URL: <https://glavcom.ua/news/zriv-opalyvalnogo-sezonu-u-svitlovodsku-vidkрито-kriminalne-provadžzhennya-642367.html> (дата звернення: 25.11.2019).

закладів, зокрема закладів освіти та охорони здоров'я у багатьох областях України⁸. Так, як приклад, в усі корпуси Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича було припинено газопостачання⁹, а також від газу відключили міську раду Чернівців.



Проблема зі сміттям у Львові: гризуни, мухи і мільйони гривень // (Джерело : <https://www.radiosvoboda.org/a/28489718.html>)

На ситуацію щодо припинення газопостачання була відповідна реакція Кабінету Міністрів України¹⁰. Зокрема Кабінет Міністрів України в особі Прем'єр-міністра України запропонував містам взяти у власність ТЕЦ¹¹.

В Україні упродовж тривалого часу не вирішується питання збору та переробки відходів, адже так і не вирішеною залишається проблема “сміття” у місті Львові¹². Міський голова Львова Андрій Садовий “нагадав,

⁸ Опалювальна криза в Україні: що відбувається у замерзлих містах. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/publication/1762416-opalyvalna-kriza-v-ukrayini-scho-vidbuvayetsya-u-zamerzlikh-mistakh> (дата звернення: 14.11.2018).

⁹ ЧНУ і СІЗО залишається без газу. URL: <https://acc.cv.ua/news/chernivtsi/chnu-i-sizo-zalishatsya-bez-gazu-38903> (дата звернення: 05.12.2018).

¹⁰ Гройсман пригрозив радикальними заходами. URL: <https://www.obozrevatel.com/ukr/economics/zriv-opalyvalnogo-sezonu-grojsman-prigriziv-radikalnimi-zahodami.htm> (дата звернення: 14.11.2018).

¹¹ Сивачук О. У Кабміні запропонували містам взяти у власність ТЕЦ. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1762314-u-kabmini-zaproponovali-mistam-vzyati-u-vlasnist-tets> (дата звернення: 14.11.2018).

¹² П'єцух М. Львів SOS: підсумки сміттового року. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2017/06/1/7145514/> (дата звернення: 01.06.2017).

що Львівська міська рада погодилась оплатити розробку документації, а також саме будівництво полігону ТПВ, необхідна лише земельна ділянка, яку мала б надати ЛЮДА”¹³. Водночас заступник міського голови Львова з питань ЖКГ також сказав, що “Лише за 2018 – 2019 роки ми скерували 168 листів (Президенту України, прем’єру, віце-прем’єру, міністру регіонального розвитку, голові ВРУ, голові ЛЮДА) із проханням виконати норму закону і виділити земельну ділянку для облаштування полігону. Також у червні 2017 року держкомісія з надзвичайних ситуацій дала доручення ЛЮДА виділити ділянку під полігон. Однак ділянки, які нам пропонували, не відповідали встановленим ДБН щодо площі території, не відповідали висновкам науково-експертних груп щодо цільового використання, відстані до водних об’єктів, курортів і житлової забудови”¹⁴.

Викладене стосовно проблематики твердих побутових відходів є правовою позицією посадових осіб місцевого самоврядування та спроба “перекладання” ними відповідальності територіальної громади та її органів місцевого самоврядування (ради та її виконавчих органів), їх посадових осіб за вирішення питань територіальної громади. Адже, ні міські голови, ні місцеві ради та їх виконавчі органи, ні депутати не хочуть ухвалювати непопулярні рішення про утилізацію відходів на своїх територіях¹⁵. Водночас, як з їх мовчазної згоди, так за їх активної участі, проводяться (просуваються) за різними, зокрема й корупційними, схемами збиткові для інтересів територіальної громади рішення стосовно майна, зокрема й землі комунальної та державної власності.

Є також інші загрози стосовно найвищої соціальної цінності. До таких загроз відносимо безконтрольну міграцію на територію України іноземців, злочинних угруповань, які становлять реальну загрозу правопорядку та й зрештою національній безпеці. З цим пов’язано нелегальний обіг зброї, наркотиків тощо. Мігруючі територією України злочинні угруповання фактично тероризують не тільки окремі поселення, а й цілі регіони¹⁶.

¹³ Лазуркевич С. Мери міст Львівщини підтримали створення регіонального сміттового полігону. URL: https://zaxid.net/meri_mist_lvivshhini_pidtrimali_stvorenniya_regionalnogo_smittyevogo_poligonu_n1481787 (дата звернення: 22.05.2019).

¹⁴ Лазуркевич С. Мери міст Львівщини підтримали створення регіонального сміттового полігону. URL: https://zaxid.net/meri_mist_lvivshhini_pidtrimali_stvorenniya_regionalnogo_smittyevogo_poligonu_n1481787 (дата звернення: 22.05.2019).

¹⁵ Громадські слухання: Львів’яни хочуть сміттєзавод, але не у Львові. URL: https://zik.ua/news/2018/07/19/gromadski_sluhannya_lvivyanu_hochut_smittiezavod_ale_ne_u_lvovi_1369755 (дата звернення: 19.07.2018).

¹⁶ На Дрогобиччині “на гарячому” спіймали серійних крадіїв банківських терміналів. URL: <https://portal.lviv.ua/news/2019/12/13/na-drohobychchyni-na-hariachomu-spijmalyseriijnkyh-kradiiv-bankivskyykh-terminaliv?fbclid=IwAR0BuS9aEgX03xxnJDU74tyXl8C1ow7zLBahBrbYfiwRkb3eJ4ZcHoidemo>.

Ситуація пов'язана з обмеженням і, насамперед, з припиненням життєзабезпечення є надзвичайною, що зумовлює до дій з позицій крайньої необхідності в аспекті найвищих соціальних цінностей. У зв'язку з фактичною монополізацією у сфері життєзабезпечення надзвичайні ситуації можуть бути умисно створені у тому числі й агентами впливу не тільки і не стільки з позицій їх матеріальної вигоди, як з метою впливу на політичну ситуації у державі чи окремих її регіонах.



Джерело: На Дрогобиччині «на гарячому» спіймали серійних крадіїв банківських терміналів. URL: PORTAL.LVIV.UA.

Надзвичайною ситуацією у законодавстві України вважається порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат.

Українське законодавство визначає: “**надзвичайна ситуація** – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності” (п. 21 ч. 1 ст. 2 Кодексу¹⁷).

Водночас **крайня необхідність** визначається як стан, за якого особа правомірно заподіює шкоду інтересам, що охороняються

¹⁷ Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 34/35. Ст. 458. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

державою, щоб усунути небезпеку, що безпосередньо загрожує особі чи охоронюваним законом правам цієї людини або інших осіб, а також суспільним інтересам чи інтересам держави, за умови неможливості усунути цю небезпеку іншими засобами, якщо при цьому не було допущено перевищення меж крайньої необхідності (ч. 1 ст. 39 Кримінального кодексу України¹⁸).

В аспекті цього, та й відповідного конституційного припису, крайня необхідність – це суб’єктивне право кожної людини. Однак для окремого кола осіб, зокрема посадових осіб, крайня необхідність – особливість їх правового статусу, юридичний обов’язок, передбачений, наприклад, службовим становищем посадової особи.

Отже, узагальнюючи викладене, зазначимо, що ситуація із таким станом життєзабезпечення в Україні інколи є умисним латентним впливом на політичну ситуацію.

Викладене нас спонукає до розробки відповідної проблематики відповідальності держави, а коректніше органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та й загалом “публічної служби” в аспекті найвищих соціальних цінностей, зокрема й в частині проблематики життєзабезпечення.

Отже, загрозами найвищої соціальної цінності та ризиками соціальних збурень є безвідповідальність стосовно життєзабезпечення соціуму та правопорядку, що зумовлюють розробку концепції відповідальності у системній організації публічної влади.

Найвища соціальна цінність і відповідальність: політичний аспект

У засобах масової інформації зокрема у виступах і публікаціях політиків, кандидатів на різні посади, пости поширеним є тезис “беру відповідальність ...” (“беру на себе відповідальність”, “усю відповідальність за результат беру на себе”, “я особисто приймаю на себе повну відповідальність” і т.п.). Президент України, кандидат у президенти Віктор Ющенко запевнив, що готовий взяти на себе відповідальність за ситуацію в Україні. Під час ефіру на ТРК “Україна” він сказав: “Я беру відповідальність на себе¹⁹”. На засіданні відповідної комісії щодо ситуації з теплопостачання Президент України Петро Порошенко сказав: “Якщо хтось у Смілі або навіть у Києві не може ухвалити рішення або боїться зірвати пломбу, я приймаю це рішення. Негайно дайте людям газ і тепло. Під мою відповідальність. Протягом доби оформити всі необхідні папери ... Даю

¹⁸ Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25/26. Ст. 131. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

¹⁹ Я беру відповідальність на себе, – Ющенко про ситуацію в країні. URL: https://zaxid.net/ya_beru_vidpovidalnist_na_sebe_ndazh_yushhenko_pro_situatsiyu_v_krayini_n1093619 (дата звернення: 15.01.2010).

вам кілька годин. Мені як Президенту доповісти, що тепло запущено і газ пішов”²⁰.

Однак апостеріорі (з досвіду, де апостеріорі та апріорі (від лат. a posteriori – з наступного; a priori – з попереднього)) відмічаємо, що на загал громадяни, як правило, мають “розмите” розуміння суспільного феномену відповідальності. Поширеним є розуміння відповідальності як “зобов’язання” особи стосовно певних діянь чи/та результатів. Відповідальність як концепт подається немовбито усталеним поняттям у класичному юридичному використанні чи навіть ширше – у сучасній юриспруденції, зокрема: у цивільному праві відповідальність визначається “зобов’язанням” відшкодування збитків; у кримінальному праві відповідальність визначається “зобов’язанням” понести покарання чи зазнати кари, перетерпіти тощо²¹.

Засади загальної концепції відповідальності

Проблематика відповідальності, насамперед її загальна концепція (теорія), є в розвитку.

Відповідальність, у розроблюваній нами загальній концепції, – характеристика якості особи – певний вимір, оцінка співвідношення реального та ідеального, де-факто та де-юре тощо її діянь і їх результатів²². Відповідальність у цій концепції є у зв’язку з нормою, правом, законом і результатом їх функціонування. Норма завжди ідеальна, а її розуміння, усвідомлення та дотримання конкретною особою реальне. Норма проектує чи задає ідеальний результат, а життя творить реальний результат. Концептом загальної концепції відповідальності є співвідношення де-юре та де-факто чи інакше – норми та її функціонування – ідеального результату та їх особистісного виміру (виконання норми та досягнутого результату певною особою).

В аспекті розроблюваної нами гіпотези – громадяни, громади та народ, нація та держава можуть бути спроможними тоді та лише тоді, коли виконуються умови сукупності належних (достатніх) гарантій та гарантування відповідальності (кожного та усіх), якими є сила (фізичні засоби), майно, право (верховенство права) та демократія²³.

²⁰ Президент України Петро Порошенко зажадав негайно увімкнути центральне опалення в Смілі Черкаської області. URL: https://censor.net.ua/ua/news/3097147/zirvaty_plombu_pid_moyu_vidpovidalnist_daty_lyudyam_teplo_i_dopovisty_meni_poroshenko_zajadav_uvimknuty (дата звернення: 15.11.2018).

²¹ Сушинський О. І. Правова відповідальність: засади компетенційної концепції // Вибори та демократія. 2010. № 2/3(24/25). С. 83–91.

²² Там само.

²³ Сушинський О. І. Спроможна громада: концепція засад гарантій // Муніципальна реформа к контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 6 грудня 2018 р.). К. : ТОВ “ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС”, 2018. С. 42–47.

На відповідальність особи впливають заохочення, винагороди – цінності, які їй надаються та обмеження, позбавлення певних цінностей, покарання.

Особистісні, групові інтереси, обставини так чи інакше задають, спонукають до відповідальності.

Особи ідентифікуються за обсягом, “тягарем” відповідальності. Інакше кажучи, саме відповідальність є ідентифікуючою ознакою особи.

Отже, актуальним є парадигмальне та доктринальне переосмислення відповідальності в системній організації публічного управління, публічної влади та публічної служби стосовно найвищих соціальних цінностей, де основним концептом є те, що гарантування найвищих соціальних цінностей є системною відповідальністю (відповідальністю усіх і кожного у системі здійснення публічної влади).

Усвідомлення основної чи фундаментальної ролі відповідальності стосовно найвищих соціальних цінностей зумовлює нову парадигму організації публічного управління (врядування), публічної влади та публічної служби, яку умовно називаємо системною відповідальністю.

Відповідальність громадян є у системному зв’язку з середовищем їх перебування – у своїй сім’ї, громаді, нації зрештою державі. У відповідальності громадян проявляється їхня гідність. Відповідальність громадян є у системному зв’язку з відповідальністю своїх громад, націй і держав. Саме системна відповідальність є достатньою умовою громадянського суспільства.

Безперечно, що саме сім’я та громада є первинним середовищем формування гідності (інакше – людяності) кожної людини.

Гідність “оцінюється” (“вимірюється” чи “зважується” тощо) кожного та усіх (нашою) відповідальністю. Адже ми як громадяни відповідальні за “наш вибір”²⁴.

Сутність субституції та відповідальність

У цій розробці обґрунтовується теза про те, що неналежне публічне управління та відповідне здійснення влади одним з органів системи зумовлює для іншого (тягне) цієї системи субституцію як перебирання чи звернення відповідальності стосовно гарантій найвищих соціальних цінностей. Інакше кажучи сутністю системної організації публічної влади є синергія як ефект спільної дії кожного та усіх та перебирання (перехоплення) відповідальності.

У питаннях відносин держави та територіальної громади важливою є правова позиція України та інших держав, яка прописана у Європейській хартії місцевого самоврядування (підписана від імені України 6 листопада 1996 року в місті Страсбурзі). Йдеться про адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, що Європейською хартією місцевого самоврядування регламентується так:

²⁴ Сушинський О. І. Відповідальність суспільства та громадянина у праві безпосередньої демократії // Вибори та демократія. 2011. № 3(29). С. 63–74.

“1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти” (ст. 8 Європейської хартії²⁵).

Гарант найвищої соціальної цінності як субституційний відповідач в умовах мотивованої необхідності перебирає відповідальність (владу та ресурси, майно) безпосереднього відповідача.

Концепт субституційної відповідальності

Держава та територіальна громада в особі відповідних органів влади, їх посадових осіб відповідальні гарантувати верховенство права, права та свободи громадян і у випадку обґрунтованої та, насамперед, крайньої необхідності перебрати управління та майно з метою невідкладного забезпечення життєдіяльності та правопорядок для усіх і кожного (соціуму – громадян, колективів, громад, народу, нації).

Громадяни, громади та й народ, нація в особі органів публічної влади та їх посадових осіб мають законних представників, наділених відповідальністю, яка здійснюється публічно-управлінськими функціями та публічно-владними компетенціями.

Отже, особливістю правового статусу органів публічної влади, їх посадових осіб як законних представників є відповідальність гарантування найвищих соціальних цінностей.

Ця особливість правового статусу зумовлює необхідність надання йому (законному представнику) додаткових засобів гарантій відповідальності пропорційних його представницьким обтяженням чи обтяженням його свобод (тягарем відповідальності).

Інакше кажучи, необхідними є засоби забезпечення якщо не розширення, то принаймні “розумного” збереження меж права законного представника детермінованих відповідальністю представництва прав громадян, громад, народу, нації.

²⁵ Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 19.12.2019).

Гарант найвищої соціальної цінності як субституційний відповідач в умовах мотивованої необхідності перебирає відповідальність (функції, владу та ресурси, майно) безпосереднього відповідача.

Субституційна відповідальність у проблематиці децентралізації

В Україні, та й не тільки, ведуться наукові та практичні дискусії про децентралізацію, яку зводять, як правило, до доволі заманливої ідеї – максимально передати чи визнати за органами місцевого самоврядування тих компетенцій та відповідальності, які закріплені за органами державної влади та, насамперед, виконавчої влади. Однак, майже не дискутується примат вищої відповідальності держави, що зумовлює згідно з принципами субсидіарності та субституційності відповідно субсидіарну та субституційну її відповідальність, а саме забезпечити реалізацію, охорону та захист прав і свобод громадян незалежно від рівня чи обсягу стратифікації публічної влади.

Гарантія найвищої соціальної цінності є відповідальністю системи “держава та територіальні громади”, яка трансформується у відповідальність органів державної влади та органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Децентралізація як перерозподіл (передача) між державою та територіальними громадами публічно управлінських і публічно владних компетенцій та, насамперед, виконавчовладної компетенції органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам не звільняє державу від відповідальності як гаранта верховенства права, прав і свобод громадян – найвищої соціальної цінності.

У контексті субституційної відповідальності загрози найвищим соціальним цінностям зумовлюють перебрання відповідальності у системі органів здійснення публічної влади, насамперед, державою від територіальної громади у випадку мотивованої необхідності.

Отже, держава є певним засобом, який також володіє своєю системою засобів гарантій та гарантування права, прав і свобод²⁶. Вона є одним із основних ресурсів, насамперед організаційною формою, тобто засобом гарантій права, прав і свобод людини та громадянина, громади, нації, національної безпеки. В аспекті поняття ресурсу, зокрема засобу гарантій права, держава є основним суб’єктом розвитку та гарантування об’єкта гарантій, насамперед права, прав і свобод людини та громадянина, громади, нації, національної безпеки, зокрема охоронної та захисної дії та/чи протидії щодо реальних і/чи можливих загроз.

²⁶ Сушинський О. І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу : монографія. Львів : Львівський державний інститут новітніх технологій та управління імені В’ячеслава Чорновола, 2010. С. 44.

**ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
МІЖНАРОДНИХ ТА
ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Микісвич Михайло,
Яворська Ірина

В сучасних умовах реалізації конституційно закріпленого курсу України на європейську та євроантлантичну інтеграцію, зростає роль територіальних одиниць в забезпеченні виконання завдань регіонального співробітництва в різних сферах суспільних відносин.

Успіхи і досвід міжрегіонального співробітництва країн-членів Європейського Союзу може бути використаний Україною в рамках процесів децентралізації публічної влади, зокрема, шляхом передачі відповідних повноважень на рівень транскордонної співпраці з країнами-сусідами, наприклад, з Польщею.

Міжрегіональне співробітництво є важливою складовою стратегічного партнерства України та Республіки Польща, ефективним засобом європейської інтеграції України, а також практичним механізмом впровадження європейських стандартів на регіональному та місцевому рівнях. В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС зазначається, що транскордонне співробітництво має на меті посилення співпраці у сфері освіти, науки, культури, забезпечення розвитку прикордонної співпраці, налагодження тісних зв'язків між територіями, що межують між собою. У більшості випадків прикордонні регіони мають спільну історію, традиції, тісні особисті та ділові зв'язки [5, с. 234].

На сьогодні, Україна має найрозвинутішу мережу міжрегіональної співпраці саме з Республікою Польща. Практично всі області України та воєводства Польщі уклали угоди про міжрегіональне співробітництво. Усі 16 воєводств Польщі мають партнера в Україні на рівні області. Найбільше українських партнерів мають Підкарпатське, Люблінське, Лодзьке, Сілезьке та Мазовецьке воєводства. З українського боку найбільше польських партнерів мають Львівська, Одеська, Івано-Франківська, Вінницька та Волинська області.

Розвиток українсько-польського міжрегіонального співробітництва здійснюється Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерством закордонних справ, Міністерством інфраструктури та Міністерством економічного розвитку і торгівлі, з польського боку – Міністерством внутрішніх справ, Міністерством регіонального розвитку та Міністерством закордонних справ України.

Для вирішення ключових питань українсько-польського міжрегіонального співробітництва на міждержавному рівні створено

інституційний механізм – Українсько-польську Міжурядову Координаційну Раду з питань міжрегіонального співробітництва (МКРМС). МКРМС приймає рішення з ключових питань міжрегіонального співробітництва, визначає загальні напрямки і головні принципи його розвитку, надає компетентним органам України і Польщі відповідні пропозиції, розробляє спільні програми діяльності, спрямовані на розвиток міжрегіональної співпраці та в цілому координує міжрегіональне співробітництво на рівні областей України та воєводств Республіки Польща.

Базовим документом українсько-польського міжрегіонального співробітництва є Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво, підписана 24 травня 1993 року. Зазначеним міжнародним договором закріплюються правові засади співпраці органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування України та Республіки Польща, зокрема, в економічній, культурно-гуманітарній, освітній та туристичній сферах.

В рамках існуючих домовленостей органів місцевої влади та самоврядування України та Республіки Польща здійснюється активна співпраця, зокрема, проводяться спільні культурно-мистецькі заходи, реалізуються проекти молодіжних обмінів, проводяться різноманітні стажування, відбуваються конференції, форуми, семінари тощо.

Важливими осередками інтенсифікації та розвитку українсько-польського міжрегіонального та транскордонного співробітництва виступають єврорегіони “Карпатський” та “Буг”, які діють в українсько-польському прикордонні [1]. Єврорегіон “Карпатський” функціонує на основі Декларації про співпрацю спільнот, які мешкають на території Карпатського регіону, а також на основі статуту Міжрегіональної Асоціації “Карпатський єврорегіон”, що були підписані 14 лютого 1993 р. в м. Дебрецені (Угорщина) міністрами закордонних справ України, Польщі та Угорщини. Функціонує Асоціація органів місцевого самоврядування “Єврорегіон Карпати - Україна” створена у 2007 році як перша в Україні об’єднувальна самоврядна ініціатива, що будувалася “знизу”. Членами Асоціації є 66 органів місцевого самоврядування та їх об’єднань Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Чернівецької областей [3].

У 2019 р. відбувся навчальний візит представників самоврядних органів до Республіки Польща, який спільно організували CBC Programme Poland-Belarus-Ukraine і єврорегіон “Карпати – Україна”.

У 2016 р. Європейська комісія затвердила Спільну операційну програму щодо Польщі, Білорусі, України, що спрямована на промоцію місцевої культури та охорону історичної спадщини, покращення доступності регіонів, боротьбу зі спільними викликами у сфері безпеки.

У 2018 році у рамках реалізації Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат Україна підписала з урядами Польщі, Угорщини та Словаччини спільну декларацію про наміри щодо створення нової макрорегіональної стратегії Європейського Союзу для Карпатського регіону для посилення транскордонної співпраці в реалізації спільних ініціатив з підвищення якості довкілля, рівня функціональної доступності в рамках території українських Карпат, інституційної співпраці.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 892 затверджено план заходів щодо збереження української частини природного об'єкта всесвітньої спадщини ЮНЕСКО “Букові праліси і давні ліси Карпат та інших регіонів Європи” та сталого розвитку прилеглих до нього територій, яким передбачено організаційні заходи, спрямовані на створення умов для розвитку Карпатського біосферного заповідника, Ужанського національного природного парку, національних природних парків “Зачарований край”, “Синевир” і “Подільські Товтри”, природних заповідників “Торгани” і “Розточчя”.

Державна програма розвитку регіону українських Карпат на 2020 – 2022 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2019 року передбачає здійснення комплексу заходів із застосуванням підходу, що базується на дотриманні прав людини. Забезпечення економічного зростання передбачено шляхом використання інноваційного механізму підтримки малого та середнього підприємництва та реалізації спільних інвестиційних проєктів на території українських Карпат. Виконання відповідних завдань Програми здійснюватиметься з урахуванням принципів, визначених *Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат*. Також під час виконання Програми братимуться до уваги положення Національної доповіді “Цілі сталого розвитку: Україна” [4].

Таким чином, транскордонне співробітництво між Україною та Республікою Польща спрямоване на покращення якості життя прикордонних територій, оптимізацію їх розвитку, впровадження інноваційних технологій, посилення співпраці у культурній та освітній сферах. Це, в свою чергу, вимагає переосмислення підходів до більш ефективної участі органів місцевого самоврядування в реалізації міжнародних проєктів і програм в рамках міжрегіонального співробітництва.

Література

1. Офіційний сайт Посольства України в Республіці Польща. URL : <https://poland.mfa.gov.ua/ua/ukraine-pl/regions>.
2. Про транскордонне співробітництво : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15/ed20181011#n16>.

3. URL: <http://euroregionkarpaty.com.ua/about.html>.

4. Державна програма розвитку регіону українських Карпат на 2020 – 2022 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2019 року // Офіційний вісник України. – 2019. 8 листопада.

5. Поглиблення відносин між ЄС та Україною / за заг. ред. М. Емерсона та В. Мовчан. Київ, 2019. 255 с.

МАГДЕБУРЗЬКЕ ПРАВО В УКРАЇНІ – ЄВРОПЕЙСЬКА ТРАДИЦІЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Кобилецький Микола

Магдебурзьке право почало поширюватись на українські землі разом з німецькими колоністами. Кількість німецьких колоністів значно зросла в період правління короля Русі Данила Галицького та нападу монголів Батухана у 1240 – 1241 р. Данило Галицький та його наступники заохочували переселення німецьких колоністів різними привілеями бажаючи розбудувати міста за європейськими зразками, поживити торгівлю і промисел та підвищити економічний статус держави. Тогочасний літописець писав “Німці з Сілезії, Саксонії та Рейну були основними переселенцями до Руських міст, які відбудовувались або будувались заново”. Німці йшли вдень і вночі, купці і ремісники, бо власне бо власне їх найбільше бракувало. У 1320 р. волинський князь надав купцям з Торуня грамоту на вільну торгівлю на своїй території. У 1339 р. останній Галицько-Волинський князь Юрій II Тройденевич надав магдебурзьке право місту Сяноку. Серед міщан згадуються українці (русини), поляки, угорці та німці. На думку українських, польських та німецьких дослідників магдебурзьким правом у період існування Руського королівства, (Галицько-Волинської держави) володіли Львів, Володимир, Перемишль, Ярослав та інші міста. Після смерті останнього Галицько-Волинського князя Болеслава-Юрія II Тройденевича Галичину захопив польський король Казимир III Великий. Остаточно Галичина відійшла до Польського королівства у 1349 р. Волинь відійшла до Великого князівства Литовського. У 1356р. король Казимир III Великий надав місту Львову привілей на магдебурзьке право. Магдебурзьке право поширювалось на всіх мешканців міста українців, поляків, німців, вірменів, євреїв, татар та сарацинів. Для покращення матеріального стану міста йому було надано 70 франконських ланів. Львову на думку професора Р. Лібервірта було надано магдебурзько-бреславське (вrocławське) систематизоване лавницьке право 1261 – 1295 рр. Українські, польські та німецькі дослідники вважають привілей 1356 р. повторним локаційним привілеєм. Магдебурзьке

право було надано і іншим містам Галичини. Австрійський дослідник Р. Каїндль писав що у Галичині більше 400 міст і сіл володіли магдебурзьким правом.

На українських землях, що увійшли до складу Великого князівства Литовського яке українські дослідники називають Литовсько-Руська держава магдебурзьке право почало поширюватись дещо пізніше і не такими швидкими темпами у XIV – XV ст. У 1374 р. князі Георгій та Олександр Корятовичі надали місту Кам'янець-Подільському магдебурзьке право. Це місто стало найбільшою та найважливішою фортецею в Україні. Хоча як вже згадувалось німецькі колонії у Володимирі та Луцьку існували ще у XIII ст.. У 1432 р. магдебурзьке право отримало місто Луцьк який став новим центром Волині. У 1438 році Великий Литовський князь Свидригайло надав магдебурзьке право м. Кременцю. Окрім магдебурзького права в українських містах Волині і Підляшшя діяло кульменське (хелмінське) право. У 1444 р. його отримало місто Мельник. У 1514 р. Дорогобуж та ін. Переважну кількість міст Волині, що володіли магдебурзьким правом становили приватновласницькі міста які належали магнатським родинам Острозьких, Вишневецьких, Заславських, Сангушків та ін.. На думку українських, німецьких і російських науковців у 1498 р. магдебурзьке право отримала столиця України місто Київ.

Магдебурзьке право поширилось і на інші міста Правобережної України. У 1543 р. його отримала Стара Синява, 1578 р. Літин, 1585 р. – Корсунь, 1529 р. – Чигирин, 1564 р. – Звенигород, 1622 р. – Лисянка, 1514 Дерезня, 1640 р. – Сатанів, 1615 р. Біла Церква, 1644 р. – Овруч та ін. Поряд із наданням магдебурзького права траплялися й випадки його позбавлення. так у 1589 р. місто Білу Церкву, коли міщани надали зброю і продовольство повсталим козакам. Магдебурзьке право було відновлено лише через 30 років. Схожі випадки 1595 р. зафіксовано у містах Корсунь та Брацлав. Унаслідок війн і пожеж на українських землях дуже часто зустрічалися випадки повторного надання магдебурзького права. Зокрема такі випадки мали місце у 1754 р. коли були видані нові привілеї для міст Заслава та Славути, 1778 р. – для міста Свинюхи, а 1790 р. – Почаїв та ін.

На Лівобережній Україні магдебурзьке право стало поширюватись наприкінці XVI ст. У 1585 р. його отримало місто Переяслав, 1620 р. – місто Стародуб (тепер Російська федерація), 1623 р. – Чернігів, 1627 р. – Ніжин, 1666р. – Погар та ін. Місто Полтава отримало магдебурзьке право на основі привілеїв останнього українського гетьмана К. Розумовського у 1752р., а Новгород-Сіверський у 1758 р. Українські дослідники вказують, що магдебурзьке право Полтава отримала ще в період Речі Посполитої, а

привілей 1752 року був повторним, релакційним привілеєм. Усі міста України, що володіли магдебурзьким правом українські дослідники, зокрема М. Владимирський-Буданов, А. Яковлів, поділили на три групи. До першої групи зараховували міста з так званим повним магдебурзьким правом (Львів, Камянець-Подільський, Київ), що мали самоврядування на основі 2 колегій: міська рада у складі радників і бургомістрів, що виконували в основному адміністративні функції, та вїйт і лавники, що здійснювали судові функції. До другої групи міст відносились міста з непевним магдебурзьким правом – де діяла спільна колегія з бургомістрами, радниками, вїйтом і лавниками, що виконували адміністративні та судові функції. Міста неповного магдебурзького права склали основну кількість міст України, що володіли магдебурзьким правом. Третю групу міст складали приватновласницькі міста, які формально мали органи міського самоврядування, аналогічні до міст із неповним магдебурзьким правом, але у своїй діяльності перебували під цілковитим контролем власника чи його представника. Міста з неповним магдебурзьким правом також поділяли на міста в яких посада вїйта належала місту, та міста в яких вїйтівство належало іншим особам – старості, або спадковому вїйту.

До правового устрою німецьких та інших європейських міст були найбільш наближеними західноукраїнські міста, зокрема місто Львів, яке вважали материнським містом (*mutterstadt*). На відмінну від українських міст, що перебували у складі Великого Князівства Литовського до Люблінської Унії де основну роль в управлінні містами відігравали вїйти в українських містах у складі Польського королівства управління здійснювали міські ради. Радники із свого числа обирали бургомістрів які почергово виконували функції керівника міста. Вїйти у свою чергу очолювали вїйтівсько-лавничі суди та здійснювали судові повноваження. Кількість радників не була чітко визначена, в різних містах становила від 3 до 12 осіб. З початку XVI ст. у Львові кількість радників становила 12 осіб, у Сяноку з 1366 р. – 6 осіб, у Кам'янці – Подільському, що керувався Львівським правом, кількість радників складалась у різні роки з 9, 11 та меншої кількості радників, а у Жовкві – 4 радників.

Внаслідок національно-визвольної війни українського народу було утворено Українську державу, що отримала назву Гетьманщина. Усі міста Гетьманщини поділялись на дві групи привілейованих (магістратських) та непривілейованих (ратушних) міст. До привілейованих міст Гетьманщини відносились міста, що володіли магдебурзьким правом. Український дослідник В. Романовський писав, що магдебурзьким правом у XVII ст. володіли понад 30 міст. У XVIII ст. лише 11 міст: Чернігів, Переяслав,

Новгород-Сіверський, Стародуб, Ніжин, Почеп, Млин, Остер, Козелець, Полтава, а також Київ. Міста, що не володіли магдебурзьким правом отримали назву ратушних міст. Українські гетьмани видали значну кількість універсалів та інших нормативних актів у яких підтримували місцеве самоврядування на основі магдебурзького права. Негативний вплив на розвиток місцевого самоврядування на основі магдебурзького права стало втручання московських царів у діяльність українських міст. Міста Гетьманщини, що володіли магдебурзьким правом окрім міста Києва, що мав особливий статус були містами неповного магдебурзького права, де не існувало чіткого поділу між органами міського самоврядування, що виконували адміністративні й судові функції. Міста Гетьманщини в цілому зберегли систему міського самоврядування створеного ще у період Речі Посполитої. Привілейовані міста очолювали виборні війти, бургомістри і радники, судові функції виконували лавники. У магістратських містах уся повнота влади належала магістратові і вони володіли більшою самостійністю у порівнянні з ратушними містами. Магістрат складався з магістратських урядників – старших та молодших. До старших належали війт, бургомістр, радники, лавники та магістратський писар, до молодших комісар межовчик, городничих та возний. Війт спочатку затверджувався Гетьманом, а потім Генеральною військовою канцелярією. У руках війта зосереджувались всі важелі управління містом. Війт разом з населенням міста обирав міську раду до якої у різних містах входили від 6 до 24 радників. Радники обирали з свого числа від 2 до 12 бургомістрів. Судові функції виконували війт і лавники яких також обирали населення міста. Війтівсько-лавничі суди розглядали цивільні і кримінальні справи. На практиці відбувалися спільні засідання адміністративної і судової колегій під головуванням війта. У більшості міст Гетьманщини, що володіли магдебурзьким правом на діяльність органів міського самоврядування впливала козацька старшина, яка втручалася у їх діяльність. Магдебурзьке право в Гетьманщині було загальнодержавним правом, оскільки застосовувалось у адміністративній діяльності міст та міських і козацьких судах а також у кодифікації українського права. Магдебурзьке право разом із хелмінським правом, Саксонським Зерцалом, українським звичаєвим правом та нормативно-правовими актами органів влади Гетьманщини стало основними джерелами кодифікації українського права у XVIII – першій половині XIX ст.

На західноукраїнських землях, які за першим поділом Речі Посполитої 1772 р. увійшли до Австрії, магдебурзьке право діяло до 1786 р. На українських землях у складі Російської імперії магдебурзьке право було ліквідовано 1831 р. У Києві магдебурзьке право було скасоване

наприкінці грудня 1834 р. Київ став останнім українським містом, у якому було ліквідовано магдебурзьке право.

На українських землях діяли три різноманітні моделі магдебурзького права. Перша модель функціонувала на західноукраїнських землях, де воно почало поширюватись ще у Галицько-Волинській державі і здійснювалось за посередництвом німецьких колоністів. Правовий устрій західноукраїнських міст був найбільш наближеним до устрою німецьких, польських та інших європейських міст. Тут керівником міст були бургомістри, які почергово обиралися з числа радників. Інша модель діяла у місті Києві та інших українських містах, що перебували у складі Великого князівства Литовського, а пізніше Речі Посполитої. Тут керівниками міст були війти, які виконували адміністративні та судові повноваження. Третя модель міського самоврядування функціонувала у містах Гетьманщини. Тут також поряд з джерелами магдебурзького права і Саксонського Зеркала використовувалися Литовські Статути, українське звичаєве право та нормативно-правові акти органів влади Гетьманщини. Українські дослідники вважають магдебурзьке право на українських землях, що перебували у складі Великого князівства Литовського і Гетьманщини українським міським правом оскільки відбувся взаємовплив, магдебурзького права з Литовськими статутами і українським правом. Магдебурзьке право через використання у його джерелах праць глоса торів і коментаторів римського права, зокрема Йоганеса фон Буха, *Corpus Juriscivilis* Юстиніана та праць античних авторів сприяло рецепції римського права в Україні.

Безпосередні зв'язки з Магдебургом мало лише місто Львів, від якого одержувало ортілі. Львів мав найвищий рівень самоврядування серед українських міст з магдебурзьким правом. Він був зразковим містом для них, так званим материнським містом. Львівська міська рада виконувала функції апеляційного суду (обергофу), для українських міст, що володіли магдебурзьким правом.

Таким чином, магдебурзьке право сприяло формуванню в Україні громадянського суспільства, демократизму та регламентувало суспільне життя на підставі правових норм, створювало правову основу для належного функціонування міст. Майже всі українські міста, що перебували у складі Галицько-Волинської держави, Польського королівства, Великого князівства Литовського та Гетьманщини володіли магдебурзьким правом. У середині XVIIIст. міст, що володіли магдебурзьким правом налічувало близько однієї тисячі. Магдебурзьке право сприяло формуванню українського міщанства як суспільного стану.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Бедрій Руслан

Дослідження проблем децентралізації та місцевого самоврядування в Україні є дуже важливим та актуальним на сучасному етапі. Як відомо, в нашій державі відбувається реформування системи публічної влади. Для належної реалізації започаткованих реформ необхідно внести зміни до Конституції України в частині децентралізації влади, які були б базою для подальших законодавчих новел у цьому напрямі.

У цьому контексті вбачається за доцільне згадати Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року [1]. Цей засадничий документ, зокрема, містить наступні шляхи розв'язання існуючих проблем у сфері місцевого самоврядування та управління: 1) визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності місцевих органів публічної влади; 2) забезпечення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для здійснення органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) власних та делегованих повноважень; 3) розмежування повноважень між ОМС та органами виконавчої влади на основі принципів субсидіарності та децентралізації; 4) запровадження механізму державного контролю за відповідністю рішень ОМС Конституції та законам України, а також за якістю надання населенню публічних послуг; 5) максимальне залучення членів громади до прийняття управлінських рішень тощо. Проте, не зважаючи на окреслені у цій Концепції “часові рамки” розв'язання проблем місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (до 2017 року), вони, на сьогоднішній день, залишаються невирішеними або вирішеними частково.

Беззаперечним є факт, що важливе значення для проведення успішних реформ на національному рівні, мають міжнародні стандарти та принципи організації місцевого самоврядування.

Насамперед, слід зазначити, що принципи, на яких базується місцеве самоврядування, закріплені у Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія), схваленій урядами 23 держав і відкритій до підписання членами Ради Європи з 15 жовтня 1985 р. Україна підписала хартію 6 листопада 1996 р. та ратифікувала – 15 липня 1997 р. (Закон України №452/97-ВР). До вказаних принципів віднесено наступні: 1) місцеве самоврядування є однією із засад

будь-якого демократичного режиму; 2) право громадян на участь в управлінні державними справами – це загальне демократичне право, яке може бути безпосередньо реалізоване на місцевому рівні; 3) для забезпечення ефективного та наближеного до громадянина управління необхідним є створення ОМС, наділених реальною владою; 4) демократичний шлях створення та широка автономія щодо своїх функцій місцевих органів влади; 5) наявність у ОМС необхідних ресурсів для здійснення їхніх завдань та функцій; 6) надійний захист прав територіальних громад та ОМС. Згідно з положенням ст. 2 Хартії, принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний в національному законодавстві країни та, у міру можливості, в конституції [2].

У ст. 3 Хартії закріплене поняття місцевого самоврядування, відповідно до якого місцеве самоврядування означає право та спроможність ОМС в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних відносин, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це положення ніяким чином не заважає громадянам проводити збори, референдуми або обирати форми будь-якої іншої прямої участі, дозволеної законом.

Частина перша статті 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право 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.

Нагадаємо, що Верховна Рада України у серпні 2015 року попередньо схвалила проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 року, який передбачав наступну редакцію частини першої статті 140 Основного Закону: “Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України” [3]. Очевидно, що таке визначення місцевого самоврядування більшою мірою відповідало б положенням статті 3 Європейської хартії, порівняно з чинною редакцією статті 140 Конституції. Проте законопроект № 2217а було відкликано – 29.08.2019 року і тепер процедуру внесення змін до Конституції потрібно починати заново.

Сьогодні в Україні тривають дискусії відносно майбутніх конституційних змін щодо децентралізації влади. Так, 17 жовтня 2019 року на засіданні Ради донорів з питань децентралізації було вперше представлено Концепцію конституційних змін в частині децентралізації влади (далі – Концепція) [4].

Зокрема на початку Концепції зазначено, що децентралізація здійснюється “за європейськими зразками” з одночасним врахуванням “історичних традицій місцевого самоврядування в Україні”, що означає “наближення влади до людей” та “забезпечення повноцінної імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування”.

Далі йдеться про те, що метою Концепції є “забезпечення незворотності процесу децентралізації” шляхом закріплення у Конституції нового адміністративно-територіального устрою, а також “побудова місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності”. При цьому вказано, що принцип субсидіарності полягає у наданні послуг на найбільш наближеному до людей рівні. Щодо принципу повсюдності зазначено, що після внесення змін до Конституції об’єднані територіальні громади мають покрити усю країну, таким чином більше не буде територій, на які не поширюватиметься юрисдикція органів місцевого самоврядування. Принцип фінансової самодостатності, відповідно до Концепції, означає віднесення до матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування землі, природних ресурсів, місцевих податків і зборів, частини загальнодержавних податків, а також забезпечення компенсації з боку держави витрат ОМС, спричинених рішеннями органів державної влади [4].

Крім того, Коцепція містить положення про запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України, що включає: громаду (базовий рівень); округ (субрегіональний рівень) та регіон.

Таким чином, за Концепцією, громада повинна стати головною ланкою місцевого самоврядування. При цьому, територіальна громада обирає раду громади та голову громади строком на чотири роки, рада громади формує виконавчий орган, яким керує голова громади.

Щодо округів, вони утворюватимуться замість районів та будуть суто адміністративними одиницями (також розглядається модель, за якою місцеве самоврядування буде здійснюватися і на окружному рівні). Території округів складатимуться з громад.

До регіонів Концепцією віднесено Автономну Республіку Крим та області. При цьому, на обласному рівні залишаються обласні ради, які обираються на чотири роки та формують власні виконавчі органи. До їх компетенції, серед іншого, планується віднести реалізацію проектів регіонального значення, управління спільним майном територіальних громад регіону тощо.

Важливою новацією Концепції конституційних змін є положення про ліквідацію усіх місцевих державних адміністрацій та утворення на рівні округів, областей та у місті Києві префектур, які очолюватимуть префекти.

Префект, за Концепцією, представляє виконавчу владу на відповідній території, призначається та звільняється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України в порядку, визначеному законом. Строк повноважень префекта в одній адміністративно-територіальній одиниці не може перевищувати три роки.

До повноважень префекта Концепцією, зокрема, віднесено: 1) забезпечення взаємодії територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції та законів України; 2) координація виконання державних програм; 3) спрямовування та організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їхньої взаємодії з ОМС в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 4) здійснення нагляду за додержанням Конституції та законів України ОМС та головою громади.

Крім того, згідно Концепції, акти ОМС можуть бути скасовані судом шляхом звернення префекта до суду з мотивів їхньої невідповідності Конституції та законам України. Щодо актів ОМС, які загрожують безпеці чи територіальній цілісності України, вони скасовуються префектом без звернення до суду. При цьому, префект не може надавати оцінку ефективності, доцільності та економності діяльності ОМС при реалізації ними власних повноважень, але у визначених законом випадках може звертатися до суду із позовами про визнання діяльності (бездіяльності) ОМС протиправною [4].

Отже, можна підсумувати, що Концепція внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади в цілому відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року.

У цьому контексті, слід зазначити, що Президент України 8 листопада 2019 року підписав Указ №837/2019 “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави” [5], в пункті 4 якого, зокрема, зазначено, що Комісія з питань правової реформи до 1 грудня 2019 року повинна внести на розгляд Президентові пропозиції стосовно змін до Конституції в частині децентралізації влади.

Таким чином, є реальні перспективи вже на цій (другій) черговій сесії парламенту IX скликання розпочати процес розгляду конституційних змін щодо децентралізації влади та завершити його на наступній черговій сесії.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. [Офіційний переклад]. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

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

4. Концепція внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади. URL : [https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/473/HYPERLINK “https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/473/Зміни_до_Конституції_05.11.2019.pdf”05.11.2019.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/473/HYPERLINK%20https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/473/Зміни_до_Конституції_05.11.2019.pdf%2005.11.2019.pdf).

5. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави : Указ Президента України №837/2019 від 08.11.2019р. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СТАНДАРТ ДОБРОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ЙОГО ЗАКРІПЛЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Школик Андрій

Добре адміністрування (англ. – *good administration*), що в українській адміністративно-правовій літературі переважно перекладається як належне адміністрування або управління, протягом останнього десятиріччя стало достатньо відомим стандартом, який можна зустріти як в програмно-політичних, так і юридичних документах різноманітних європейських інституцій. Цей стандарт розглядають в якості складової частини ширшого поняття доброго врядування (англ. – *good governance*), котре окрім адміністрування охоплює передусім політичну діяльність і розглядається як одна з підвалин сучасного розвитку держав. При цьому зазначимо, що термін добре врядування використовується уже протягом певного періоду і в українській фаховій літературі з адміністративних наук [1].

У статті 3 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, що набула чинності 1 вересня 2017 року, добре врядування поряд з верховенством права названо головним принципом для посилення відносин між сторонами [2]. З положення зазначеної статті логічно випливає, що Україна повинна керуватись і стандартом доброго адміністрування як складовою

частиною доброго врядування, при тому як у процесі адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу, так і практиці діяльності уповноважених суб'єктів публічного адміністрування.

Добре адміністрування вважається не лише стандартом чи принципом діяльності зазначених суб'єктів, але й правом особи у відносинах з публічною адміністрацією, включаючи органи місцевого самоврядування. Власне право на добре адміністрування безпосередньо передбачене у статті 41 та впливає із положень статті 43 Хартії основоположних прав Європейського Союзу від 18 грудня 2000 року [3]. Зокрема, у статті 41 цього документа визначено, що кожен має право на вирішення справи в інституціях та органах Європейського Союзу безсторонньо, справедливо і межах виправданого часу (англ. *within a reasonable time*). Також це право включає:

- право кожного висловити власну думку (бути почутим) перед вчиненням будь-якого індивідуального заходу, який може на нього негативно вплинути;

- право доступу кожного до документів, що його (її) стосуються, із врахуванням обґрунтованих інтересів конфіденційності, професійної та комерційної таємниці;

- обов'язок адміністрації обґрунтування прийнятих рішень;

- право на відшкодування шкоди, заподіяної інституціями Європейського Союзу та її службовцями при виконанні своїх обов'язків.

У статті 43 названої Хартії основоположних прав передбачено право кожного громадянина Європейського Союзу, а також фізичних та юридичних осіб, зареєстрованих в одній із держав-членів право на подання Омбудсману випадків поганого адміністрування (англ. *maladministration*) в діяльності інституцій чи органів Європейського Союзу. Інакше кажучи, норма цієї статті доповнює положення статті 41 Хартії, закріплюючи право на оскарження Омбудсману діяльності публічної адміністрації, у випадках, якщо остання не забезпечує права на добре адміністрування.

Поряд з цим, пригадаємо також, що стандарт доброго адміністрування закріплено в актах м'якого права, і, зокрема, рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам, які мають безпосереднє відношення до України у зв'язку з нашим членством у Раді Європи.

Добре адміністрування вперше було згадано в ухваленій в 2003 році Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи про інституцію омбудсмана [4]. У цьому документі Парламентська Асамблея зобов'язала Комітет Міністрів Ради Європи розробити та прийняти Модельний кодекс доброго адміністрування. Більше того, Парламентська Асамблея рекомендувала урядам держав-членів Ради Європи на базі такого

Модельного кодексу закріпити на *конституційному* рівні індивідуальне право на добре адміністрування, а також схвалити та повністю імплементувати кодекс доброго адміністрування, належно його оприлюднити задля інформування громадськості про їх права та законні очікування у цьому контексті. При цьому зауважимо, що у другому розділі Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» права на добре адміністрування немає, а більшості як пересічних громадян, так й юристів мало відомо про таке поняття.

Повертаючись до актів м'якого права Ради Європи, у 2007 році Комітет Міністрів виконав вимогу Рекомендації Парламентської Асамблеї та схвалив Рекомендацію CM/Rec(2007)7 державам-членам про добре адміністрування [5], що містить в якості додатку Модельний кодекс. В преамбулі цієї Рекомендації визначено, що її прийнято для того, щоб визначити зміст основоположного права на добре адміністрування і таким чином полегшити ефективну імплементацію цієї концепції на практиці.

Стандарт доброго адміністрування є достатньо багатоаспектним і тому не будемо намагатись дати повну та вичерпну дефініцію цього поняття, однак виділити ключові ознаки усе ж таки можливо та доцільно.

По-перше, добре адміністрування є характеристикою способу здійснення, а точніше – якості публічного адміністрування. У свою чергу, під публічним адмініструванням ми розуміємо спрямовану на приватних осіб діяльність уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що виконують надані або делеговані державою адміністративні функції і спрямовані на задоволення публічного інтересу.

По-друге, добре адміністрування протиставляють його антоніму – поганому (інакше кажучи – не якісному, не ефективному і т.д.) адмініструванню, що англійською формулюється одним складеним словом *maladministration*. Під таким адмініструванням розуміють, зокрема, упередження, неухважність, затримку, некомпетентність, повільність, відхід від усталеної практики, порочність, свавільність [6, с. 555].

По-третє, у правовому вимірі поганим вважається адміністрування у випадках, коли органу публічної влади не вдається діяти у відповідності з правилами або принципами, які їх зобов'язують.

По-четверте, добре адміністрування полягає не лише у формальному дотриманні згаданих правил та принципів і загалом – юридичних приписів. Як зазначає грецький професор Т. Фортсакіс, адміністративні органи мають обов'язок виконувати покладені на них існуючими законами та правилами повноваження таким чином, щоб уникнути надмірно жорсткого або ж формального застосування (англ. *overly rigid application*) законодавчих

положень. Іншими словами, вони мають не лише уникати несправедливого доктринального підходу, але також повинні намагатись пристосувати юридичні приписи до соціальних та економічних реалій [7, с. 207].

По-п'яте, добре адміністрування максимально враховує публічний інтерес, але також і приватні інтереси усіх осіб, котрих може стосуватись прийняття рішення або вчинення фактичної дії уповноваженим суб'єктом.

Узагальнюючи окреслені характеристики, можна сформулювати принаймні базове розуміння аналізованого нами поняття. Добрим варто вважати публічне адміністрування, що базується на юридичних нормах, але ними не обмежується і максимально враховує конкретні фактичні обставини з метою найповнішого та найшвидшого задоволення як інтересів приватних осіб, так і публічного інтересу. Простіше кажучи, добрим є адміністрування, як законне, так і правильне та справедливе.

Підсумовуючи, вважаємо за доцільне імплементацію європейського стандарту доброго в законодавство України. У перспективі цей процес мав би відбуватись принаймні у двох напрямках:

1) доповненні II розділу Конституції України цим, відносно новим у історичній ретроспективі, правом особи на добре адміністрування;

2) закріпленні в законодавчих актах і, передусім, в майбутньому законі (кодексі) про адміністративну процедуру цього стандарту та його складових елементів, що містяться у названій вище Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про добре адміністрування [5].

Однак навіть до часу ухвалення таких законодавчих змін вважаємо, що органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування України, а також інші уповноважені суб'єкти публічного адміністрування повинні керуватись у своїй повсякденній діяльності стандартом доброго адміністрування, що має без сумніву загальноєвропейське значення.

Література

1. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших Європейських країнах. Київ : Поліграфічний центр "Крамар", 2010. 258 с.

2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2021.

3. Charter of the Fundamental Rights of the European Union of 18 December 2000. URL : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

4. Recommendation 1615 (2003) of the Parliamentary Assembly The institution of Ombudsman. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 8 September 2003. URL : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>.

5. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>.

6. Ponce H. Good administration and administrative procedures // Indiana Journal of Global Legal Studies. Vol. 12. Issue 2. Article 10.

7. Fortsakis T. Principles governing good administration // European Public Law. 2005. Vol. 11. Issue 2. Kluwer Law International.

НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ ПОЛОЖЕНЬ ХАРТІЇ ПРИ РЕФОРМУВАННІ ІНСТИТУТУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Янюк Наталія

В умовах децентралізації публічної влади в Україні головною метою є реформування в системі місцевих органів публічної влади та пошук оптимальних шляхів для ефективної співпраці між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади і це потребує створення належної правової бази, яка би закріпила модель місцевого самоврядування і форми такої співпраці. Разом з тим, важливим учасником таких процесів є службовці органів місцевого самоврядування, які мають забезпечити професійне виконання завдань місцевого самоврядування. Однак сьогодні дещо в тіні залишається питання оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Проте саме служба в органах місцевого самоврядування має стати дієвою ланкою у реалізації інтересів територіальної громади, так як є органічною частиною інституту місцевого самоврядування.

У Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) визначені принципи, врахування яких у національному законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування, сприятиме успіху у проведенні реформи. Новий Закон про службу в органах місцевого самоврядування, попри низку спроб у 2015 році, не був прийнятий, і на цей час навіть відстає від правового регулювання у сфері державної служби, що зумовлює проблеми на практиці.

Хартія визначила передумови формування такого інституту, зокрема у Преамбулі до Хартії зазначено, що “право громадян на участь у управлінні

державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи”. Разом з тим, наголошено, що “існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління”. Це свідчить про відповідальність, яка покладається на службовців органів місцевого самоврядування, які найтісніше контактують з громадянами, а відтак і необхідність визначення правових засад їхньої діяльності та встановлення повноважень службовців у межах компетенції відповідних органів місцевого самоврядування.

Згідно з частиною першою ст. 4 Хартії: “Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону”. Це положення враховано у частині другій ст.19 Конституції України, і якій передбачено, що органи публічної влади, тобто 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. У ст. 4 Хартії наголошено, що повноваження органів місцевого самоврядування є двох видів – по-перше, власні, і “не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом”, і по-друге, делеговані. При цьому у частині п’ятій цієї статті зазначено: “Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов”. Аналіз цього положення дає підстави визнати, що делегування відбувається на засадах добровільності і не обмежує договірного вирішення питання щодо делегування повноважень. Реалізація власних і делегованих повноважень є обов’язком для органів місцевого самоврядування, а відтак і службовців цих органів.

Однак визначення служби в органах місцевого самоврядування, що міститься у ст.1 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” не зовсім узгоджується із вище згаданими положеннями Хартії. У національному законі цей вид служби визначено як “професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом”. Словосполучення “наданих законом” звужує можливість делегування повноважень органами виконавчої влади на договірних засадах. Положення

Хартії, так само і ст.19 Конституції України не встановлюють обмеження щодо договірного делегування повноважень органами публічної влади, але мають бути законодавчо визначені умови та обмеження такого делегування. Відповідно варто переглянути і положення частини третьої ст.143 Конституції України щодо згаданого питання. Проте при визначенні меж делегованих повноважень слушно врахувати положення, закріплене у частині третій ст.4 Хартії про те, що “наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії”. Безперечно це стосується як органу місцевого самоврядування, так і службовців, які їх практично реалізовуватимуть. Зважаючи на те, що делеговані повноваження мають виконуватися за рахунок коштів суб’єкта делегування, то це має бути враховано і при встановленні посадових окладів службовців органів місцевого самоврядування.

Важливим моментом залишається і питання добору на службу в органи місцевого самоврядування. Принципи формування службового апарату таких органів також впливають з Європейської хартії місцевого самоврядування. Відповідно до Преамбули Хартії у ст.38 Конституції України закріплено право на участь громадян в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що передбачає право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Разом з тим, таке право не варто розуміти як абсолютне, оскільки служба пов’язана з реалізацією публічної влади, то цілком логічним є встановлення правових фільтрів для прийняття на службу та її проходження. Про такі фільтри йде мова у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (далі – Протокол), зокрема у частині третій ст. 1 наголошено, що “законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права”, але при цьому “не здійснюючи несправедливої дискримінації”. В Україні діє Закон України “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні”, який згідно зі ст.4 поширюється на службу в органах місцевого самоврядування, а у ст.5 чинного Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” загалом враховано цю вимогу.

Важливе застереження зроблено у частині 5.1. ст. 1 згаданого Протоколу про те, що умови чи обмеження щодо участі у справах місцевого органу влади мають бути встановлені на рівні закону. Ця вимога стосується умов прийняття на службу у відповідні органи. Сьогодні у ст.12 чинного Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” закріплені одночасно обмеження як щодо прийняття, так і щодо проходження служби в

органах місцевого самоврядування. Проте є зауваження щодо цих положень, зокрема законом передбачено обмеження права займати посаду в органах місцевого самоврядування лише недієздатними особами, але немає застереження щодо осіб, дієздатність яких обмежена в судовому порядку. Також у згаданому Законі не повністю враховано положення антикорупційного законодавства, зокрема щодо обмежень прийняття на службу в органи публічної влади осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією. Разом з тим, у частині 5.2. ст.1 Протоколу передбачено, що необхідним є врахування у законодавстві умов та обмежень, які є необхідними для забезпечення етичної чесності й прозорості при здійсненні повноважень та завдань місцевого самоврядування. У Протоколі навіть згадано про «уникнення дій, які можуть загрожувати етичній чесності». Етика поведінки публічного службовця, у тому числі і службовця органу місцевого самоврядування, має виключати прояви будь-якої форми корупції..

Серед положень Хартії варто згадати й ті, які закріплені у ст.2, зокрема: забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, врахування інтересів територіальної громади і потреб окремих категорій осіб, проведення громадських слухань, залучення громадськості при прийнятті рішень, своєчасність реагування на скарги та їх розгляд в розумні строки, врахування пропозицій щодо удосконалення функціонування місцевих органів влади та ін. Сьогодні розширено коло адміністративних послуг, які можна отримати через органи місцевого самоврядування, тому варто звернути увагу на якість законодавчого регулювання службової діяльності в органах місцевого самоврядування. Наприклад, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади у дотриманні прав людини (переглянута) (19 жовтня 2011 року) наголошено на тому, щоб “сприяти створенню незалежних механізмів розгляду скарг на місцевому та регіональному рівні, і, зокрема, створювати незалежні органи, такі як місцеві чи регіональні омбудсмени або уповноважені, здатні знайти відповіді в тих випадках, коли права людини повною мірою не дотримуються, зокрема, при наданні публічних послуг на місцевому рівні”. Вчинення таких дій вимагає від службовця відповідної професійної підготовки і компетентності, сумлінного ставлення до служби і дотримання високих морально-етичних норм. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” 2001 р. відстає від потреб суспільства і не відображає міжнародно-правових стандартів у цій сфері, а він має стати основою цього інституту. Відтак, при розробці нового закону потрібно врахувати положення Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема щодо участі службовців у виконанні власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, умов

при призначенні на посаду, обмежень при проходженні служби, етики поведінки службовця органів місцевого самоврядування (*етичної чесності*). Новий закон має врегулювати діяльність не лише посадових осіб органів місцевого самоврядування, а усіх тих службовців, які практично виконують завдання і повноваження органів місцевого самоврядування, розмежовуючи при цьому політичну й адміністративну діяльність.

Література

1. Конституція України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_036.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
4. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/5207-17>.
5. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_946.
6. Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади у дотриманні прав людини (19 жовтня 2011 року). URL : <https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/decentralization.pdf>.

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ТУРИЗМОМ

Занько Юрій

Правове регулювання співпраці держав-членів Європейського Союзу в сфері туризму відноситься до доповнюючої компетенції Європейського Союзу. Угода про асоціацію передбачає імплементацію права ЄС у сфері надання туристичних послуг. Ефективна реалізація політики України у цьому напрямку передбачає забезпечення не лише відповідного правового регулювання, а і насамперед створення необхідних передумов для розвитку туристичної галузі органами місцевого самоврядування.

Україна розташована у центрі Європи та має всі умови для належного розвитку економіки за рахунок туризму, проте суттєво відстає від провідних держав світу за рівнем розвитку туристичної інфраструктури та якості туристичних послуг.

Незважаючи на ресурсну забезпеченість та безмежні потенційні туристичні можливості, Україна на даний час не має можливості конкурувати з розвинутими туристичними державами. Для раціонального і ефективного використання туристичних, природних, лікувальних та рекреаційних ресурсів України необхідно сформувавши туристично-рекреаційний простір шляхом створення та забезпечення функціонування зон розвитку туризму та курортів і розробити, впровадити та запропонувати споживачеві конкурентоспроможний національний туристичний продукт.

Єдиний шлях розв'язання системних проблем у сфері туризму та курортів - це стратегічно орієнтована державна політика, основним завданням якої є визначення туризму одним з основних пріоритетів держави, впровадження економіко-правових механізмів успішного ведення туристичного бізнесу, інвестиційних механізмів розвитку туристичної інфраструктури, інформаційно-маркетингових заходів з формування туристичного іміджу України[2]. Попри деякий прогрес у аналізованій сфері дослідники розвитку туристичної галузі відзначають, що туристична індустрія України розвивається темпами, нижчими за середньосвітові, що зумовлено насамперед анексією АР Крим та військовою агресією Росії на сході країни, низькою ефективністю державного управління галуззю і невисоким рівнем державних витрат у сфері туризму [1].

Ефективна реалізація туристичної політики, спрямована на виконання Угоди про асоціацію на регіональному рівні повинна реалізовуватись, як зазначено в Стратегії розвитку туризму, шляхом формування та реалізації конкурентоспроможних національного та регіонального туристичних продуктів, що сприятиме зростанню попиту на туристичні послуги, збільшенню надходжень від реалізації туристичних послуг до державного та місцевих бюджетів шляхом; шляхом створення національної мережі туристичних брендів України (області, райони, міста, територіальні громади, курорти, туристичні території), створення інтерактивної бази даних, що містить інформацію про туристичні та рекреаційні ресурси України, придатні для використання у сфері туризму та курортів, у тому числі об'єкти культурної спадщини та природно-заповідного фонду, рекомендовані для відвідування туристами та формування національної мережі туристично-екскурсійних маршрутів [2]. Враховуючи, що фінансове забезпечення реалізації Стратегії здійснюється у межах коштів державного та місцевих бюджетів, необхідно збільшувати обсяг фінансування у зазначеній сфері. Як зазначено у Постанові Верховної Ради України «Розвиток туристичної індустрії як інструмент економічного розвитку та інвестиційної привабливості України» органи державної влади вживають певних заходів для підвищення авторитету України на міжнародній арені, формування позитивного іміджу України та просування

національного туристичного продукту на внутрішньому та зовнішніх ринках. Однак повна відсутність бюджетного фінансування, розпорошена державна система управління та недосконалість норм законодавства гальмують активізацію розвитку сфери туризму, а відсутність державної політики унеможлиблює динамічний розвиток туристичної галузі [3].

Необхідно враховувати, що туризм є одним із важливих напрямів спеціалізації регіональної економіки (наприклад, Івано-Франківська, Закарпатська, Львівська область), а тому здійснює функцію, що активізує народне господарство певної території. Виникають нові види послуг, наприклад, розміщення, харчування, транспорту, відпочинково-розважальних об'єктів, що використовують продукти й засоби промислового виробництва як для туристів, так і для місцевої спільноти. Разом з цим спостерігається розвиток інвестиційної діяльності, створюються нові робочі місця, збільшуються надходження до місцевих бюджетів зі сфери обслуговування туристичного руху та населення. Отже, розвиток туристичної індустрії стимулює зростання рівня розвитку несприятливих для промислового та сільськогосподарського виробництва регіонів, зменшує міграцію сільського населення до обласних центрів тощо [4, с. 43].

З метою імплементації Угоди про асоціацію органами місцевого самоврядування повинні реалізовуватись заходи з підвищення рівня надання туристичних послуг, провайдерами їх надання в рамках регіону, постійного моніторингу надання послуг, їх якості та попиту, налагодження та забезпечення співпраці шляхом укладення двосторонніх договорів з питань розвитку зеленого туризму між органами самоврядування та відповідними органами держав-членів Європейського Союзу.

Література

1. Заячківська Г. Моніторинг Євроінтеграції України у сфері туризму // Журнал Європейської економіки. URL : <http://jeej.tneu.edu.ua/index.php/ukjee/article/view/925>.

2. Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 року // Урядовий кур'єр. 2017. 13 квітня.

3. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Розвиток туристичної індустрії як інструмент економічного розвитку та інвестиційної привабливості України” : Постанова Верховної Ради України від 13 липня 2016 р. № 1460-VIII / Верховна Рада України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1460-19> (дата звернення: 14.12.2018).

4. Кудла Н.Є. Формування туристичної політики на місцевому та регіональному рівнях // Регіональна економіка. 2012. №3. С. 43–48.

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ 1985 РОКУ ПРО ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Курило Тетяна

Питання місцевих фінансів є надзвичайно важливими для належного та стабільного розвитку місцевого самоврядування. Наявність у територіальної громади фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, значною мірою визначає реальність місцевого самоврядування в тій чи іншій країні.

Зasadничим багатостороннім міжнародно-правовим актом, який визначає і захищає принципи місцевого самоврядування, стала Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) [1]. Її підписали країни-члени Ради Європи в жовтні 1985 р. Україна підписала хартію 6 листопада 1996 р. та ратифікувала – 15 липня 1997 р. [2], чинності для України вона набрала 01.01.1998 р.

Слід зазначити, що найбільша за обсягом стаття 9 хартії присвячена фінансовим ресурсам органів місцевого самоврядування. Вона містить вісім принципових положень про фінанси місцевого самоврядування. Як впливає з пункту 1 цієї статті, органи місцевого самоврядування мають право в межах загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми (адекватними) власними фінансовими ресурсами. Отже, згідно з цим положенням, країни, які підписали хартію, беруть на себе два основні зобов'язання. По-перше, органи місцевого самоврядування слід наділити адекватними фінансовими ресурсами. По-друге, ці органи в межах загальнодержавної економічної політики мають вільно розпоряджатися такими ресурсами.

Згідно з пунктом 2 статті 9 обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування потрібно визначати відповідно до повноважень, передбачених конституцією або законом. Тобто у хартії встановлений порядок формування та обсяг фінансових ресурсів, які мають належати місцевому самоврядуванню. Вона закріплює принцип відповідності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування обсягу їх компетенції.

Пункт 3 статті 9 хартії встановлює, що хоча б частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких ці органи визначають у межах закону. При цьому, хартія не вказує обсягу цієї частини фінансів, враховуючи різні умови кожної країни. Також, згідно з цим пунктом, органи місцевого самоврядування мають право в межах закону самостійно визначати ставки місцевих податків і зборів.

У пункті 4 статті 9 хартії вказується, що фінансові системи, які забезпечують надходження фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, мають бути достатньо різноманітними і гнучкими для збереження, по можливості, відповідності цих ресурсів реальним витратам при виконанні завдань самоврядних органів. Тобто, цей пункт хартії зобов'язує країни, котрі її підписали, створити такі умови, за яких органи місцевого самоврядування мали б можливість (свободу) вибору тієї чи іншої моделі місцевої фінансової системи.

Пункт 5 ст. 9 хартії встановлює необхідність захисту фінансово слабших органів місцевого самоврядування шляхом запровадження процедур бюджетного вирівнювання чи аналогічних заходів, спрямованих на подолання наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування та фінансового тягара, який вони повинні нести. При цьому, такі процедури чи заходи не повинні обмежувати свободу дій органів місцевого самоврядування у межах власної відповідальності.

Пункт 6 статті 9 хартії вказує на необхідність належного погодження з органами місцевого самоврядування порядку передачі їм перерозподілених коштів. Це означає: кошти, що використовуються для цілей фінансового вирівнювання та допомоги органам місцевого самоврядування, мають вилучатися і надаватися лише за погодженням з органами місцевого самоврядування.

Пунктом 7 статті 9 хартії визначається, що, у міру можливості, дотації, котрі надаються органам місцевого самоврядування, не повинні призначатися для фінансування певних конкретних проєктів. Важливо, щоб надання дотацій не обмежувало свободи дій органів місцевого самоврядування у власній сфері компетенції.

Пункт 8 статті 9 хартії встановлює: з метою фінансування інвестицій органи місцевого самоврядування мають право на доступ до внутрішнього ринку позичкового капіталу. Згідно з цим принципом, уряди, які підписали хартію, зобов'язуються створити умови для розвитку комунального кредиту. В цьому пункті наголошується, що метою кредитної діяльності органів місцевого самоврядування є фінансування інвестицій.

Отже, Європейська хартія місцевого самоврядування визначила основні стандарти щодо фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Україна, приєднавшись до хартії у 1996 році та ратифікувавши її у 1997 році, зобов'язалася забезпечити реалізацію цих стандартів.

Сьогодні в Україні як державі, що обрала шлях європейської інтеграції, триває процес децентралізації публічної влади, метою якої є підвищення

спроможності територіальних громад та їх ролі у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць та країни в цілому.

Формування ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг є неможливим без належного фінансового забезпечення громад та достатніх джерел наповнення місцевих бюджетів. Саме фінансовий чинник найсуттєвіше впливає на успішне функціонування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) в Україні. Ефективне фінансування громади є передумовою активного розвитку у ній підприємництва, промислової та соціальної інфраструктури, наявності достатньої кількості кваліфікованих трудових ресурсів.

З метою досягнення зазначених цілей, а також реалізації євроінтеграційного курсу з розвитку місцевої та регіональної демократії в нашій державі у 2015 році було розпочато бюджетну децентралізацію. Її суть полягає у законодавчому закріпленні передачі значних повноважень, пов'язаних з виконанням певних функцій чи окремих публічних послуг, а також бюджетних коштів від державних органів органам місцевого самоврядування. Йдеться, зокрема, про децентралізацію доходів і видатків, а також організацію ефективного самостійного менеджменту на рівні територіальних громад [3, с. 141].

Бюджетна децентралізація в Україні розпочалася із прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів у 2015 р., а також ряду важливих законів. Вказані зміни, набувши чинності, посприяли розширенню фінансових можливостей місцевого самоврядування та надали самоврядним органам право затверджувати місцеві бюджети незалежно від прийняття закону про державний бюджет.

Об'єднані громади отримали всі повноваження та фінансові ресурси, якими володіють міста обласного значення, прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом та державні субвенції. Доходи бюджетів ОТГ визначаються відповідно до ст. 64 (загальний фонд), ст. 69¹ (спеціальний фонд) та ст. 71 (бюджет розвитку) Бюджетного кодексу [4].

Видатки, що можуть здійснюватися з бюджетів ОТГ, визначено статтями 71, 89 і 91 Бюджетного кодексу [4]. Це, зокрема, видатки: на утримання закладів бюджетної сфери та освіти, культури, охорони здоров'я, спорту, соціального захисту та соціального забезпечення. Для їх фінансування передбачено також відповідні міжбюджетні трансферти з державного бюджету.

Також, результатом реформи стало удосконалення механізму системи горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів ОТГ. Для горизонтального вирівнювання характерні базова та реверсна дотації. Базова – з державного бюджету до місцевих бюджетів ОТГ, які мають рівень

надходжень нижче від 0,9 середнього показника по Україні, для підвищення рівня їх фінансової спроможності; реверсна – з місцевого бюджету до держбюджету – для ОТГ, в яких рівень надходжень вище від 1,1 середнього показника по Україні [3, с. 143].

Загальний ресурс місцевих бюджетів на 2019 рік становив 573,1 млрд грн.

Обсяг державної фінансової підтримки на реалізацію інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку у 2019 році становив 30,3 млрд грн (у 2018 році аналогічні видатки були заплановані в сумі 25,4 млрд грн) [5].

Отже, бюджетна децентралізація заклала основу для посилення фінансової самостійності територіальних громад в Україні та чинить позитивний вплив на процес реалізації в нашій державі положень Європейської хартії місцевого самоврядування в частині місцевих фінансів.

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. Офіційний переклад. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України №452/97-ВР від 15.07.1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>.

3. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти : монографія / за наук. ред. В.А. Устименка та І. В. Заблоцької НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. Київ : ТОВ “ВІСТКА”, 2018. 210 с.

4. Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08.07.2010, № 2456-VI // База даних “Законодавство України” / ВРУ. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 12.11.2019 р.).

5. Місцеві бюджети 2019 – експерти прокоментували особливості закону про Держбюджет. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10285>.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ УКРАЇНИ: ВІД НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАДИЦІЙ ДО СУЧАСНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Стецюк Наталія

1. Конституція України проголосила нашу країну державою в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (ч.1, ст.2), державою, на території якої має беззастережно забезпечуватись дія принципу верховенства права,

а самому Основному Закону (Конституції) відводиться роль акту з найвищою юридичною силою (ст.8). При цьому, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в цій країні визначено український народ, який здійснює цю владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч.1, ст.5), а сама державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ч.1, ст.6). Окремо конституцієдавцем було підкреслено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст.7). Все це разом, в дуже “стислих” формах окреслило основи національної державно-правової доктрини України, за якою остання є суверенною, демократичною, соціальною та правооаою державою (ст.1), державою унітарною з республіканською формою правління (ч.2 ст.2, ч.1 ст.5), державою світською (ст.35) та такою, що має забезпечувати екологічну безпеку та підтримувати екологічну рівновагу на всій своїй території, забезпечувати кожному безпечно для життя і здоров'я довкілля (т.б. державою екологічною) (ст.16, ч.1 ст.50) [1].

2. Інститут місцевого самоврядування завжди був невід’ємною складовою частиною національних конституційно-правових доктрин. Адже, саме місцеве самоврядування, поруч із правами людини та розподілом влади, було покладено в основу організації функціонування механізму конституційної держави ще на зорі її утворення. “Громадяни, які утворюють ту чи іншу комуна (*громаду – Н.С.*), - говорилося в п.9 другого розділу Французької конституції 1791 р., - мають право вибирати із свого середовища на певний строк та в порядку передбаченому законом, муніципальні органи, покликані вести місцеві справи громади. На муніципальні органи може бути покладено виконання тих чи інших дій, які відносяться до загальних інтересів держави” [2, с. 255]. Згодом, інституту місцевого самоврядування буде відведено цілі самостійні глави (розділи) майже в кожній національній конституції. Він стане невід’ємною частиною національного конституційного регулювання в основних законах більшості європейських країн на різних етапах їх історичного розвитку[3; 4; 5].

3. Місцеве самоврядування як суспільно-політичне явище має давні традиції на території сучасної України. Його витoki сягають як суто національних форм місцевої самоорганізації громадівського життя наших предків ще в княжі часи, так і запровадження починаючи з XIII-го ст. магдебургського права в руських (*староукраїнських – Н.С.*) містах, поширеного пізніше майже на всі українські землі. Не дивно, що саме проблематика місцевого самоврядування, була однією із найбільш “присутніх” в абсолютній більшості конституційних проєктів XIX-го – початку XX-го ст., підготовлених відомими українськими вченими та громадсько-політичними діячами (Г.Андрузьким, М.Драгомановим, М.Міхновським, М.Грушевським та ін.) [6]. Коли ж виникла можливість утворити національну конституційну

державу, українські вчені, творці Конституції УНР (1918 р.) без вагань серед конституційних приписів чітко зазначили, що “відновивши своє державне право, яко Українська Народна Республіка, Україна, для кращої оборони свого краю, для певнішого забезпечення права і охорони вільностей, культури і добробуту своїх громадян, проголосила себе і нині єсть державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною./.../ Не порушуючи єдиної своєї власти, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації” [7, с.330].

4. За чинним Основним Законом держави, місцеве самоврядування в Україні 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. При цьому, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою (в порядку встановленому законом) як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, яким є сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. В той же самий час, органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст визначено районні та обласні ради. Натомість, сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. В свою чергу, територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Конституцієдавцем окремо зазначено, що держава може брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, а також фінансово підтримувати місцеве самоврядування. Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. В цьому випадку, держава фінансує здійснення таких (делегованих) повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування

відповідні об'єкти державної власності [1]. На виконання конституційних приписів, законодавцем прийнято низку відповідних законів, базовим серед яких є Закон України “Про місцеве самоврядування” [8].

5. Верховна Рада України 15 липня 1997 року ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування.[9] Відповідно до її положень, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. При цьому, таке право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Такі дії жодним чином не заважають використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування мають бути повними і виключними, вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо останнє не передбачене законом. Тому будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом і повинен мати на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Про те, вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Однак, в будь-якому випадку, адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. Межі територій органів місцевого самоврядування не повинні змінюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, а при можливості – шляхом проведення референдуму [10].

6. Досвід організації місцевого самоврядування в Україні свідчить про певні розбіжності між національним законодавством та уставленими на сьогоднішній день європейськими стандартами в цій площині суспільних відносин. Особливо рельєфно останнє проявляється в умовах здійснення спроб об'єднання територіальних громад, розподілу бюджетних коштів на підтримку місцевих програм та проектів розвитку окремих громад та територій, організації належних моделей місцевого самоврядування у великих в містах (міських конгломератах, містах «мільонниках»), зокрема і в столиці України – м. Києві. За таких умов, надзвичайно важливого значення набуває зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування, особливо країн Центральної та Східної Європи.

Література

1. Конституція України : Офіц. вид / Верховна Рада України. Київ : Парламентське вид-во, 2019. 146 с.
2. Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII – XIX вв.) : сб. док. под ред. проф. П. Н. Галанзы. М. : Государственное издательство юридической литературы, 1957. 587 с.
3. Конституции буржуазных стран. Средние и малые европейские страны. Москва ; Ленинград : Государственное социально-экономическое издательство, 1935. Т. II. 664 с.
4. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. Київ : Укр. правн. Фундація ; Вид-во «Право», 1996. 544 с.
5. Конституции государств Европейского Союза / под общей ред. и со вступ. статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова. М. : Изд. гр. ИНФРА М-НОРМА, 1997. 816 с.
6. Стецюк Н.В. Місцеве самоврядування в конституційно-правових доктринах в Україні другої пол. XIX – поч. XX ст. // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ : зб. пр. / гол. ред. В.Л.Регульський. Львів : Львівський інститут внутрішніх справ при НАВС України, 2002. № 1. С. 249–255.
7. Конституція Української Народної Республіки // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. Т.2 : 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. / упор. Верстюк В.Ф. (кер.), Бойко О.Д. та ін. К. : Наукова думка, 1997. С. 330–335.
8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст.170.
9. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст.249.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Софінська Ірина

Розмірковуючи у ХХІ столітті про міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування, зазвичай, маємо на увазі *правові норми у сфері місцевого самоврядування, які передбачені у міжнародних нормативно-правових актах та імплементовані у національне законодавство з метою*

регламентації ефективної взаємодії інститутів місцевого самоврядування між собою, з органами держави та місцевого самоврядування.

Очевидно, що основними особливостями реалізації міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування на практиці є те, що, зважаючи на їхню еволюцію, вони покликані регламентувати актуальні, спільно вироблені, підходи і міжнародні принципи становлення, формування та функціонування місцевого самоврядування; самодостатніх територіальних громад, здатних самостійно вирішувати питання місцевого значення на рівні їх виникнення; взаємовідносини між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня та їх посадовими особами, тощо.

Звісно ж, еволюція міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування повністю віддзеркалює інтеграційні державотворчі процеси, які відбулися у Європі протягом останніх трьох століть. Однак, офіційне законодавче закріплення цього процесу стало можливим, враховуючи згубні наслідки Другої Світової війни та заснування Ради Європи у 1949 р., її активну діяльність з метою забезпечення народовладдя (демократії) та правовладдя (верховенства права) [1].

Деякі стандарти місцевого самоврядування є передбачені в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартії), прийнятій Комітетом Міністрів Ради Європи у Страсбурзі у червні 1985 р. та підписаній/ратифікованій всіма 47 державами-учасниками Ради Європи із зауваженнями та застереженнями щодо територіального застосування [2]. Європейські науковці стверджують, що Хартія стала “першим багатостороннім конституційним інструментом, який дає визначення принципів (стандартів) місцевого самоврядування та гарантує їхнє застосування” [3, с. 89–107].

До таких стандартів належать місцевого самоврядування: концепція місцевого самоврядування (ст. ст. 2, 3(1) Хартії), партисипативна демократія (ст. 3(2) Хартії), принцип субсидіарності (у ст. 4(3) Хартії), муніципальна автономія (територіальна (ст. 5 Хартії), організаційно-правова (ст. 4 Хартії) та матеріально-фінансова самостійність (ст. 9 Хартії)), адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування (ст. 8 Хартії), місцеві фінанси (згідно із ст. 9 Хартії), міжмуніципальна співпраця (ст. 10(1) Хартії), транскордонне співробітництво територіальних громад (ст. 10(3) Хартії), правовий захист місцевого самоврядування (ст. 11 Хартії) [4].

Вважається, що саме Хартія з часом стала своєрідним фундаментом місцевої демократії та істинним захисником європейських цінностей. Хартія дає змогу роздвигатися місцеве самоврядування під різними кутами зору, зокрема, позитивну оцінку отримали децентралізація, застосування принципу субсидіарності та залучення інститутів громадянського суспільства, а

негативну – економічні (матеріально-фінансові) обмеження діяльності органів місцевого самоврядування та взаємовідносини з органами державної влади. Навіть зараз, у XXI столітті, саме Хартія вважається “визначальним правовим документом щодо стандартів місцевого самоврядування” [5, с. 554].

Інші стандарти місцевого самоврядування (такі як децентралізація та деконцентрація владних повноважень, усталений (сталий) розвиток територіальних громад та добре врядування) є передбачені іншими міжнародно-правовими документами у контексті розвитку місцевого самоврядування (конвенціями, резолюціями та рекомендаціями) та висвітлені у думках Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи на підставі аналітичних звітів моніторингових груп.

Окремо варто виділити Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яку розробили у 2005 р., а Комітет Міністрів РЄ затвердив її у вигляді декларації у березні 2008 року¹.

Стратегія передбачає основні 12-ть принципів інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, серед яких:

1) чесне проведення виборів, представництво та участь місцевих мешканців у розвитку місцевого самоврядування, щоби забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ (*Fair Conduct of Elections, Representation and Participation*);

2) чуйність для забезпечення відповідного реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян (*Responsiveness*);

3) ефективність і результативність для забезпечення досягнення цілей і водночас найбільш раціонального використання наявних ресурсів (*Efficiency and Effectiveness*);

4) відкритість та прозорість для забезпечення публічного доступу до інформації та полегшення розуміння ведення суспільних справ (*Openness and Transparency*);

5) правовладдя (верховенство права) з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності органів місцевої влади у своїй діяльності (*Rule of Law*);

6) етична поведінка, щоби забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними (*Ethical Conduct*);

7) компетентність та спроможність, щоби забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади ефективно виконувати їхні обов’язки (*Competence and Capacity*);

8) інновації та відкритість до змін, щоби забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик (*Innovation and Openness to Change*);

¹ Детальніше. URL: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/default_en.asp

9) усталений (сталий) розвиток та орієнтація на довгострокові результати з метою врахування інтересів майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини (*Sustainability and Long-term Orientation*);

10) надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів (*Sound Financial Management*);

11) права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до усіх громадян (*Human rights, Cultural Diversity and Social Cohesion*);

12) підзвітність, для того щоб забезпечити відповідальність посадових осіб місцевої влади за свої дії (*Accountability*)[6].

І наостанок, ще з початку 90-х років XX століття стало очевидним, що усталений (сталий) розвиток може бути тією новою парадигмою, яка зуміла поєднати три основні аспекти існування кожної людини: охорону довкілля, економічний розвиток та соціальну політику.

Якщо протягом 1992–1996 років були визначені 134 показники усталеного (сталого) розвитку, застосування яких визначає досягнення поставленої мети у короткостроковій перспективі, то згодом їхня загальна кількість зменшилася до 58 показників. Всі вони були тематично згруповані (бідність; врядування; здоров'я; освіта; демографія; природні ресурси; атмосфера; земля; океани, моря та узбережжя; питна вода; біорізноманіття; економічний розвиток; глобальне економічне партнерство; споживання і продукти харчування), а також закріплені на рівні ООН. Загалом, усі показники усталеного (сталого) розвитку були розподілені на чотири концептуальні платформи: *соціальну, економічну, екологічну та інституційну* [7, с. 9, 10].

Як відомо, результатом трансформації парадигми усталеного (сталого) розвитку стало прийняття 25 вересня 2015 р. Генеральною Асамблеєю ООН Резолюції A/RES/70/1 “Про перетворення нашого світу: порядок денний у сфері усталеного (сталого) розвитку на період до 2030 року”². Реалізація цього масштабного та досить амбітного плану дій для усіх людей, спрямованого на досягнення добробуту, зміцнення миру в умовах свободи та подолання бідності, передбачає досягнення 17 основних тематичних та 169 детальних показників у довгостроковій перспективі в рамках трьох концептуальних платформ усталеного (сталого) розвитку: *соціальної, економічної та екологічної*³. Ці показники усталеного (сталого) розвитку вважаються маркерами (індикаторами) стратегічного розвитку держави та суспільства.

² Детальніше. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

³ Детальніше. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300#>

Однак, згаданий нами перелік стандартів місцевого самоврядування не є вичерпний. Розмірковуючи далі про тенденції розвитку міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування, варто виділити урбаністику як розвиток міського самоврядування. Європейські міста та містечка повинні бути відповідальними за розробку моделі міського розвитку (розвитку урбаністики) та її реалізацію, беручи до уваги нові вимоги партисипативної демократії, правовладдя (верховенства права), стратегії “доброго врядування”, принципів усталеного (сталого) розвитку тощо. Саме міста повинні стати справжнім простором процвітання для своїх мешканців, сприятливим місцем для втілення новаторських ідей та доступу до знань, вмінь, навичок, а також “полігоном” для створення потужної місцевої електронної демократії. “Кожен мешканець Лондона отримав ту можливість, яку отримав я і моя сім’я, можливість не лише вижити, але й процвітати. Можливість збудувати краще майбутнє для себе і своєї сім’ї з непоганим, доступним та комфортним будинком, який Ви зможете собі дозволити. Більше робочих місць, за які краще платять. Не лише бути безпечним, а й почуватися безпечно. Чистіше повітря і здоровіше місто. Можливості для всіх мешканців Лондона реалізувати свій потенціал” – саме так у своїй промові висловився Садік Хан, мер Лондона (травень 2016 р.), представник Лейбористської партії.

29 травня 2008 р. оновлена та осучаснена “Європейська хартія міст II – Маніфест нової урбаністики” була прийнята у вигляді додатку до Резолюції 269 (2008) під час 15-ої пленарної сесії Конгресу місцевих та регіональних влад РЄ [8]. Хартія стала своєрідним амбітним та вимогливим повідомленням РЄ до усіх сторін (міських територіальних громад, їхніх жителів, представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб), зацікавлених у міському розвитку⁴.

Як висновок, варто наголосити, що метою застосування міжнародних стандартів місцевого самоврядування в час глобалізаційних та міграційних викликів і цивілізаційних перетворень є створення та функціонування інвестиційно-привабливої, конкурентоздатної, самодостатньої територіальної громади, здатної самостійно вирішувати питання місцевого значення на рівні їх виникнення в інтересах місцевих мешканців.

Література

1. Софінська І.Д. Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування : навч. посіб. Львів : Каменяр, 2016. 241 с.

⁴ Детальніше. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR386\(2008\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR386(2008)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

2. Himsforth, Ch. European Charter of Local Self-Government: a Treaty For Local Democracy. Edinburgh University Press, 2015. 176 p.
3. Micheletti M. and Petersson O. The Democratic Audit of Local Government: The Swedish Case // The Journal of Behavioral and Social Sciences. Issue 2, 1997. pp. 89-107.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування // Віче. 1993. № 6. С. 33–39.
5. Porras I.M. The City And International Law // Pursuit Of Sustainable Development. Fordham Urban Law Journal. Vol. 36, Issue 3, 2008. P. 554.
6. Strategy on Innovation and Good Governance at local level : Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15-16 October 2007), 2007. 14 p.
7. Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies. Third Edition. United Nations : New York, October 2007. pp. 9–10.
8. Manifesto for a new urbanity. European Urban Charter II. Council of Europe, March 2009. 58 p.

МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ПРАВ ЛЮДИНИ: ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ІДЕНТИФІКАЦІЇ

Боярський Олександр

Феноменологія міжнародних правових стандартів є одною з яскравих ознак сучасного міжнародного публічного права, що існує та розвивається в умовах глобалізації, охоплюючи всі найважливіші сфери як внутрішньої компетенції держав, так і предмети/об'єкти їх міжнародно-правового співробітництва, включаючи й правову сферу. Саме в процесі виникнення нової форми глобалізації – правової, починають об'єктивуватися та актуалізуватися процеси конвергенції правових систем [1] через уніфікацію, апроксимацію, адаптацію, рецепцію, синергізацію національних правових норм та висування на міжнародний рівень питань внутрішньої компетенції держав, що раніше входили в перелік імперативного регулювання держав, а саме: права людини, виборче право, місцеве самоврядування, здійснення правосуддя тощо, – з метою створення єдиних нормативних підходів до регламентації та регулювання важливих суспільних відносин, що мають як особливе національне, так й міжнародне значення.

Виходячи з того, що права людини, відповідно до Преамбули Статуту ООН 1945 року [2] виступають основним об'єктом співробітництва між державами-членами ООН, та саме вони відіграють стратегічну роль у

побудові демократичної правової державності, процес конвергенції розпочався саме з них. Більш того, враховуючи на різний рівень регламентації, регулювання, гарантування зазначених прав з боку конкретних держав, було прийнято рішення про розробку мінімальних вимог щодо таких прав людини, наступного їх закріплення в міжнародних міждержавних багатосторонніх договорах з метою:

а) їх початкової легалізації в конституції та в конституційному законодавстві конкретної держави, де вони були зовсім відсутні (через виникнення міжнародно-правових зобов'язань держав по міжнародному договору);

б) їх посилення в конституції та конституційному законодавстві конкретної держави, де вони вже були закріплені, але в недостатній ступені гарантованими (через виникнення міжнародно-правових зобов'язань держав по міжнародному договору);

в) їх окремого згадування в конституції та конституційному законодавстві конкретної розвиненої держави, де вони вже були закріплені, більш того, – рівень їх національної регламентації, регулювання та гарантованості перевищує рівень міжнародно-правового регулювання – для актуалізації уваги держави щодо конкретних прав людини, що тепер, згідно міжнародного договору, знаходяться під регулюванням, охороною, захистом і контролем за їх виконанням з боку держави (конвенційний контроль) з боку міжнародного співтовариства та його держав-членів;

г) визначення мінімального об'єму таких прав щодо їх наступної легітиматії в суспільстві конкретної держави в контекстуалізації формування відповідної колективної свідомості;

д) встановлення мінімального об'єму державних гарантій щодо їх реалізації, що мала за мету розробку відповідних державно-правових механізмів їх визнання, охорони, захисту тощо, тобто, стратегічною метою міжнародного співтовариства було завдання внести, впровадити та інкорпорувати відповідні права людини, що містяться в міжнародних нормах, в національне конституційне законодавство держав-членів ООН з метою їх сприйняття національною правовою системою (системою національного законодавства) та з темпоральною перспективою підвищення рівня їх правової регламентації, регулювання і гарантування. Таким чином, і з'явилися міжнародні правові стандарти прав людини [3, 4].

Разом з тим, не дивлячись на те, що такий управлінсько-нормативний алгоритм був задіяний та на сьогодні є дієвим та функціонуючим, в рамках національних правових систем питання ефективної та належної реалізації норм міжнародного права у сфері захисту прав і свобод людини до цих пір

стикаються з низкою труднощів, в тому числі відсутністю чіткого формулювання поняття “міжнародно-правовий стандарт прав і свобод людини”, дискусійністю питань про джерела міжнародних стандартів, їх облігаторно-обов’язкового “наповнення” з метою виконання і т.д.

На наш погляд, це детерміноване тим, що: 1) не дивлячись на достатньо широке використання в соціально-політичному лексиконі, поняття “міжнародний стандарт” рідко використовується в тексті міжнародно-правових документів; 2) зазвичай, при його використанні мова йде про ті міжнародні стандарти, які стосуються, головним чином, прав людини, стандартів у сфері правосуддя; 3) дана терміносистема як поняття використовується як в міжнародному праві, так і у внутрішньодержавному (національному), але його дефінітивний зміст, на жаль, не розкривається.

Системний аналіз зазначених міжнародно-правових стандартів прав і свобод людини дає змогу стверджувати наступне:

а) за своїми ознаками такі стандарти є правилами у вигляді певної моделі (алгоритму) поведінки, зміст якої має бути конкретним, певним, а елементи змісту моделі – внутрішньо узгодженими один з одним (діяльнісний критерій. – Авт.);

б) така модель поведінки стосується строго певного формату дій або утримання від дії, – типової умови, на основі якого базується та набувається конкретне благо (критерій передбачуваності. – Авт.);

в) для стандарту характерними рисами є типізація, еталонність, алгоритмічність, схематизація правила поведінки, які не передбачають альтернативи в діях держави (критерій парадигмальності. – Авт.);

г) з урахуванням типізації стандарту формулюються відповідні права і обов’язки держави, що носять характер міжнародно-правових зобов’язань держави, що витікають з міжнародного договірного права (облігаторний критерій. – Авт.);

д) діялісно-поведінкові настанови, що містяться в нормах міжнародного договірного права, та які складають конструкт міжнародного правового стандарту, повинні бути в обов’язковому порядку запозичені національною правовою системою (системою національного конституційного законодавства) з метою їх реалізації на території конкретної держави через використання національного механізму імплементації норм міжнародного права в національне законодавство (див. ст. 9 Конституції України [5]) (рамковий критерій. – Авт.);

е) міжнародно-правовий стандарт відображає єдність вимог, що містяться в ньому, для всіх сторін міжнародного договору – учасників відповідного міжнародного зобов’язання, він має за мету бути для них типовим нормативним орієнтиром, забезпечуючи їх рівні права і однакову поведінку в рамках даного стандарту (критерій рівноправності. – Авт.);

е) у низці сфер міжнародного співробітництва між державами прийняті ними і закріплені в нормах міжнародного багатостороннього договору міжнародно-правові стандарти, покликані забезпечити “мінімальний рівень” цих прав (критерій потенційності. – Авт.);

ж) міжнародний правовий стандарт має свою структуру, що є досить складною (структурно-засадничий критерій. – Авт.) На думку Д.О. Сабліна, міжнародно-правовий стандарт можна умовно розділити на кілька складових: 1) його первинним елементом є загальновизнаний (*jus cogens*) принцип міжнародного права – тому, саме на його основі розробляються і приймаються міжнародні угоди (конвенції, пакти, хартії та ін.), які деталізують імперативну норму, що сприяють її реалізації (засаднича складова стандарту. – Авт.); 2) друга частина міжнародного стандарту складається з положень міжнародних договорів, актів міжнародних організацій, рішень міжнародних судових органів, тобто прояву його зовнішньої форми, – вона скерована в основному на з’ясування змісту його поведінково-облігаторного базису, насичення його специфікою конкретного географічного регіону та ін. [6, с. 35; 7] (джерельно-формалізована складова стандарту. – Авт.).

Треба зазначити, що з урахуванням географічного критерію, міжнародні правові стандарти можуть формуватися на різних рівнях. Це дозволяє виділити як універсальні міжнародні стандарти, що поширюються на переважну більшість держав світу, так і стандарти, що створюються і діють в рамках окремого географічного регіону (європейські, американські, африканські тощо). Залежно від цього можна виділити універсальний міжнародно-правовий стандарт, регіональний міжнародно-правовий стандарт. При цьому існує управлінсько-застосовна парадигма, згідно якої регіональний стандарт не повинен входити в протиріччя з універсальним міжнародно-правовим стандартом, а бути його своєрідним розвитком, продовженням з деталізацією і конкретизацією. Можна також говорити про формування стандарту (стандартів) в залежності від суб’єкту їх розробки та прийняття, тобто в залежності від конкретної міжнародної організації, в рамках якої або під егідою якої проходив процес розробки та прийняття міжнародних угод, що містять міжнародні правові стандарти, або їх було розроблено та прийнято за результатами діяльності такої організації (наприклад, стандарти Міжнародної організації праці, стандарти Ради Європи, стандарти Європейського союзу, стандарти МАГАТЕ тощо);

ж) метою (телеологічною домікантою) формування та застосування системного комплексу міжнародних правових стандартів виступає створення єдиного правового простору (міжнаціонального, регіонального, універсального), в якому найбільш важливі об’єкти/предмети

міжнародно-правового і національно-правового регулювання мають однакову регламентацію, регулювання і застосування.

Отже, можна констатувати, що міжнародно-правові стандарти – це базові (засадничі) положення міжнародного права, що сприяють регулюванню і розвитку міжнародних міждержавних відносин різного рівня, виражені в формі норм міжнародного договору, міжнародно-правового звичаю, певного рішення міжнародної організації, в ряді випадків – судового рішення, що забезпечують функціонування як всієї системи норм міжнародного права в цілому, так і його галузей, а також сприяють розвитку, зближенню і взаємозв'язку внутрішньодержавних і міжнародно-правових норм через створення єдиного правового простору.

Звідси, міжнародні правові стандарти в сфері захисту прав людини обґрунтовано виступають особливим різновидом міжнародних стандартів, що детермінується, по-перше, їх первинністю по відношенню до прав держав на рівні держав та їх міжнародної спільноти; по-друге, їх системністю, саме навколо прав людини та необхідності їх належного захисту, охорони і реалізації виникають інші міжнародні права та зобов'язання держав по міжнародному праву; по-третє, їх комплексністю, бо міжнародно-правове регулювання прав людини “втягує” до своєї орбіти різні сфери міжнародної та державної діяльності.

Література

1. Безбородов Ю.С. Конвергенция: правовой и международно-правовой подходы к определению // *Universal juris*. 2016. № 2. URL : <http://www.universum-juris.org/?q=ru/node/26>.
2. Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 року. – ООН, 2019. 44 с.
3. Ключковський Ю. Б. До питання про природу міжнародних виборчих стандартів // *Наукові записки*. Т. 144-145: Юридичні науки. Київ, 2013. С. 73–77.
4. Баймуратов М.О., Кофман Б. Я. Міжнародні виборчі стандарти: правова природа, змістовна та системна характеристика, актуальні питання імплементації в законодавство України : монографія. Суми : Університетська книга, 2012. 227 с.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Саблин Д.А. Права человека : учеб. пособ. Оренбург : ОГУ, 2004. 166 с.
7. Международные стандарты прав человека. URL : https://studbooks.net/1162888/pravo/mezhdunarodnye_standarty_prav_cheloveka_ponyatie_istochniki_soderzhanie.

МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ЇХ РОЛЬ У ВДОСКОНАЛЕННІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Кофман Богдан

Становлення в Україні інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) знаменує собою прояв декількох стратегічно важливих для існування, функціонування, розвитку і вдосконалення демократичної правової державності тенденцій, що демонструють потенційні можливості пострадянської держави до корінного оновлення та трансформації. По-перше, становлення зазначеного інституту є проявом глибинних процесів демократизації державності, а також діяльності всіх складових її суб’єктів, починаючи від органів держави, їх посадових і службових осіб, і закінчуючи пересіченим громадянином, – коли права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (див. ст.3 Конституції України) [1] (тенденція “демократизації зверху”. – Авт.).

По-друге, легалізував на конституційному рівні інститут МСВ, держава офіційно визнала існування інших інтересів, що продукують територіальні громади (далі – ТГ), що виступають первинним суб’єктом місцевого самоврядування (див. ст. 140 Конституції України), які онтологічно не є тотожними державним інтересам (поява дихотомії “державні інтереси – локальні інтереси”. – Авт.), але й не суперечать ним (спостерігається стан гармонізації зазначених інтересів через їх співпадання, координацію, субординацію, реординацію. – Авт.), – отже, можна констатувати завершення ери монополії держави на систему інтересів та смислів, що продукує держава, і суттєве обмеження державного етатизму (тенденція конституційної легалізації. – Авт.).

По-третє, визнавши сферу МСВ, як сферу функціонування ТГ, що виступають могутнім суб’єктом приватних інтересів, які продукують жителі – члени таких громад, держава не тільки визнала появу дихотомії “публічні інтереси – приватні інтереси”, а й свідомо змодельовало її, з метою реалізації могутньої телеологічної домінанти – Держава відповідає перед людиною за свою дальність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави (див. ст. 3 Конституції України) (тенденція щодо визнання приватних інтересів в державному управлінні. – Авт.).

По-четверте, МСВ, виходячи з того, що саме в його межах конкретна людина реалізує свій життєвий цикл, стало реальною правовою сферою, в якій формуються екзистенційні інтенції, потреби, устремління, інтереси людей, що об’єднані територіально-локальною ознакою проживання

(локусом і топосом. – Авт.), а також реалізують практично всі, за деяким виключенням, права і свободи людини і громадянина, що дає змогу говорити про те, що ТГ в умовах МСВ трансформується в сферу, простір реалізації конституційних прав, свобод і обов'язків, а, отже, й в сферу реалізації конституційно-правового статусу людини і громадянина, а конституційні права, свободи і обов'язки людини трансформуються в муніципальні права людини (особистості, члена ТГ) (тенденція динамічного розвитку і вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина. – Авт.).

Така суб'єктно-об'єктна трансформація і технологічна процесуалізація наведених тенденцій детермінується могутніми процесами правової глобалізації, які змушують розвинуті демократичні держави не тільки до проведення політики поєднання максимального забезпечення основних конституційних прав і свобод кожній людині, яка перебуває або проживає на їх території та захисту власних національних інтересів, державного суверенітету, політичного, соціально-економічного, культурного розвитку своїх громадян, а й до формування, – через розробку і підписання міжнародних багатосторонніх міжнародних договорів (універсального або регіонального рівнів), – системи міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування (далі – МПС МСВ), які після їх ратифікації іншими державами світу або регіону, стають нормами внутрішньодержавного (національного) законодавства, що гарантує побудову в цих державах – державах, що розвиваються; пострадянських державах тощо, цивілізованої системи МСВ. Тобто такої системи, в якій ТГ, шляхом, виборів формує відповідні органи МСВ (далі – ОМСВ), що діють в її інтересах та для реалізації питань місцевого значення або питань місцевого життя – питань колективного значення, від вирішення яких залежить стабільне існування та функціонування ТГ та її членів – жителів відповідної території держави. Звідси, в наведеному контексті, об'єктивуються, актуалізуються та контекстуалізуються питання реалізації на рівні МСВ конституційних прав і свобод людини і громадянина, що здійснюється у синергічній взаємодії з діяльністю ОМСВ щодо реалізації прав і свобод членів ТГ. А це, своєю чергою, актуалізує питання формування муніципально-правового статусу людини, через такий статус жителів-членів ТГ, що реалізується через повне або часткове співпадання формування і реалізації такого статусу людини з її конституційно-правовим статусом (в залежності від правового стану людини. – Авт.).

Необхідно зазначити, що інститут (підгалузь) муніципально-правового статусу людини в Україні останнім часом все частіше стає об'єктом дослідження вчених-муніципалістів. Зокрема, цією проблематикою займаються Баймуратов М.О., Балабанова І. В., Батанов О.В., Васильєв Є. О.,

Левенець А. В., Литвиненко І.Л., Могілевський В. С., Русанова С.Ю., Танаджи Г.Г., Бальцій Ю.Ю. та інші. Також досить вагомі дослідження проводяться вітчизняними вченими відносно конституційно-правового статусу іноземців (іноземних громадян, апатридів, біженців тощо), в контексті забезпечення їх трудових, соціальних, економічних прав, а також в контексті вирішення міграційної політики України. Однак дослідження муніципальних прав людини (особистості), як фактору вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина, саме з позиції їх входження до складу конкретної ТГ, не проводилися.

Треба наголосити на тому, що, незважаючи на загальноприйнятий в науці конституційного права підхід щодо різного за обсягом прав та свобод конституційно-правового статусу громадян держави та інших категорій осіб, які можуть проживати на території цієї держави (іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців), тенденції розвитку національного муніципального права свідчать: а) про актуалізацію проблематики реалізації прав людини на локальному рівні функціонування соціуму, тобто на рівні МСВ, там де конкретна людина в межах ТГ здійснює свій життєвий цикл (тенденція загальної гуманізації в національному муніципальному праві. – Авт.); б) про поступове розширення прав та свобод не тільки громадян України, що на рівні МСВ отримують додаткову та предметну мотивацію для участі в демократичних процесах на локальному рівні соціуму, з метою реалізації своїх особистісно-екзистенційних, економічних, політичних, соціально-культурних та інших інтересів, а й іноземців, які протягом тривалого часу або постійно, легально проживають в межах відповідної ТГ, та не зважаючи на їх інший правовий стан, складають частину такої ТГ, тобто є її членами-жителями, та як наслідок – повинні володіти відповідними можливостями приймати участь в її розвитку та функціонуванні, одночасно реалізуючи свої екзистенційні потреби та інтереси (тенденція розширення суб'єктного складу ТГ в сучасному національному муніципальному праві. – Авт.); в) про активні процеси формування однакового, з позицій об'єму і переліку (кадастру) прав і свобод, муніципально-правового статусу людини (особистості, жителя-члена ТГ), незалежно від її правового стану (тенденція зрівняння муніципально-правового статусу людини в сучасному національному муніципальному праві. – Авт.); г) про застосування конституційно-правового статусу людини і громадянина як основи для формування муніципально-правового статусу людини, що спирається на муніципальні права людини (особи, жителя-члена ТГ).

Наведені тенденції підкріплюються суттєвими міжнародно-правовими зобов'язаннями держави, що витікають з міжнародного міждержавного договору регіональної дії, – Європейської конвенції про

участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні 1992 року [2], що була прийнята Радою Європи – найкрупнішою міжнародною міжурядовою організацією континенту, що об'єднує 49 держав [3]. Ця конвенція закріпила зобов'язання для держав-учасниць наділяти іноземців, які більше певного часу (5 років) проживають постійно на їх території, в межах відповідної ТГ, політичним правами на місцевому рівні, аж до права обиратись та бути обраними до ОМСВ (право на активне та пасивне виборче право на локальному рівні. – Авт.). Україна, як член Ради Європи та держава, що претендує на членство в Європейському Союзі, поступово має приєднатись до всіх важливих міжнародних нормативно-правових актів в галузі прав людини, в тому числі – і до вказаної Конвенції, тому підготовка національного законодавства до імплементації міжнародних стандартів має активно здійснюватись, як в теоретичній, так і в практичній площині вже сьогодні.

Наведені вище положення методологічного характеру актуалізують питання визначення муніципальних права людини (особистості, жителя-члена ТГ), як основного об'єкта муніципальної демократії. Необхідно зазначити, що: а) пріоритет щодо доктринального визначення феномену “муніципальні права людини” у вітчизняному правознавстві належить відомому вченому-муніципалісту, професору М.О. Баймуратову, який, наголошуючи на тому, що муніципально-правова галузь, є найбільш важливою та практично значущою для кожної людини, зазначає, що, по-перше, це детерміноване тим, що всі життєві інтереси та устремління людина реалізує на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади (за винятком прав на громадянство, на власність, обов'язків щодо воєнної служби тощо, де вона вступає в прямий контакт з державою) (визначення фактору МСВ, в межах якого функціонує ТГ, в рамках якої проявляються і реалізуються сфера екзистенційних інтересів людини. – Авт.); б) саме на локальному рівні функціонування соціуму людина індивідуально чи разом з іншими (у складі групи, колективно. – Авт.) в рамках ТГ продукує так звані локальні інтереси, що стосуються широкого спектра індивідуальних та групових, колективних прав і свобод, які й виступають саме як права і свободи людини (вони не відрізняються від конституційних прав і свобод людини ані по назві, ані по змісту, ані по функціональному наповненню, ані по діяльній характеристикі, але мають стійку ознаку локальної реалізації. – Авт.), яких вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності особисто чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави [4, с. 96 – 101].

Наведена доктринальна позиція володіє відповідними методологічними властивостями. *По-перше*, вона ярко підкреслює, що саме МСВ є тим рівнем публічної влади, де фактично проявляються та

реалізуються екзистенційні права людини; *по-друге*, продукування та застосування, а також реалізація зазначених прав в межах ТГ, що існує завдяки МСВ як його первинний суб'єкт, здійснюються індивідуально, у стані групи (мікрогрупа) та колективно (всією ТГ); *по-третє*, змістовне, номенологічне, функціональне, діяльнісне, конотаційне, гносеологічне та нарративне навантаження прав і свобод, що продукуються, застосовуються, а також реалізуються в межах ТГ, є, в основному, аналогічним конституційним правам людини і громадянина; *по-четверте*, в основі зазначених прав людини, що продукуються, застосовуються, а також реалізуються в межах ТГ, лежать екзистенційні інтереси, що в широкому розумінні охоплюють системні інтенції, устремління, потреби широкого кола непомічених суб'єктів, що існують та функціонують в рамках ТГ та мешкають на відповідній території держави, шляхом колективного споживання зазначених прав; *по-п'яте*, зазначені права людини, що продукуються, застосовуються, а також реалізуються в межах ТГ є могутнім комунікаційним фактором, що забезпечує взаємодію людини – жителя-члена ТГ (громадянина, іноземця, біженця) з: а) МСВ та його органами (рівень публічної самоврядної (муніципальної) влади [5] (горизонтальні управлінські зв'язки. – Авт.); б) з державою (патримоніальною або з державою, на території якої людина законно перебуває та постійно проживає) та її органами (рівень публічної державної влади) (горизонтально-вертикальні управлінські зв'язки. – Авт.); в) з іншими жителями-членами ТГ, що є могутнім мотиваційним фактором для становлення їх комунікаційної взаємодії, з метою інституціоналізації та конституювання ТГ; *по-шосте*, можливість людини в межах ТГ продукувати специфічні екзистенційні інтереси, характеризує МСВ як інноваційну сферу, в рамках якої можуть з'являтися нові права, що мають перспективу увійти в коло, насамперед, муніципальних прав, а потім й, при їх загальній важливості, в коло конституційних прав людини; *по-сьоме*, наявність таких прав, що продукуються, застосовуються, а також реалізуються в межах ТГ, детермінує й необхідність їх захисту на рівні з конституційними правами і свободами людини.

На наш погляд, у останньому аспекті, методологічно важливим є позиція дослідника П. А. Трачука, який розглядаючи участь громадян України у МСВ (достатньо вузький підхід, зважаючи на нашу думку. – Авт.), стверджує, що саме в таких умовах формуються реальні соціальні та державно-правові механізми захисту прав людини, що є запорукою створення відповідного соціального середовища – простору, вільного від права (правовільного простору), де людина, а в нашому випадку мешканець відповідної території держави-член ТГ, може самостійно модифікувати алгоритм своєї поведінки та здійснювати конкретні дії. Тобто, саме на рівні

МСВ, його інститутів, проявляються складні різнорівневі елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення можливості самим громадянам брати активну участь у реалізації, забезпеченні та захисті своїх прав та свобод, у тому числі через інститути МСВ [6, с. 67]. Однак, системний аналіз наведеної доктринальної думки, по-перше, демонструє її внутрішню суперечливість у системі координат “людина – громадянин – член ТГ”, бо сам автор допускає такі суперечності в своїй позиції, фактично стверджуючи, що членом ТГ може бути тільки громадянин України; по-друге, в наведеній позиції можна виокремити й раціональні елементи, так: а) стверджується, що в умовах участі громадянина України (в нашому розумінні людини – жителя – члена ТГ. – Авт.) формуються реальні соціальні та державно-правові механізми захисту прав людини (точніше, муніципально-правові механізми, вважаючи на те, що МСВ виступає як самостійний рівень публічної влади. – Авт.), що є запорукою створення відповідного соціального середовища – простору, вільного від права (правовільного простору) (сфера громадянського суспільства. – Авт.), де людина, а в нашому випадку мешканець відповідної території держави-член ТГ (зверніть увагу – вже не тільки громадянин. – Авт.), може самостійно модифікувати алгоритм своєї поведінки та здійснювати конкретні дії; б) саме на рівні МСВ, його інститутів, проявляються складні різнорівневі елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення можливості самим громадянам (точніше, жителям – членам ТГ. – Авт.) брати активну участь у реалізації, забезпеченні та захисті своїх прав та свобод, у тому числі через інститути МСВ (тобто, мова йде про формування локальної системи захисту прав людини, в якій й відіграють основоположну роль муніципальні права людини /особистості, жителя – члена ТГ/).

Отже, бачимо, що термінологічна плутанина, відсутність єдиних методологічних підходів до визначення суб’єктного складу ТГ, боязнь сміливих кроків в застосуванні нових науково-доктринальних наробок, що досягнуто в муніципально-правовій науці – фактично стають на заваді визначення феноменології муніципальних прав людини.

Деякі представники муніципально-правової доктрини, зокрема О. В. Батанов та С. Ю. Русанова, зразу ж наголошують на розширеному розумінні муніципальних прав людини шляхом включення до їх кола прав людини, як члена відповідної ТГ [7].

Так, обґрунтовуючи формування муніципальних прав людини, С. Ю. Русанова, спираючись на доктринальні позиції вітчизняних та зарубіжних вчених-муніципалістів, наголошує на відповідних особливостях муніципальних прав [8, с. 370], а саме: а) *на специфічному суб’єктному складі*, в який входить не тільки людина, громадянин, член територіальної

громади, але й сама територіальна громада (наявність такої ж методологічної помилки – коло жителів-членів ТГ є більш ширшим. – Авт.); б) наявність *специфічного об'єкту відносин* – влада територіальних громад; питання місцевого значення; функції суб'єктів МСВ; об'єкти комунальної власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні блага, природні ресурси, об'єкти природно-заповідного фонду, земля; духовні блага (освіта, наука, культура та ін.); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадянського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і сорту тощо); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст та цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств і організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо [9, с. 79] (вважаємо за потрібне звернути увагу на безпідставне розширення об'єктного складу МСВ, за рахунок включення до нього елементів, що входять до питань місцевого значення (див. ст. 140 Конституції України), а також всіх об'єктів (предметів відання) МСВ; крім того, сюди включені і деякі суспільні відносини, що виникають в системі МСВ. – Авт.); в) наявність *особливостей нормативного змісту*, який визначається тим, що нормативно-правове забезпечення муніципальних прав повинно здійснюватися не тільки на рівні держави, але й на локальному рівні, шляхом закріплення їх у статутах територіальних громад, при цьому локальний акт нормотворчості, яким є статут громади, не повинен дублювати конституційні норми, а розширювати та конкретизувати їх зміст, закріплювати норми для окремих категорій громадян (пенсіонерів, молоді та ін.) (на наш погляд, локальне статутне регулювання, насамперед, й повинно, по-перше, включати в себе визначення та локальну кодифікацію муніципальних прав людини, що є її конституційними правами, але в їх локальній інтерпретації та з особливостями їх застосування; по-друге, містити деякі права жителя-члена ТГ, що виникають саме в залежності від того, що він приймає участь в МСВ та функціонує в ТГ як її активний член. – Авт.); г) *невідчужуваний*, невід'ємний характер, адже кожен отримує муніципальні права як член ТГ, і ніхто не в праві обмежити їх у цих правах; д) наявність *внутрішньої єдності*, збалансованість та взаємозумовленість як цілісного нормативно-правового утворення (з цим також можна сперечатися, бо в межах муніципальних прав основоположне місце займають конституційні права людини і громадянина, а вже потім власне права, що витікають з його муніципально-правового статусу як учасника системи МСВ та жителя-члена ТГ. – Авт.).

Резюмуючи, можна запропонувати визначення муніципальних прав людини (особистості, жителя-члена ТГ), під якими слід розуміти сукупність

суб'єктивних можливостей людини, що виникають в рамках ТГ в умовах МСВ і функціонування публічної самоврядної (муніципальної) влади та скеровані на задоволення устремлінь, потреб, інтересів її членів, згідно з їх екзистенційними настановами, що здійснюються протягом життєвого циклу людини та реалізуються через використання її конституційного статусу, шляхом локальної інтерпретації конституційних прав, свобод і обов'язків, а також шляхом формування на основі їх тлумачення самостійного блоку прав, свобод і обов'язків, що є пов'язаними з існуванням, функціонування та діяльністю людини в умовах локальної демократії.

Отже, можна стверджувати, що муніципальні права людини актуалізують, об'єктивують, контекстуалізують і рефлексують її конституційний статус за рахунок творчої інтерпретації та доповнення конституційних прав, свобод і обов'язків. Вони не тільки роблять конституційно-правовий статус більш реальним і людським, реанімуючи його прагматичними настановами в умовах здійснення людьми свого життєвого циклу, а й суттєво доповнюють за рахунок підвищення мотивації і соціальної активності жителів-членів ТГ новими можливостями, що з'являються в умовах творчого освоєння повсякденності.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Європейська конвенція про участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні 1992 року. – РС, 2015. 12 с.
3. Рада Європи // Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8.
4. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава : зб. наук. праць. Одеса, 1997. С. 96–101.
5. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монографія. Одеса : Юридична література, 2003. 244 с.
6. Трачук П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: дис. кандидата юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2003. 244 с.
7. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / відп. ред. М.О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.; Русанова С.Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація // Форум права. 2009. № 2. С. 369–374.

8. Русанова С.Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація // Форум права. 2009. № 2. С. 369–374.

9. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и муниципальные права граждан // Местные советы в условиях политических и экономических реформ : сб. науч. работ. М., 1991. С. 77–88.

ПРИНЦИП ПРАВОВОЇ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ САМОСТІЙНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК МІЖНАРОДНИЙ СТАНДАРТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Галус Олена

Стаття 92 Конституції України закріплює, що виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування [1]. Засади місцевого самоврядування в Україні визначені Конституцією України [1], Європейською хартією місцевого самоврядування [2], законами України: “Про місцеве самоврядування в Україні” [3], “Про статус депутатів місцевих рад” [4], “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [5] тощо.

Важливим міжнародно-правовим актом, який визначає стандарти місцевого самоврядування виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р. та ратифікована Україною 15 липня 1997 р. [2].

Принцип правової та організаційної самостійності в межах повноважень, визначених законами, знайшов своє відображення в статті 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3]. Правова самостійність місцевого самоврядування та його органів полягає в тому, що вони повинні мати свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом.

Відповідно до частини 4 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом [2].

Організаційна самостійність полягає в тому, що суб’єкти, які складають систему місцевого самоврядування не є елементами державного апарату, не належать до його системи. Згідно із частиною 1 статті 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до таких суб’єктів належать територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних

громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення територіальні громади [3]. Частина 1 статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає, що без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління [2].

Принцип правової та організаційної самостійності знаходить своє вираження у визнанні державної та муніципальної влади окремими самостійними видами публічної (політичної) влади. Зокрема, в частині 1 статті 5 Конституції України закріплено засадниче положення про те, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1]. Здійснення державного і муніципального управління на постійній основі одним органом публічної влади суперечитиме положенню статті 5 Конституції України. Здійснення органом місцевого самоврядування окремих повноважень органу державної виконавчої влади або здійснення органом державної виконавчої влади окремих повноважень органу місцевого самоврядування, можливе лише на основі закону, рішення відповідного органу про делегування деяких своїх повноважень або на договірній основі. Частина 3 статті 143 Конституції України передбачає, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Отже, ні Конституція України, ні Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” не передбачає можливості делегування всіх повноважень від органу місцевого самоврядування до органу державної виконавчої влади та навпаки.

Крім того, частина 1 статті 71 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює положення про те, що територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження [3].

Принцип правової та організаційної самостійності передбачає здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування.

Так, стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошує, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі

органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [2].

Втілення цього міжнародного стандарту знайшло своє відображення в частині 3 статті 140 Конституції України, що визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1].

Стаття 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 [3].

Частини 1 та 2 статті 141 Конституції України закріплюють гарантію обрання депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів виключно на місцевих виборах. Так, до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях [1]. Частина 6 статті 140 Конституції України передбачає, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [1].

Гарантією дотримання принципу правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування виступає закріплена в статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування норма про те, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом..., як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування [2].

В розвиток даного міжнародного стандарту в частині 2 статті 71 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплена норма, яка передбачає, що органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів

та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом [3].

В частині 3 статті 71 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що у разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування [3].

В статті 20 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень [3]. У той же час в частині 2 статті 76 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Отже, на сучасному етапі Україна досягла певного рівня відповідності національного законодавства, що регулює місцеве самоврядування, міжнародним стандартам. Але це початок шляху, оскільки необхідне подальше його вдосконалення у зв’язку із проведенням в Україні реформи з децентралізації публічної влади та необхідності належного гарантування правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування об’єднаних територіальних громад.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 № 254к/96 (редакція від 07.02.2019 р.). URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР. URL : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

4. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. URL : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/93-15.

5. Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

СУДОВИЙ ЗАХИСТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК МІДЖНАРОДНИЙ СТАНДАРТ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Леонов Олександр

Конституція України 1996 року (ст. 145) [1] і Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року (п. 11. Правовий захист місцевого самоврядування) [2] закріплюють в якості однієї з основних гарантій місцевого самоврядування (далі – МСВ) – право на судовий захист. Зазначена гарантія знайшла своє подальше закріплення в профільному Законі України “Про місцеве самоврядування” від 21 травня 1997 року (п. 4 ст. 71) [3], де зафіксовано, що органи та посадові особи МСВ мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад (далі – ТГ), повноваження органів та посадових осіб МСВ, а також в значній кількості судових рішень, які послужили основою для формування відповідної судової практики.

Однак проведення в Україні муніципальної реформи, що є пов’язаною з децентралізацією повноважень органів публічної влади, суттєвими процесами щодо формування фінансово-економічної бази МСВ та створення дієздатних та спроможних ТГ, в тому числі в їх організаційному, компетентнісному, ресурсному, конотаційному та наративному вимірюванні, актуалізували проблематику судового захисту самого інституту МСВ, системи його суб’єктів та органів, правового статусу ОМСВ, правосуб’єктності та інтересів ТГ, а також інтересів органів самоорганізації населення, членів ТГ – жителів відповідних територій та інституцій локального громадянського суспільства (далі – ГС), що створені та функціонують в межах відповідних ТГ.

Наведений перелік захисту низки властивостей суб’єктів муніципального (й одночасно, конституційного) права України – правового статусу, правосуб’єктності, прав і свобод, – є яскравим свідомством того, що проблема правового регулювання гарантій МСВ в цілому і судового захисту, як одного з найважливіших елементів цієї системи, зокрема, залишається вкрай актуальною, вона об’єктивно потребує свого вирішення шляхом посилення та вдосконалення гарантій МСВ, особливо через вдосконалення судового захисту завдяки його розмежуванню в залежності від суб’єкта та об’єкта такого захисту, а також процесуального супроводження та забезпечення. Крім того, необхідність всебічного і глибокого дослідження інституту судового

захисту прав МСВ в достатньо складних зовнішньополітичних (анексія Криму, окупація територій і війна на Сході України з боку РФ, здійснення нею повзучої атипової агресії проти нашої держави) і внутрішніх соціально-економічних (економічна криза, пасивність влади в проведенні економічних реформ) і політичних (відсутність єдності у політичних еліт в питанні реформування держави та шляхів її подальшого існування та розвитку) умовах реформування українського суспільства, не викликає ніякого сумніву.

Найважливішою особливістю судового захисту прав МСВ є те, що судовий процес виступає важливим засобом не тільки для встановлення істини з конкретної справи, – в процесі розгляду тієї чи іншої правової колізії, що виникає навколо населення-членів ТГ, що є основним суб'єктом права на МСВ, бачить конкретний результат діяльності ОМСВ, тому будь-який виграний в інтересах ТГ, її членів-жителів судовий спір наочно демонструє мотивацію, бажання, вміння і спроможність органів і посадових осіб МСВ відстоювати інтереси ТГ [4, с. 4].

Треба також зазначити, багато положень чинного законодавства України про МСВ є не тільки декларативними, а й пробільними та колізійними, що веде до дефектності та низької якості правового регулювання, а звідси до неможливості судового захисту прав МСВ у відповідній сфері суспільних відносин взагалі, в результаті неможливості визначення об'єкту такого правового захисту, або при наявності такої можливості для судового захисту – з непередбаченими наслідками його використання.

Крім того, незважаючи на той факт, що в Україні, згідно з підписаними нею міжнародними договорами (зокрема, Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод 1950 року [5], яким визнається юрисдикція Європейського суду над нашою державою, а звідси й прецедентне право, в порядку якого функціонує цей судовий орган), судовий прецедент визнається одним з джерел національного права, – проте, існуюча судова практика з питань МСВ, ще не відіграє належну роль в якості субсидіарного джерела формування правової основи МСВ, що б дозволило суб'єктам права на здійснення МСВ та органам публічної влади тлумачити відповідні суперечності та прогалини в нормах національного муніципального права. Це детермінується тим, що чим більш широкою є судова практика, чим більше існує її узагальнень, роз'яснень та оглядів, зроблених вищими органами судової влади, тим всебічною і детальнішою буде правова регламентація і регулювання діяльності МСВ, його суб'єктів та органів, а тому тим простіше і швидше можна не тільки виносити судові рішення з профільних питань захисту МСВ, а й оперативніше вносити зміни і

доповнення в чинне законодавство або приймати нові закони відносно МСВ.

Важливим фактором в формуванні повноцінного правового захисту прав МСВ в судах виступає й те, що в останні роки в низку процесуальних кодексів України (цивільний процесуальний, адміністративний процесуальний, господарський процесуальний) було внесено зміни, що торкаються захисту суспільних прав та законних інтересів, що витікають з публічно-правових відносин, – тому, виходячи з того, що МСВ представляє собою рівень публічної самоврядної (муніципальної) влади (див. ст. 5 Конституції України), адміністративні, цивільні та господарські суди нашої держави розширили можливість судового захисту прав МСВ та вдосконалили такий захист.

Наведені положення в своїй сукупності складають системний комплекс факторів, що не тільки обґрунтовує важливість та реальну можливість судового захисту прав МСВ на національному рівні, але й практично детермінує таку можливість й на міжнародному рівні. Хоча наведена вище п. 11. Правовий захист місцевого самоврядування Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року формулює і регламентує такий захист у доволі загальному вигляді, її змістовне наповнення свідчить про закріплення доволі широкої системи нормативно-облігаційних координат, в рамках яких можуть діяти ОМСВ.

Отже, по-перше, на рівні міжнародного регіонального міжурядового договору легалізоване право на захист МСВ через застосування правових засобів; по-друге, таке право сформульоване як принцип МСВ, який повинен бути втілений в національне законодавство держави-підписанта цього міжнародного договору; по-третє, пункт 11 Європейської хартії місцевого самоврядування є обов'язковим для виконання державою-підписантом та не може увійти в перелік пунктів цієї хартії, виконання яких може бути обмежене державою-підписантом шляхом використання механізму застережень до міжнародного договору; по-четверте, фактично зафіксоване право ОМСВ на використання будь-яких легальних засобів правового захисту (відсутня пряма вказівка або бланкетна норма, що відсилає до переліку можливих до застосування правових засобів); по-п'яте, предметно-об'єктно закріплено право ОМСВ звертатися до використання засобів правового захисту, а саме, – для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів МСВ (тобто, мова йде про існування можливостей широкого розсуду (дискреції) ОМСВ щодо вирішення питань відносно того, що є таким фактом (діями, бездіяльністю тощо), що перешкоджає вільному здійсненню ними своїх повноважень, а також, що є діянням, що не поважає принципи МСВ); по-

шосте, для запобігання будь-яких зловживань в контекстуалізації ОМСВ своїх дискреційних повноважень, Хартія містить їх відповідні обмеження – зазначені вище повноваження і принципи МСВ, повинні бути закріплено в конституції чи національному законодавстві держави-учасника міжнародного договору.

Вважаємо, що використання наведених вище нормативно-діяльнісних настанов, якими можуть та повинні скористатися ОМСВ, інші суб'єкти та органи МСВ, включаючи ТГ та їх членів, буде сприяти побудові більш чіткої та процесуально-обґрунтованої парадигми щодо їх звернення до суду за захистом своїх прав і охоронюваних законом (законних) інтересів.

Судовий захист прав МСВ виступає як міжнародний правовий стандарт МСВ, що є, по-перше, обов'язковим для дотримання державами-підписантами Європейської хартії місцевого самоврядування; по-друге, він повинен бути втіленим в національне конституційне законодавство про МСВ; по-третє, він закріплює тільки загальну, але імперативну можливість ОМСВ звертатися від свого імені, а також від імені ТГ, її членів, інших суб'єктів і органів системи МСВ за захистом свого порушеного права або охоронюваного законом інтересу; по-четверте, він може бути вдосконалений як стандарт та внутрішня конституційно-правова норма, яка була створена завдяки механізму національної імплементації норм міжнародного права в національне законодавство (ст. 9 Конституції України) за рахунок розширення суб'єктного складу на подання звернення (позову) до суду, зокрема, за рахунок надання ТГ статусу юридичної особи публічного права.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року / Рада Європи, 2015. 26 с.
3. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Кокорев И. В. Судебная защита прав местного самоуправления в России и зарубежных странах (сравнительно-правовой анализ): автореф. дисс. канд. юрид. наук. Специальность: 12.00.02 конституционное право; муниципальное право. М., 2004. 25 с.
5. Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року / Рада Європи, 2018. 42 с.

МУНІЦИПАЛЬНА ПРАВОВА ПОЛІТИКА ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: МІЖНАРОДНИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТИ

Хван Руслан

Становлення та розвиток в Україні місцевого самоврядування (далі – МСВ) є важливим напрямом не тільки укріплення засад демократичної правової державності, а й вирішення однієї з її найважливіших складових – захисту прав і свобод людини і громадянина.

Функціонуючи в рамках територіальної громади (далі – ТГ), що виступає основоположною формою самоорганізації населення, людина існує на рівні МСВ як житель відповідної території, що в умовах повсякденності продукує, формує, проявляє, репрезентує і реалізує свої екзистенційні інтереси, що зароджуються через її інтенції, життєві устремління, потреби в процесі загальної та правової соціалізації та знаходять свій прояв як людські аттїтуди (соціально-діяльнісні настанови), результатом реалізації яких є використання людиною своїх прав, свобод і обов'язків. Тобто, можна констатувати, що саме в межах ТГ в рамках МСВ відбувається темпоральний період життєвого циклу людини, яка фактично існує та функціонує на локальному рівні соціуму і на цьому ж рівні реалізує свої екзистенційні настанови через відповідну соціальну поведінку. Отже, саме МСВ виступає тим єдиним природним соціальним та нормативним простором, що дає можливість людини для самопрояву, самодіяльності та самореалізації через користування конституційними правами і свободами, а також виконання обов'язків.

Відмічаючи становлення відповідної парадигми дій людини, як члена територіальної спільноти, щодо реалізації своїх життєвих настанов, варто звернути увагу на діяльність органів місцевого самоврядування (представницьких та виконавчих) (далі – ОМСВ), а також органів держави (законодавча, виконавча та судова влада) щодо створення відповідних організаційних та організаційно-правових умов та на їх основі діяльнісних настанов щодо формування та реалізації можливості людей-членів ТГ та самих громад в цілому, щодо реалізації своїх індивідуальних, групових та колективних інтересів в МСВ, через створення відповідної політики. Таку політику повинні втілювати в життя ОМСВ та органи держави, вона повинна бути скерована на створення сприятливих нормативних умов щодо діяльності інституту МСВ, його суб'єктів та органів та повинна бути ідентифікована як муніципальна правова політика.

Отже, по-перше, муніципально-правова політика розуміється в доктрині муніципального права [1, с. 219], як послідовна і цілеспрямована діяльність органів держави і ОМСВ, що не суперечить правовій політиці держави в цілому, що здійснюється в інтересах населення, яке проживає на території конкретної ТГ, і скерована на оптимізацію муніципально-правового регулювання. По-друге, муніципально-правова політика є не тільки органічною частиною загальної державної правової політики, а й складає її суттєвий, важливий фрагмент та функціонально-діяльнісну складову, бо без створення, розвитку та вдосконалення муніципально-правового регулювання на рівні держави неможливо говорити про повноту, досконалість і ефективність загального публічно-правового регулювання. По-третє, основною телеологічною домінантою муніципально-правової політики є підвищення рівня і якості життя жителів ТГ, особливо новостворених, в контекстуалізації об'єднання ТГ, що є проявом процесу повсюдності МСВ, оптимізації та створення спроможних та ефективно діючих ТГ. По-четверте, така політика повинна мати суттєве прогностичне спрямування та бути скерованою на вирішення майбутніх завдань функціонування ефективної державності, включаючи й стратегічні завдання локального характеру, що можуть виникнути в результаті посилення міграційних потоків в світі, а також в процесі реалізації інших проблемних питань глобалізації, до вирішення яких повинні бути готовими як ТГ, так й їх ОМСВ. По-п'яте, муніципально-правова політика повинна включати в себе й блок заходів щодо реагування на екстраординарні умови функціонування державності (природні катаклізми та технологічні катастрофи, військові конфлікти тощо), в яких саме ТГ та ОМСВ виступають суб'єктами негативного впливу.

Тому, вважаємо, що на національному рівні в основу формування та розробки національної муніципально-правової політики України повинні бути покладені наступні методологічні засади:

– МСВ може ефективно працювати лише як невід'ємний елемент сучасного державного устрою (див. ст. ст. 5, 7 Конституції України [2]), що базується на принципі субсидіарності, який передбачає чітке розмежування предметів відання і повноважень між рівнями публічної влади: державним і самоврядним (муніципальним) [3, с. 9]. Тобто, є зрозумілим, що основою для формування компетенції кожного рівня публічної влади є найбільша ефективність вирішення певного кола завдань на цьому рівні;

– розвиток та вдосконалення МСВ обумовлено об'єктивною необхідністю створення оптимальних умов для вирішення ТГ питань місцевого значення (ст. 140 Конституції України), що мають екзистенційний характер для їх існування та функціонування на локальному рівні соціуму в

умовах повсякденності, які супроводжують проходження темпорального періоду життєвого циклу людини, – отже саме МСВ і тільки воно, через мобілізацію активної частини ТГ, діяльність ОМСВ, – реально може створити такий механізм створення оптимальних умов для життя людини, що вирішує такі важливі питання, що одночасно виступають й питаннями загальнодержавного значення;

– публічна самоврядна (муніципальна) влада повинна традиційно формуватися в державі для вирішення наступних основних завдань екзистенційної важливості: надання основних соціальних послуг в межах ТГ; залучення місцевих ресурсів (природних, людських, географічних та інших, властивих цій місцевості) для вирішення інтересів ТГ; забезпечення безпосередньої взаємодії з населенням з метою підвищення мотивації членів ТГ до участі в МСВ та залучення громадян до процесу вирішення питань місцевого та загальнодержавного значення;

– могутнім стимулом для становлення та розвитку муніципально-правової політики в державі є розуміння того, що саме в межах МСВ та в рамках ТГ, як результат загальної та правової соціалізації, формується, по-перше, розуміння прав і свобод людини, насамперед, конституційних, а, по-друге, також форми і механізми їх реалізації, що здійснюються на локальному рівні соціуму, – але які репрезентують державу в контекстуалізації її демократичного, гуманістичного, гуманітарного, соціального та правового якісно-функціонального потенціалу;

– об'єктивною основою та функціональним наповненням муніципально-правової політики є те, що одним з основних аспектів МСВ як елементу державного устрою України є використання публічної самоврядної (муніципальної) влади як управлінської структури, що дозволяє оптимізувати державні ресурси, – бо ОМСВ, будучи владою, що діє в буквальному сенсі на очах своїх виборців, по-перше, є об'єктивно найбільш наближеною до населення; по-друге, є найбільш оптимальною владою, яка добре обізнана зі станом справ в ТГ, а тому, по-третє, має всі можливості в процесі вирішення питань місцевого значення застосувати найбільш ефективні організаційні, економічні та інші форми ресурсного забезпечення, враховуючи конкретні умови існування, функціонування та потреби розвитку кожної окремо взятої ТГ;

– муніципально-правова політика повинна виробляти, формулювати та ставити і скеровувати на виконання такі телеологічні домінанти (цілі), які мають стратегічне значення для розвитку ТГ, а саме питання реформування системи МСВ відповідно до міжнародних (європейських) стандартів локальної демократії; створення ефективних механізмів реалізації конституційних прав і свобод жителів-членів ТГ у сфері здійснення МСВ;

вдосконалення муніципальної (локальної) правотворчості; підвищення якості прийнятих ОМСВ нормативно-правових актів;

– муніципально-правова політика повинна бути скерованою й на досягнення праксеологічних домінант, що підтверджують її результативність і ефективність, – серед факторів, що підтверджують такі її ознаки повинні бути конкретні заходи щодо підвищення спроможності МСВ та ТГ створювати життєві умови щодо комфортного існування людини в рамках територіальної спільноти, а саме: створення додаткових робочих місць (відроджуючи виробництво), забезпечення гідного рівня заробітної плати, соціальних гарантій, високої якості медичних послуг, можливості отримання якісної середньої освіти, організації дозвілля молоді (відкриваючи спортивні секції, фізкультурно-оздоровчі комплекси), розвитку сфери ЖК тощо;

– досягненню телеологічних домінант муніципально-правової політики також сприяє наполегливий і перманентний процес муніципалізації суспільних відносин, що виникають або можуть виникнути в МСВ та ТГ в процесі їх існування та функціонування, мають колективний, колективно-груповий, індивідуально-груповий, а також індивідуальний характер і екзистенційне наповнення, – що передбачає їх нормопроекування, нормативізацію, нормування нових, а також нормативну побудову та перебудову таких, що вже діють, через призму системно-комплексного локального інтересу – інтересів розвитку конкретної території, на якій функціонує ТГ, інтересів самої ТГ та інтересів жителя-члена ТГ [4, с. 98];

– функціонування муніципально-правової політики має за стратегічну мету формування розуміння щодо вибору національної моделі МСВ, яка, насамперед, повинна бути європейською моделлю з відповідними національними особливостями, – саме тут така політика, як невід’ємна частина державної правової політики, повинна знаходитись у синергічному зв’язку з муніципальною реформою в основі якої лежить децентралізація повноважень органів публічної влади, завдяки чому, вибудовуючи відповідну модель компетенції ОМСВ, структуру органів публічної самоврядної (муніципальної) влади, їх зв’язок між собою та з органами державної публічної влади на місцях, опрацьовуючи правовий статус ТГ, ОМСВ, інституту старостату, префекта тощо, можливо дійти до осмислення оптимальної національної моделі локальної демократії в Україні.

До міжнародного аспекту муніципально-правової політики України, насамперед, відносяться її формування на засадах виконання міжнародно-правових зобов’язань держави в сфері становлення, розвитку та

вдосконалення правового статусу інституту МСВ, ТГ, ОМСВ, розвитку правового статусу жителів-членів ТГ, незалежно від їх правового стану (громадянин, іноземець, біженець тощо), з урахуванням відповідних критеріальних ознак (діти, молодь, інваліди, пенсіонери тощо), розвитку територій, де функціонує ТГ, за рахунок облаштування і вдосконалення середовища проживання людини, в тому числі й нормативів благоустрою ландшафтів та містобудування, – що взяті державою в рамках підписаних нею міжнародно-правових договорів та імплементації їх норм в національне законодавство України (Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями 1980 року, Європейська хартія про ландшафти 1992 року тощо).

Наведені міжнародно-правові аспекти в становленні муніципально-правової політики сполучені та органічно поєднані з державною правовою політикою в сфері міжнародно-правових відносин держави, що об'єктивно їх підсилює та скеровує на колабораційну комунікацію і синергізацію діяльності ОМСВ в функціонально-предметній сфері з діяльністю органів виконавчої влади.

Формування муніципально-правової політики держави Україна, що інтенсивно проходить в процесі муніципальної реформи, є позитивним свідомством становлення державної правової політики, орієнтованої на побудову демократичної правової державності.

Література

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 5: Територіальне управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; наук.-ред. колегія Т.5: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. 408 с.

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

3. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / В. А. Григор'єв; кер. роботи М. О. Баймуратов ; Нац. ун.-т “Одеська юридична академія”. Одеса, 2002. 18 с.

4. Баймуратов М. О. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. 1996. №1. С. 95–100.

КОМПЕТЕНЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНІ ПАРАМЕТРАЛЬНІ ОЗНАКИ

Баймуратов Максим

Становлення в Україні системи суб'єктів та органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) знаменувало собою виникнення нового рівня публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади [1, с. 57 – 60], що знайшло свою конституційно-правову легалізацію (див. ст. 5, 7 Конституції України) [2] та легітимацію в суспільстві.

Одночасно, це об'єктивало та актуалізувало процеси становлення компетенції ОМСВ, наявність якої тривалий час не визнавалось багатьма представниками юридичної, і особливо адміністративно-правової доктрини. І це було обгрунтовано, бо компетенція, як суто управлінський феномен, в умовах існування командно-адміністративної системи управління була характерною приналежністю тільки органів державної влади і управління тоталітарної держави, та ніяким чином не вписувалась до системи самоврядних органів, якими повинні бути ОМСВ в умовах створення демократичної правової державності. Тільки сприйняття юридичною наукою доктрини публічної влади та публічного управління корінним чином змінило стан справ і питання «доктринального визнання» компетенції ОМСВ були успішно завершені.

Разом з тим, необхідно зазначити, що підґрунтям компетенції ОМСВ виступає системний комплекс факторів (ознак) національного (внутрішньо державного) та міжнародного гатунку, який свідчить про те, що в умовах становлення, розвитку та вдосконалення правової демократичної державності наявність такої компетенції ОМСВ, як нормативно-інструментального засобу управління локальним соціумом є не тільки обгрунтованими, а й об'єктивно, методологічно, технологічно, конотаційно, наративно, нормативно необхідним, особливо враховуючи на роль і місце інститутів локальної демократії і, насамперед, ОМСВ в реалізації повноважень публічної самоврядної (муніципальної) влади на рівні локального соціуму, побудові системи місцевого самоврядування (далі – МСВ) та створення відповідних оптимальних умов для стабільного існування та функціонування на його рівні територіальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ).

До національних факторів (ознак), що детермінують необхідність появи власної компетенції ОМСВ відносяться наступні:

– супроводження і забезпечення процесів існування та функціонування ТГ об'єктивно потребує свого управлінського забезпечення, що здійснюють

ОМСВ згідно з Конституцією та законами України, – звідси, актуалізується наявність у них відповідних повноважень в різних сферах локального життя (управлінський фактор. – Авт.);

– існування та функціонування ТГ напряму є пов'язаним з формуванням, існуванням та розвитком місцевого господарського комплексу (локального господарства), що виступає економічною базою функціонування ТГ та є його екзистенційною ознакою – упорядкування наведених процесів, що здійснюють ОМСВ, об'єктивує, актуалізує та обґрунтовує існування у них власної компетенції (економічно-екзистенційний фактор. – Авт.);

– компетенційні повноваження ОМСВ, причому в різних сферах соціального життя, закріплено в понад 10 тисячах нормативних актів України законодавчого та підзаконного рівня, що, з одного боку, є свідцтвом: а) визнання самою державою їх власної компетенції (бо існують повноваження в окремих сферах соціального життя, що у підсумку дає нам традиційну формулу компетенції – повноваження+ предмети відання= компетенція); б) визнання їх могутнього та соціально обумовленого управлінського потенціалу, а з іншого боку в) показником того, що власна компетенція ОМСВ проходить етап становлення та знаходиться у стані “розпорошеності” їх владно-управлінських повноважень та предметів відання у великій кількості нормативних актів, що актуалізує не тільки процес їх систематизації, зокрема, кодифікації, а й процес належної реалізації (кількісно-інституційний фактор. – Авт.);

– ТГ в процесі свого існування та функціонування перманентно продукують колективні інтереси екзистенційного характеру, що по суті, є заявою на адекватну реакцію ОМСВ в контекстуалізації становлення їх нових конкретних або посилення таких, що вже існують, повноважень в необхідній сфері локального життя з метою вирішення таких інтересів (фактор перспективного розвитку. – Авт.);

– ОМСВ здійснюють публічне управління на локальному рівні функціонування соціуму – тому повинні адекватно реагувати на всі зміни в державному публічному управлінні, що виникають в умовах ординарного та екстраординарного функціонування державності, – отже, вони повинні володіти відповідними компетенційними повноваженнями в таких профільних сферах для оперативного реагування на обставини, що склалися, – це є ще одним аргументом на підтвердження актуальності та необхідності володіння ОМСВ власною компетенцією (оперативно-управлінський фактор. – Авт.);

– ОМСВ є найбільш наближеним до населення рівнем публічного управління, звідси саме вони можуть вирішувати нагальні проблеми

функціонування ТГ без затримки виконання у часі, а для цього їм необхідно володіти власною та достатньо широкою компетенцією (темпоральний фактор. – Авт.).

Системний аналіз наведених положень дає можливість зробити висновок, що основною телеологічною домінантою компетенції ОМСВ виступає формування їх впливу на сталий розвиток локальної територіальної спільноти [3]. Саме в контексті локального управління з боку ОМСВ сама ТГ та кожний її член-житель відповідної території виступає суб'єктом-об'єктом такого управління; саме в основі такого управління лежать стратегічні завдання задоволення колективних, групових, індивідуальних інтересів, що продукують ТГ та їх члени; саме управлінська діяльність ОМСВ скерована на детермінацію мотивації жителів для активної участі в самоврядних процесах на рівні ТГ; саме управлінська діяльність ОМСВ скерована й на розбудову інституцій громадянського суспільства, що об'єктивно формуються для задоволення різних інтересів членів ТГ, їх груп і асоціацій; саме компетенція ОМСВ у підсумку сприяє задоволенню екзистенційних потреб ТГ та її членів. Звідси, можна констатувати, що результатом застосування власної компетенції ОМСВ є створення стабільної та спроможної ТГ, функціонування якої базується на складному та багатоаспектному системному комплексі відносин, що виникають між ТГ, бізнесом та ТГ, в основі якого лежить власна компетенція ОМСВ.

На сьогодні, на жаль, лівова частка компетенційних повноважень ОМСВ є делегованими повноваженнями виконавчої влади, що можуть бути в будь-який час повернені від них на вищий рівень публічного управління, а рівень власних (самоврядних) повноважень ОМСВ складає не більш 1/3 від загальної кількості повноважень ОМСВ, що надано їм Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року [4], – що робить компетенцію ОМСВ примарною та неефективною. Разом з тим, в рамках муніципальної реформи в Україні почалися активні процеси децентралізації, що повинні вирішити проблематику формування блоку власних повноважень ОМСВ за рахунок передачі їм повноважень органів виконавчої влади, що сьогодні є делегованими.

Необхідно й відмітити й міжнародний рівень власної компетенції ОМСВ, що знайшла свою підтримку в низці міжнародно-правових угод, що укладені під егідою Ради Європи – найкрупнішої міжнародної міждержавної організації континенту, що об'єднує 47 держав. Так, ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [5], що ратифікована Україною в 1997 році [6], повністю присвячена питанням побудови компетенції ОМСВ. Так, визначаючи сферу компетенції місцевого самоврядування, міжнародний договір звертає особливу увагу на її:

а) легальний характер – головні повноваження і функції ОМСВ повинні визначатися конституцією або законом; крім того, ОМСВ можуть бути наділені повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону; б) самостійний характер (власну компетенцію) – ОМСВ в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; в) найтісніший зв'язок з населенням – публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином; г) ефективний характер – наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії; ґ) повноту та виключність – повноваження, якими наділяються ОМСВ, як правило, мають бути повними і виключними, вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом; д) локальний характер – якщо повноваження делегуються ОМСВ центральним чи регіональним органом, то вони у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов; е) колабораційно-консультативний характер можливостей її динаміки – у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються ОМСВ, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Наведена модель компетенції ОМСВ, що закріплена в міжнародному договорі, стороною якого є Україна, підтверджує наявність міжнародно-правових зобов'язань нашої держави щодо становлення адекватної моделі компетенції у вітчизняних ОМСВ з метою побудови МСВ європейського зразку.

Отже, наявність національних та міжнародних параметральних ознак щодо формування компетенції ОМСВ, їх реалізація в процесі муніципальної реформи в Україні, можуть трансформувати всю систему публічного управління взагалі, і систему локального публічного управління, зокрема, в контекстуалізації підвищення ролі і значення інституту МСВ в функціонуванні та вдосконаленні демократичної правової державності.

Література

1. Баймуратов М.О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування (частина перша) // Публічне право. 2015. № 3(19). С. 57–65.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Баймуратов М.М. Роль компетенції місцевого самоврядування у становленні локального сталого розвитку // Держава і право. 2009. № 45 С. 219–224.

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

5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_036.

6. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОБ'ЄДНАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (КОМУН) У ФРАНЦІЇ

Камінська Марія

Французька Республіка має давні традиції місцевого самоврядування та власну специфіку ефективної організації діяльності територіальних громад. За кількістю громад (комун), Франція є безумовним лідером серед усіх інших країн, що входять до складу ЄС. Так, сьогодні 53% французьких комун – малонаселені та налічують 500 і менше мешканців [1]. Саме тому добровільні об'єднання комун та співпраця між ними є альтернативою до примусового укрупнення територіальних громад з боку державної влади, а відтак дієвим засобом подолання неспроможності дрібних комун та важливим елементом ефективного врядування децентралізованими територіями.

Передусім вважаємо за необхідне уточнити, що французька правова доктрина не розмежує поняття *територіальна громада* і *територіальна спільнота* (в деяких україномовних джерелах іноді застосовують термін *колектив*). Відповідно до чинного законодавства, статусом територіальної громади (спільноти чи колективу) наділені усі три рівні місцевого самоврядування: регіони, департаменти і комуни.

Чинна Конституція Французької Республіки не містить положень, які прямо закріплюють статус об'єднань комун. Про об'єднання територіальних громад згадується побіжно, зокрема в абзаці 1 ст. 72 в контексті злиття кількох громад в одну: “Будь який інший територіальний колектив утворюється від імені кількох таких колективів відповідно до закону і в разі необхідності” [2, с.46]. У 5-му абзаці тієї ж статті – в контексті об'єднання територіальних громад для реалізації окремих завдань чи повноважень: “Жоден територіальний колектив не може здійснювати контроль за іншим колективом. Якщо реалізація компетенції потребує залучення кількох таких

колективів, закон може уповноважити один з відповідних колективів або їх об'єднання організувати спільну діяльність” [2, с.47].

Водночас згадані положення Конституції відсилають до окремих законів, якими регулюється правовий статус таких об'єднань. Саме кодифіковані акти виразно закріплюють правовідносини щодо об'єднань територіальних громад, зокрема Загальний кодекс законів про територіальні колективи та Кодекс законів про комуни містять положення про категорії і види об'єднань, порядок їх створення, основні та додаткові повноваження, механізми фінансових надходжень, підстави і порядок припинення їхньої діяльності тощо.

Відповідно до чинного законодавства Франції, об'єднання територіальних громад здійснюється у двох напрямках:

1) укрупнення територіальних громад шляхом злиття кількох комун в одну. Цей процес французькою мовою позначається терміном *création d'une commune nouvelle* (ст.ст. L2113-1 - L2113-9-1 Загального кодексу законів про територіальні колективи). Новостворена комуна відповідно стає значно потужнішою як за територіальною ознакою, так і за своїм людським та фінансовим потенціалом;

2) співпраці комун (*coopération intercommunale*) для вирішення спільних проблем або здійснення спільної діяльності. У цьому випадку комуни залишаються самоврядними громадами і зберігають за собою статус юридичних осіб. Порядок спільної діяльності об'єднання комун визначається угодами між комунами (ст. L5111-1 згаданого вище Кодексу). Такі об'єднання мають статус публічних закладів міжкомунальної співпраці (*établissements publics de coopération intercommunale*) [3].

Франція пройшла тривалий шлях пошуку і становлення різних моделей об'єднання комун. Перші форми міжкомунальної співпраці виникли ще наприкінці XIX століття і пов'язані з розвитком інфраструктури. Так, першою історичною формою міжкомунальної співпраці можна вважати однопрофільні міжкомунальні синдикати, засновані у 1890 році для надання одного виду послуг (утилізації побутових відходів, асенізації, будівництва шляхів сполучення тощо).

У часи V Республіки спостерігається стрімкий розвиток різних форм співробітництва між комунами у відповідь на процеси урбанізації та виникнення великих агломерацій. Так, закон Франції від 12 липня 1999 року “Про посилення і спрощення міжкомунальної співпраці” впорядкував право комун на об'єднання, створив сприятливі правові рамки для нового розвитку міжкомунальної співпраці, закріпивши такі її різновиди [4]:

1) “гнучку” або “асоціативну”, яка базується на основі простого об'єднання засобів комун, коли до спільного бюджету об'єднання кожна з комун-учасниць перераховує певний відсоток;

2) “поглиблену” або “федеративну”, для якої характерна окрема система місцевого оподаткування, надходження від сплати податків і зборів спрямовуються безпосередньо у спільний бюджет об’єднання.

На сьогодні у Франції асоціативну модель співпраці репрезентують синдикати комун (*syndicats de communes*), а федеративну – спільноти комун (*communautés de communes*), міські спільноти (*communautés urbaines*), спільноти агломерацій (*communautés d’agglomération*) та метрополії (*métropoles*).

Синдикати комун можуть бути однопрофільними або багатпрофільними, тимчасовими або постійними. Спільноти комун, як правило, створюються між сільськими комунами. Натомість міські спільноти – більш інтегрована форма міжкомунальної співпраці, аніж спільноти комун чи спільноти агломерацій. Останні охоплюють комуни, населення яких в сукупності становить не менш як 50 000. До того ж населення найбільшої комуни, довкола якої об’єднуються менші комуни в спільноту агломерації, має сягати не менше 15 000.

Щодо метрополій, то це – найновіша і найбільш інтегрована форма міжкомунальної співпраці з усіх її видів [5]. Метрополії створюються в урбаністичних зонах з населенням не менш як 650 000, загалом охоплюють комуни з сукупним населенням не менше 400 000 і можуть виконувати повноваження, делеговані не тільки комунами, але й департаментами і регіонами [6].

На основі проведеного аналізу законодавства спробуємо виділити основні ознаки, характерні для усіх видів об’єднань міжкомунальної співпраці:

- об’єднання територіальних громад (комун) здебільшого створюються на добровільній основі, за винятком метрополій, створення яких з січня 2015 року стало обов’язковим в густонаселених урбаністичних зонах. Ініціатива щодо створення об’єднань міжкомунальної співпраці може виходити як від представника держави, так і від комун, які мають намір вступити до такого об’єднання;

- для створення будь-якого об’єднання комун необхідний двосторонній імпульс: вільне волевиявлення територіальних громад, яке передається через рішення їхніх представницьких органів, та участь представника держави (префекта), який своєю постановою визначає доцільність утворення об’єднання і закріплює периметр території, що буде обслуговуватися цим об’єднанням;

- до складу об’єднання можуть входити лише комуни, які межують між собою, так звана територія без анклавів є однією з важливих умов створення спільнот міжкомунальної співпраці, що своєю чергою зобов’язує комуни уникати хаотичного партнерства;

– для уникнення безсистемного делегування повноважень від комун до об'єднання закон визначає перелік видів діяльності та функцій, які можуть передаватися таким чином. Французьке законодавство закріплює перелік як обов'язкових, так і опційних (факультативних) повноважень, які підлягають делегуванню;

– усі об'єднання міжкомунальної співпраці гуртуються навколо проєкту розвитку або з метою надання послуг населенню, а їхня діяльність спрямована насамперед на соціально-економічний розвиток та облаштування територій;

– кожна структура міжкомунальної співпраці має статут, в якому обов'язково закріплюються необхідні мінімальні положення, які доповнюють законодавчі норми щодо механізмів створення і діяльності цих об'єднань. Статути затверджуються представником держави в департаменті (префектом);

– на відміну від комун, які мають загальне призначення, повноваження об'єднань комун здійснюються за принципами спеціалізації та виключності. Таким чином, спільнота міжкомунальної співпраці має компетенцію в межах периметру території об'єднання (принцип територіальної спеціалізації) і здійснює лише ті повноваження, які їй делеговані комунами (принцип функціональної спеціалізації). Ці повноваження не можуть передаватися для виконання іншим структурам міжкомунальної співпраці (принцип виключності) [7, с. 280];

– окремого розгляду потребує принцип субсидіарності, який хоч і не закріплений законодавчо за об'єднаннями міжкомунальної співпраці, але фактично застосовується у їхньої діяльності в силу того, що такі об'єднання створюються для надання якісних послуг населенню, тобто виконують ті повноваження, які можуть якнайкраще здійснюватися лише на їхньому рівні;

– представництво комун в об'єднанні здійснюється за принципом демократичного представництва, який полягає в наступному: жодна комуна не може мати більшості мандатів, і кожна комуна повинна мати щонайменше один мандат у представницькому органі спільноти міжкомунальної співпраці;

– одна комуна не може входити до більш, як одного угруповання з власним оподаткуванням, це положення, очевидно, спрямоване на те, щоб уникнути дублювання повноважень та безвідповідальності комун;

– за наявності доцільних передумов, законодавством передбачені також можливості перетворення однієї структури міжкомунальної співпраці в інший вид об'єднання комун;

– для ефективного функціонування як самих комун, так і їх об'єднань, важливим є визначення інтересу комуни та інтересу об'єднання, що сприяє чіткому розмежуванню між повноваженнями.

У цілому впродовж останніх двох десятиліть переважає практика домінанти міжкомунального інтересу над інтересом комунальним, що свідчить про значну зацікавленість державної влади в подоланні адміністративного роздроблення території.

Розвиток і наповнення правового ресурсу щодо статусу об'єднань територіальних громад (комун) у Франції свідчить про те, що чинне законодавство сформувалося у тривалому пошуку оптимальних моделей. Еволюція об'єднань співпраці між комунами пов'язана з динамічним поступом як правової доктрини, так і політичної волі, і є не лише вираженням природних прав територіальних громад, але й результатом раціонально збалансованих місцевих та загальнонаціональних інтересів в межах унітарної держави.

Література

1. Qu'est-ce que l'intercommunalité?. URL: <http://www.adcf.org/qu-est-ce-que-intercommunalite>.
2. Шаповал В.М. Конституція Французької Республіки / В.М. Шаповал. Київ: Центр політико-правових реформ, 2018. 56 с.
3. Code général des collectivités territoriales, Annoté, 22e Éd. - Paris: Dallaz, 2019.
4. Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et a la simplification de la coopération intercommunale // JORF. 1999. № 160 du 13 juillet. P. 10361.
5. Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales // JORF. 2010. № 0292 du 17 décembre. P. 22146.
6. Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles // JORF. 2014. № 0023 du 28 janvier. P. 1562.
7. Gaudemet Y. Droit administratif. Issy-les-Moulineaux: LGDJ. 2018. 18^e éd. 600 p.

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕФЕКТА У ФРАНЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Сеник Святослав

У сучасному значенні посада префекта була встановлена у Франції законом від 17 лютого 1800 р. для управління департаментом. Префектом є представник держави в департаменті, його призначають Указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Префекти –

це державні службовці високого рівня. Формально вони входять до структури Міністерства внутрішніх справ. У кожному департаменті префект є представником центральної влади при державних і місцевих установах. Їхня професійна діяльність напряду не пов'язана з їхньою політичною належністю до певних політичних сил. Водночас кар'єрна діяльність префектів залежить від вищого державного керівництва, у будь-який момент вони можуть бути переведеними на роботу в інший департамент чи в резерв. Префект очолює департамент, йому підлеглий адміністративний апарат, окрім того, йому підлегли деякі місцеві підрозділи центральних органів, зокрема під його керівництвом перебувають державні служби в департаменті – поліція, пожежна служба тощо.

Функціями префекта є забезпечення адміністративного нагляду за діяльністю місцевих органів влади та керівництво роботою територіальних органів центральних відомств. Оскільки префект за статусом є представником уряду в департаменті, то він зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики. Оскільки префекти входять до структури Міністерства внутрішніх справ, вони координують діяльність поліції й жандармерії стосовно суті всіх питань безпеки у відповідному регіоні, мають право у разі вчинення в департаменті злочину щодо державної безпеки (замах, тероризм, шпигунство) підписувати постанови про арешт, обшуки тощо й допомагати відповідним органам у пошуках винних. Також вони виконують низку інших функцій правоохоронного порядку, таких як видання водійських посвідчень і облік мігрантів. Префекти є розпорядниками усіх державних видатків у департаменті, несуть відповідальність за управління нерухомістю й іншим державним майном, що належить державі в департаменті.

Дуже важливим напрямом діяльності префектів є виконання ними ролі медіаторів, тобто, як правило, будучи «людиною зі сторони», вони сприймаються місцевими політичними елітами як ефективний медіатор у суперечках між різними місцевими органами, політичними силами. Загалом можна резюмувати, що префекти у Франції виконують такі повноваження: 1) представляють державу в питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписують угоди від імені держави, а також представляють державу в органах правосуддя; 2) наглядають за виконанням муніципальними радами законів, указів і постанов уряду та окремих міністрів; 3) координують діяльність поліції й жандармерії, забезпечують підтримання громадського порядку у відповідному регіоні; 4) приймають рішення

нормативного характеру; 5) забезпечують адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун і передають на розгляд адміністративного суду незаконні, на їхню думку, рішення муніципальних рад, можуть ставити питання про відставку мерів; 6) є розпорядниками всіх державних видатків у департаменті, несуть відповідальність за управління нерухомістю й іншим державним майном, що належить державі в департаменті; 7) керують роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та є посередником у взаємовідносинах цих служб, інших місцевих органів, політичних сил, у тому числі й із центральними органами [1 с. 121].

Ідея створення інституту префектів з'явилася в Україні у 2014 – 2015 рр. Відповідно було внесено проєкт закону щодо змін до Конституції України у процесі децентралізації державної влади полягає в тому, щоб передати реальну владу органам місцевого самоврядування, а префектів залишити як наглядовий орган, майже за французьким аналогом [2]. Зокрема передбачено, що префектів призначатиме на посаду та звільнятиме з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України. І вони будуть на відповідній території: 1) вести нагляд за додержанням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування; 2) координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та наглядати за додержанням ними Конституції й законів України; 3) забезпечувати виконання державних програм; 4) спрямовувати й організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) виконувати інші повноваження, визначені Конституцією й законами України.

Отже, на нашу думку дана концепція є актуальною для України враховуючи схожість України на Франції, за формою державного правління та державного устрою та впровадження процесу децентралізації.

Література

1. Марцеляк О. В. Інститут префекта у Франції як приклад для України // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 35 ; ч. II ; т. 1. С. 222. (Серія: Право).
2. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. № 2217а // Верховна Рада України : офіційний портал. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК МІЖНАРОДНИЙ СТАНДАРТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Бойко Наталія

За останні роки все більше уваги та значення набувають вимоги суспільства до соціальної відповідальності організацій, що абсолютно однаково стосується всіх типів і форм власності незалежно від сфери їх діяльності. За таких умов для України безумовно є важливим впровадження основних положень концепції соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування, оскільки це виступає гарантією розвитку демократичного суспільства.

Принципи соціальної відповідальності мають бути невід'ємною складовою діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки серед основних завдань останніх є забезпечення реалізації прав людини, гарантованих Конституцією України та створення умов для задоволення потреб кожної людини та суспільства в цілому.

Так, О. Грішнова вкладає в соціальну відповідальність держави (органів державної влади різного рівня та органів місцевого самоврядування) системоутворюючий, багатофункціональний зміст, оскільки вона сприяє здійсненню всіх інших принципів сучасного державного управління, забезпечує позитивний імідж інститутів держави та її посадових осіб, стає обов'язковим засобом соціальної відповідальності на інших рівнях (зокрема, підприємств і громадян), запорукою соціального прогресу [1]. Слід погодитися, що соціальна відповідальність є проявом ефективного державного управління, що має на меті забезпечення як соціального, економічного, так і культурного та духовного розвитку суспільства, що в подальшому сприяє належному забезпеченню прав людини.

О. Бобровська зазначає, що “під корпоративною соціальною відповідальністю в місцевому самоврядуванні потрібно розуміти цілісну систему відносин, взаємозв'язків і спільних узгоджених активних дій, серед яких домінує позитивна соціальна позиція кожного представника місцевого соціуму громади, представників влади і господарюючих суб'єктів, ідентифікація їх поведінки до збагачення спільних соціальних цінностей, здатність до підвищення соціального внеску в суспільно значущу діяльність, готовність до відповідальності за власні і спільні вчинки перед суспільством” [2].

І. Савченко визначив соціальної відповідальності в утвердженні принципів демократичного суспільства в Україні на перехідному етапі.

Так, автор розкриває поліфункціональний зміст соціальної відповідальності органів державного управління як системоутворюючий принцип сучасної соціальної держави, іміджевої характеристики владних інститутів та посадових осіб, засобу вирішення соціальних проблем [3]. Таким чином, доцільно зробити висновок, що стан соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування концептуально визначає розвиток суспільства та є чинником розвитку системи управління місцевими справами.

Слід зазначити, що в Європейському Союзі питання щодо впровадження принципів соціальної відповідальності давно набуло особливого значення. Їх правовою основою виступають Загальна декларація прав людини (1948 року), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 року), Європейська соціальна хартія (1966 року) та інші нормативно-правові акти держав.

Окрім того, серед основних “еталонів” у розвитку концепції соціальної відповідальності визначають Глобальний Договір ООН – ініціатива ООН, спрямована на сприяння соціальної відповідальності бізнесу та підтримку вирішення підприємствами глобальних проблем, ідею якого було запропоновано Генеральним секретарем ООН Кофі Аннаном на всесвітньому економічному форумі у 1999 році. Відповідно до Глобального договору, 10 його принципів розділено на групи, а саме: 1) “Права людини”; 2) “Принципи праці”; 3) “Навколишнє середовище”; 4) “Протидія корупції” [4].

Ще одним міжнародним документом, який закріплює принципи соціальної відповідальності є міжнародний стандарт ISO 26000:2010. Одним з основних його принципів є захист прав людини, що означає обов’язок організації визнавати важливість прав людини та поважати права, що визначаються Загальною декларацією прав людини [4].

На основі цих міжнародних документів вітчизняними науковцями було запропоновано сім основних принципів соціальної відповідальності органів муніципального управління, а саме: 1) прозоре надання якісних послуг, які відповідають потребам територіальної громади; 2) виконання норм національного законодавства та міжнародних норм, коли ці норми є важливими для сталого розвитку і добробуту територіальної громади; 3) розбудова всесторонньої та підзвітної взаємодії з усіма стейкхолдерами; 4) активна участь у формуванні громадянського суспільства через реалізацію програм партнерства «бізнес-влада-громада», соціальних та благодійних проектів; 5) створення робочих місць з належним рівнем оплати праці, соціальних пільг, професійної безпеки, сприяння всебічному розвитку та підвищенню компетентності працівників;

б) реалізація проактивного лідерства у вирішенні екологічних проблем, сприяння поширенню екологічної відповідальності; 7) протидія будь-яким формам корупції [6, с. 13]. Враховуючи, що сьогодні Україна прагне до формування європейського суспільства, підкреслюючи імператив норм права, прав і свобод людини та громадянина в системі управління та адміністрування й те, що Конституція України базується на основних положеннях міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють права людини, доцільного вказати, що це забезпечує регулювання відносин між державою та суспільством на основі гуманізаційного концепту.

Таким чином, ефективне управління має базуватися на цінностях, які забезпечують розвиток демократичної, соціальної та правової держави, й при цьому гарантуватимуть максимальне залучення громадян до управління державою та суспільством, попереджуючи виникнення конфліктів особистих та суспільних інтересів і потреб. При цьому базовими чинниками при здійсненні управління будуть виступати: 1) розвиток людського потенціалу; 2) гарантування дотримання та захисту прав людини; 3) принцип верховенства права; 4) принцип пріоритету прав людини. Саме ці чинники мають закладати основу взаємовідносин між державою та особою.

Для того, щоб запровадити модель управління, яка базується на засадах правової держави на основі сучасної концепції New Public Management, необхідно, зокрема, запропонувати єдину концепцію гарантування дотримання та захисту прав людини на місцевому рівні. Втілення концепції соціальної відповідальності у систему місцевого самоврядування є нагальною потребою суспільства, дотримання якої дозволить вирішувати проблеми модернізації місцевого самоврядування на основі європейських цінностей, гарантуючи кожній людині захист від порушення її прав з боку держави.

Література

1. Грішнова О. Соціальна відповідальність у контексті подолання системної кризи в Україні. URL : <https://dse.org.ua/arhcrive/15/3.pdf>.

2. Бобровська О. Розвиток корпоративної соціальної відповідальності – дієвий інструмент підвищення якості і ефективності місцевого самоврядування. URL : <http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:zKbGFMZ7LmAJ:scholar.google.com>.

3. Савченко І. Г. Соціальна відповідальність органів державної влади в умовах розбудови соціальної держави: автореф. дис... канд. держ. упр. : 25.00.01 / Харків. Регіон. Ін-т держ. упр. НАДУ. Харків, 2007. 18 с.

4. United Nations Global Compact. URL : <http://www.unglobalcompact.org/Languages/russian/index.html>.

5. Новий міжнародний стандарт із соціальної відповідальності ISO 26000. URL : <http://www.bcdst.kiev.ua./index.php/news/1-latest-news/56iso-26000>.

6. Концептуально-методологічні положення, підходи та моделі реалізації концепції New Public Management: наук. розробка / авт. кол. : Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова та ін. Київ : НАДУ, 2012. 84 с.

ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Василюк Олена

Реформа децентралізації в Україні від 2014 р. являє собою комплекс змін існуючого законодавства, основною метою якого була передача значних повноважень і бюджетів від держави органам місцевого самоврядування [3]. Для застосування європейської практики імплементації міжнародно-правових, зокрема європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні в контексті здійснення реформи децентралізації публічної влади доцільно провести аналіз впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування у Польщі.

Регіональна політика в Європейському Союзі впроваджується згідно концепції регіону. Регіон визначений у трьох площинах: адміністративній – регіон – це непрямий рівень управління між комуною або повітом і центральною адміністрацією; соціальною – область з чітким етнічним поділом, де враховані мовні, культурні й історичні чинники, за якими і відбувався територіальний поділ; економічний – характеризується такими показниками як ступінь і характер розвитку регіону, місце розташування, середній ВВП на душу населення, рівень безробіття, зайнятість і тарифна ставка, яка визначає погодинний розмір оплати праці працівника в певному регіоні.

Осередками розвитку в Європейському Союзі є мегаполіси. Столичні райони розвиваються тому, що є кваліфікована та мотивована робоча сила, якісна місцева адміністрація. Відбувається надання якісних публічних послуг, надійна транспортна інфраструктура із міжнародним сполученням, підтримка бізнесу, різноманітне ділове середовище та присутня науково-дослідна база. Ефект від цих умов стабільний, тобто певні умови для життя сповільнюють вигорання робочої сили, яка постійно підсилюється людьми з районів навколо мегаполісів.

Розвиток районів відбувається теж набагато швидше ніж у селах, адже мешканці сіл переїжджають до районів чи великих міст. Таким чином відбуваються зменшення кількості населення в сільській місцевості. Регіональному розвитку Польщі 2010 – 2019 рр. властиве покращення використання найважливіших потенціалів міських районів для створення та зростання зайнятості населення, що сприяло стимулювання розвитку інших, менше заселених районів. У стратегії на 2019 – 2030 рр. передбачено: відхід від регіональної політики, що підтримувала розвиток найбільших міст: послаблення соціально-економічної ролі середніх міст і створення кластерів сільських комун, що функціонально пов'язані з ними; розвиток невеликих містечок з чисельністю понад 20 000 мешканців.

На даному етапі у Польщі важливим завданням органів місцевого самоврядування є вирівнювання рівня життя мешканців міст і сільських районів. Для цього створена спеціальна програма розвитку сільського господарства (SAPARD2001–2004). Для розвитку інфраструктури у сільській місцевості укладено 4 493 контракти на суму понад 2 024 млн злотих (500 млн євро). 2139 договорів укладено на ремонт муніципальних доріг, 1303 договори – про очищення комунальних стічних вод, 987 договорів – про постачання води сільським господарствам, 39 контрактів – із енергопостачання, 25 – поводження з відходами [2]. Це засвідчує головну роль органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Програма SAPARD відіграла важливу навчальну роль, зокрема щодо шляхів доступу бенефіціарів до фондів ЄС. Були відпрацьовані процедури заповнення документів і реалізації інвестицій і проведення контролю за їх використанням. Впроваджено механізми фінансових зборів, а також створена установа управління фондами SAPARD – Агентство розвитку та модернізації. Завдяки проведеним змінам, місцеві органи влади отримали доступ до коштів ЄС з Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду, Європейського фонду управління та гарантії сільського господарства, Фінансового інструменту управління рибним господарством, Кохезійним фондом (націлений на держави-члени, чий валовий національний дохід на душу населення становить менше 90 % від середнього показника в ЄС; спрямований на зменшення економічної та соціальної нерівності та сприяння сталому розвитку).

Це сприяло підвищенню якості та ефективності публічного управління в частині розвитку механізмів управління наданням публічних послуг на всіх трьох рівнях територіального самоврядування Польщі: гміні, повіту, воєводства. Нове публічне управління в Польщі включає: створення контактів у сфері охорони і здоров'я, в комунальній господарці та наданні громадянам місцевих послуг (наприклад, транспортні перевезення); передачу неурядовим організаціям

публічних завдань; публічно-приватне та публічно-неурядове партнерство; публічні замовлення; комерціалізацію діяльності держави (наприклад, створення залізничних товариств); управління людськими ресурсами.

Публічні послуги надаються відповідно до державних стандартів із урахуванням необхідності забезпечення територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру, табл.1); відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг. Крім того, необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування.

Таблиця 1

Розподіл надання публічних послуг громадянам згідно територіального самоврядування у Польщі

Гміни	Повіти	Восводства
Охорона здоров'я (поліклініки, міські лікарні)	Охорона здоров'я (повітові лікарні)	Охорона здоров'я (спеціалізовані лікарні)
Освіта (дитсадки, початкові школи)	Освіта (понад початкового рівня)	Освіта (спеціальна освіта)
Гмінні дороги	Повітові дороги	Восводські дороги
Культура і спорт (бібліотеки, будинки культури, спортивні майданчики, спортзали, басейни)	Культура (бібліотеки)	Культура (музеї, театри)
Громадський транспорт (гмінний, міський)	Громадський транспорт (понад місцевого рівня)	Громадський транспорт (регіональна залізниця)
Комунальна господарка (відходи, постачання, каналізація)	Будівельний нагляд	Піклування історичними та архітектурними пам'ятками
Житлова господарка	Центри зайнятості	Управління еврокоштами

Основними проблемами донадання органом територіального самоврядування публічних послуг у Польщі, зокрема є:

1. Структура територіального самоврядування складається з великої кількості гмін, зі слабкою позицією повітів.

2. Проблема реалізації принципу адекватності коштів до завдань, враховуючи, зокрема, перенесення на територіальне самоврядування завдань без забезпечення їм коштів; зростаючих витрат на діяльність, ведення податкових пільг.

3. Низький рівень автономії самоврядування (зокрема гмінного рівня) у формуванні структури власних доходів.

4. Питання доручення завдань у сфері урядової адміністрації.
5. Проблема із стратегічними плануванням.
6. Відсутність стандартизації поставки публічних послуг, зокрема, їх вартості та моніторингу реалізації послуг.
7. Низький рівень співпраці між територіальним самоврядуванням.
8. Централізація деяких послуг, які надають органи територіального самоврядування.

На даний час в Україні у сфері надання публічних послуг існують проблеми, для успішного вирішення яких доцільно використати польський досвід. Основним такими проблемами в Україні:

1. Погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження.

2. Зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

3. Складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій і монофункціональних міст).

4. Неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад.

5. Нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади.

6. Зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень.

7. Корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги.

8. Надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів.

9. Відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

10. Неврегульованість питання щодо чіткого встановлення меж органів місцевого самоврядування базового рівня. Нечіткі межі стали

перепону на шляху до ефективного впровадження місцевого податку на нерухомість, оскільки не завжди чітко зрозуміло, хто повинен отримувати такий податок.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок правової, інституційної неузгодженості реформування у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави. Проте, в основному, заходи з децентралізації успішно реалізуються в Україні. Із кожним роком збільшується кількість тих громад, де населення більше довіряє політиці укрупнення територій та засадам децентралізації влади. Про це свідчить зростаюча кількість об'єднаних громад із 159 у 2015 р. до 665 у 2017 р. і майже 1000 у 2019 р. Більшість основних заходів щодо наповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів і розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування виконано. Держава продовжує підтримувати розвиток територіальних громад, виділяючи їм фінансову підтримку: зростають обсяги субвенцій капітального характеру та збільшується фінансування Державного фонду регіонального розвитку.

Узагальнення польського досвіду засвідчує, що на відміну від невеликих міст, селищ і сіл, у великих містах (адміністративних центрах) успішніше збираються необхідні податки і мобілізуються фонди для фінансування програм соціального й економічного розвитку. Завдяки своєму особливому фінансовому і політичному значенню адміністративні центри (столиці) спроможні здійснювати стійке інвестування коштів у розвиток інфраструктури та системи надання послуг. Через таку підвищену увагу до столичних міст невеликі сільські громади опиняються у невігідному становищі. Наведені положення підкреслюють важливість наукового супроводу державної політики об'єднання територій громад і розгляду її реалізації як основної умови забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування, що є реальним кроком до ефективності надання публічних послуг [1]. Адже саме створення спроможних територіальних громад є кінцевою метою процесу децентралізації – через передачу значних повноважень і ресурсів органам місцевого самоврядування.

Література

1. Висновок до проекту Закону України про внесення змін до Закону України “Про місцевого самоврядування” (стосовно зміни територіальних меж на місцевому та районному рівнях (м. Страсбург, 2.04.2019). URL: CEGG/LEX(2019)1 http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/ВисновокРЄ_стосовнозмінітериторіальнихмежнамісцевомутарайонному-рівнях_CEGG-LEX20191.pdf.

2. Марек Вуйцік. Реформи місцевого самоврядування в Польщі та Європейська інтеграція : доповідь (22.10.2019, м. Варшава). KSAP.

3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ № 333-р від 01.04.2015 року. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-%D1%80>.

ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДОСВІДУ ЄС ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Пристаїв Ростислав

Забезпечення інформаційної безпеки суспільства покладається на органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Якщо поглянути на ситуацію глобально, то найголовнішу роль у забезпеченні інформаційної безпеки відіграє держава і це, без сумніву, є одним з головних її обов'язків. Свої функції держава реалізує через три гілки державних органів: законодавчу, виконавчу, судову владу на усіх рівнях (загальнонаціональному, обласному, місцевому). Розрізняють інформаційну безпеку на трьох рівнях: інформаційну безпеку особи, суспільства та держави [8].

Інформаційні безпека як складова національної безпеки України визначається як стан захищеності життєвоважливих інтересів людини, суспільства і держави, при якому запобігається нанесення шкоди через: неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване поширення, використання, порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації [4].

Для того щоб забезпечити інформаційну безпеку органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні будувати свою політику на принципах законності та інтеграції української системи інформаційної безпеки з міжнародними системами інформаційної безпеки, і насамперед використовуючи досвід Європейського Союзу (далі – ЄС), враховуючи необхідність виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та протидії зовнішнім загрозам.

Забезпечення безпечного існування особи в інформаційному просторі є одним із завдань функціонування інформаційної безпеки Європейського Союзу. Елементами забезпечення інформаційної безпеки є також протидія кіберзлочинності.

Становлення інформаційної політики ЄС почалося з прийняттям 1994 року документу “Шлях Європи до інформаційного суспільства” з метою

забезпечення економічної стабільності країн Європи. Інституційний механізм спільної інформаційної політики ЄС утворюють Європейська Комісія, Європейська Рада, Форум інформаційного суспільства, Генеральний Директорат з інформаційного суспільства. З метою забезпечення ефективного функціонування інтернету з 1999 року працює програма “Безпечний інтернет” [6, с. 28, 29].

Реалізація заходів з інформаційної безпеки здійснюється з такими напрямками: виявлення загрози нападу, нейтралізація нападу, захист, відновлення власних систем. З 1997 року Комісією було прийнято ще один важливий документ у сфері інформаційної безпеки – “План дій з безпечного користування Інтернетом”. Країни-члени ЄС, схваливши зазначену ініціативу Комісії ЄС почали використовувати її положення з метою захисту від поширення неправомірного та шкідливого контенту в Інтернеті [7, с. 609]. З 2004 року функціонує Європейська агенція з питань мережевої та інформаційної безпеки (European Network and Information Security Agency-ENISA) [1].

Також, в державах-членах Європейського Союзу здійснюється гармонізація регулювання цифрових послуг (перегляд законодавства в сфері поширення контенту, телекомунікацій, аудіо – візуальних послуг, захисту персональних даних, розвитку державно-приватного партнерства у сфері кібербезпеки при забезпеченні загальнодоступності гарантування безпеки інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Цифровий ринок охоплює положення Угоди про асоціацію щодо електронної торгівлі, телекомунікаційних послуг, ІТ послуг, аудіовізуальних медіа, авторських та суміжних прав, захисту персональних даних. Як зазначають дослідники, Україна в останні роки зробила низку кроків для нормативно-правового наближення, але прогрес недостатній і не встигає за темпами оновлення законодавства ЄС. З метою забезпечення кібербезпеки України як стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави в кіберпросторі, що досягається комплексним застосуванням сукупності правових, організаційних, інформаційних заходів, 2016 року було прийнято Стратегію кібербезпеки України [5] 2018 р. набув чинності Закон України “Про основні засади забезпечення кібербезпеки України” [2] та Закон України “Про національну безпеку України” [3].

6 листопада 2019 року Віце-прем’єр-міністр України Д. Кулеба обговорив за результатами зустрічі з європейськими фахівцями у Брюсселі форми співпраці з Оперативною робочою групою зі стратегічних комунікацій Європейської служби зовнішніх справ (EU EastStratComTaskForce). В ході зустрічі було зазначено, що Україна розраховує на продовження та розширення Євросоюзом його цільових інформаційних кампаній в Україні [9].

Таким чином, видається необхідним мобілізація зусиль органів влади України, спрямованих на налагодження постійного механізму обміну інформацією та найкращими практиками між українськими та європейськими фахівцями у сфері протидії стратегічних комунікацій.

Література

1. NIS Directive. URL : <https://www.enisa.europa.eu/topics/nis-directive>.
2. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2163-19>.
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018р. №2469-VII.
4. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні : Закон України // Голос України. 2007. №21.
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про Стратегію кібербезпеки України” : Указ Президента України від 27.01.2016 р. // Урядовий кур’єр. 2016. №52. 18 березня.
6. Троян С. Інформаційно-безпекова політика Європейського Союзу // Зовнішні справи. 2019. № 2/3. С. 28–32.
7. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. О. К. Вишнякова. Одеса : Фенікс, 2013. 833 с.
8. Савчук Н. Органи державної влади в системі забезпеченні інформаційно безпеки // Науковий блог Національного університету “Острозька академія”. URL : <https://naub.oa.edu.ua/2015>.
9. Україна та ЄС посилюють співпрацю у протидії дезінформації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ukrayina-ta-yes-posilyuyut-spi-vpracyu-u-protidii-dezinformaciyi>.

**НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ
ОСНОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

ПОБУДОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРІОРИТЕТИ ВЛАДИ ЩОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА НА ВІДПОВІДНІЙ ТЕРИТОРІЇ

**Воротін Валерій,
Коваль Олег**

23 жовтня урядовці, представники місцевих рад та всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування під час публічної презентації обговорювали та аналізували ключові зміни до Конституції України та пріоритети діяльності Кабінету Міністрів щодо реформування територіальної організації влади та представницької влади.

До участі в заході були долучені відомі державні фахівці, депутати, експерти в сфері публічного управління та місцевого самоврядування.

Як зазначила Міністр розвитку громад та територій України Альона Бабак, наразі очолюване нею відомство пропонує оновити Методику формування спроможних громад, а саме критерії ресурсної спроможності об'єднаних територіальних громад. Так, в ОТГ має проживати щонайменше 250 дітей шкільного віку та 100 дітей дошкільного віку. Завдяки цьому показнику буде зрозуміло чи доцільно створювати опорну школу в громаді та виділяти кошти з Держбюджету на її комплектацію. На думку міністра, не можливо продовжувати фінансування школи, в яких малокомплектні класи та якість навчання дітей дуже низька. Втрачається можливість для розвитку дітей. Школа має бути повнокомплектною та надавати дітям якісну освіту, - сказала Альона Бабак.

На нашу думку слушною є думка, що в спроможній громаді має проживати не менше 5 тисяч осіб. Саме така кількість мешканців забезпечить ресурсний та кадровий потенціали. Тоді громада буде здатна впроваджувати проекти, які сприятимуть розвитку ОТГ.

Крім того, ми підтримуємо думку, що необхідно враховувати індекс податкоспроможності бюджету громади на рівні не менше 0,3%, а також встановити, що частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів складає не менше 10%.

Зазначимо, що сьогодні процес об'єднання громад не є механічною, математичною, чи навіть економічною моделлю формування держави. І жодним чином процес реформи місцевого самоврядування не буде зводитись до простого дотримання Методики, а перш за все необхідно враховувати напрацьований досвід реформ в європейських державах. Власне реформа місцевого самоврядування повинна йти від людей, які живуть в ОТГ. Сьогодні не потрібні страйки, бунти, щоб люди страждали, їхали на Київ з плакатами. Це має бути консультація з людьми в регіонах. Щоб вони розуміли, що реформа

для них і з ними. Що ніхто не нав'язує алгоритмів чи методик, що має бути просто здоровий глузд і розуміння того, яким шляхом ми йдемо.

Тому Мінрозгrom після того, як області сформують перспективні плани формування територій громад, планує провести обговорення цих планів з людьми в регіонах. Такі консультації, на думку Альони Бабак, допоможуть з'ясувати: чи дійсно ці перспективні плани відповідають думкам, побажанням і розумінню того, що має бути наслідком цієї реформи для людей, що проживають в цих громадах.

Важливо, що в Україні вже створено 992 об'єднаних територіальних громади, до яких увійшли 4542 територіальні громади. Це становить понад 41% територіальних громад від загальної кількості тергromад базового рівня. Ще 6419 дрібних тергromад залишаються необ'єднаними. А отже, “білих плям” на карті України ще багато.

Є області, території яких охоплені перспективними планами на 100% – це Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Рівненська, Харківська та Хмельницька області. У Житомирській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Чернівецькій та Чернігівській областях перспективними планами охоплено близько 90% території. Тобто є хоча би бачення на рівні регіону того, хто з ким має об'єднатися для того, щоб там сформувалась спроможна громада. А от в Одеській області лише 36% території охоплено перспективним планом, у Київській – 54%, Вінницькій – 76%, Черкаській – майже 75%. Такі перспективні плани не в повній мірі враховують методику формування спроможних громад.

На сьогодні Уряд проаналізував ситуацію, що відбувається, і чому в деяких областях відсутнє навіть бачення перспективних планів. Сучасний процес добровільного об'єднання громад має відбуватись на засадах спроможності громад. Але часто обласні ради не керуються цим принципом, а переслідують власні політичні інтереси щодо розподілу на рівні регіону сфер впливу [1]. Тож Уряд подав до Парламенту законопроект щодо внесення змін до Закону України “Про добровільне об'єднання громад”, який прибирає з процесу створення ОТГ етап затвердження перспективних планів обрладами. Після того, як Парламент підтримає ці зміни, процес формування перспективних планів пришвидшиться.

Важливо, що бачення членів Української асоціації районних та обласних рад щодо конституційних змін та реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні презентував її Президент, Голова Харківської обласної ради Сергій Чернов. Він зазначив, що Асоціація наголошує на тому, що існує цілий комплекс повноважень, виконання яких буде максимально ефективним лише на субрегіональному рівні.

Важливі також є пропозиції стосовно віднесення позицій до повноважень районних рад та їх виконавчих органів, які озвучені доповідачем:

- об'єкти культури, фізкультури, туризму районного значення;
- школи-інтернати загального профілю, спеціалізовані школи;
- управління іншим спільним комунальним майном та підприємствами комунальної власності територіальних громад району;
- спеціалізовані медичні послуги (чітко визначені);
- трудові архіви та будинки соціальної допомоги;
- будівництво та утримання транспортної інфраструктури районного значення;
- підрозділи для подолання наслідків стихійних лих і надзвичайних ситуацій;
- захист навколишнього середовища розвиток рекреаційного потенціалу;
- сприяння соціально-економічного розвитку району, у тому числі, залучення інвестицій, грантів, міжнародної технічної допомоги.

Крім того, Сергій Чернов звернув увагу присутніх на нерівномірність представлення територіальних громад в районних і обласних радах та необхідність вдосконалення законодавства про місцеві вибори. Так, за його словами, в цілому по Україні 48 адміністративно-територіальних одиниць не мають своїх представників в обласних радах. В Харківській обласній раді, наприклад, не представлені Барвінківський та Шевченківський райони, а також м. Люботин (загальна кількість населення понад 62 тис чоловік).

Також погоджуємось із думкою п. С.Чернова, що кількісний склад районних і обласних рад пропонується формувати в залежності від кількості громад району чи області, помножених на два. Не є коректним застосування числових показників щодо представництва громад у районних та обласних радах, які ставляться в залежність від чисельності виборців у громадах. Відповідно до чинного законодавства, статус та повноваження громад не залежить від кількості виборців, тому громади мають право на рівне представництво у місцевих радах субрегіонального та регіонального рівнів [2].

Таким чином сьогодні проводиться процес децентралізації за європейськими зразками та одночасно – спирається на історичні традиції місцевого самоврядування в Україні. Відбувається певне наближення влади (публічної та місцевої) до людей і громад. Забезпечується повноцінна імплементація європейської хартії місцевого самоврядування [3].

Призначення та роль інституту представництва держави на регіональному рівні в загальному понятті є незмінним, тобто це є представлення інтересів держави у межах певної територіальної одиниці. Але якщо розглядати той чи інший відповідний інститут представництва держави на певному етапі його становлення та розвитку, то маємо ситуацію, коли мета його створення змінюється разом із тим на які сфери він впливає, які має повноваження тощо. Як приклад, маємо

збільшення контрольно-наглядових і зменшення інших функцій порівняно з місцевими державними адміністраціями, які будуть ліквідовані.

Модифікація інституту представництва держави на регіональному та місцевому рівнях в європейських державах і основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на нових керівників - префектів (Prefecto), які здійснюють превентивний контроль за рішеннями місцевої влади [4].

Важливо, що перспективні плани, які затверджені Урядом, потребують корегування з урахуванням критеріїв спроможності громад. На сьогодні таких затверджених ми маємо – 23 плани.

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. Зокрема дуже важливо, що акти органів місцевого самоврядування, які не відповідають Конституції України чи законам України, можуть бути зупинені префектом з одночасним зверненням до суду.

Література

1. Ткачук А. Ф., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник. Київ : Заповіт, 1997. 186 с.
2. Воротін В. Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 1. С. 95–102.
3. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України : монографія. Ужгород : ПП “АУТДОР-ШАРК”, 2015. 126 с.
4. 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.

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ АНАЛІЗУ Й ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: МОЖЛИВОСТІ Й ЗАГРОЗИ

Тертичка Валерій

В ухваленому Законі України “Про державну службу” у ст.1 зазначено, що “Державна служба – це публічна, професійна, політично

неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1)аналізу державної політики...

2)забезпечення реалізації державної політики..." [1].

Для становлення дієвої системи державної служби актуальним питанням є професіоналізація аналізу й оцінювання державної політики. Створення директоратів з аналізу і координації політики є фактичне підтвердження важливості аналізу політики та оцінювання.

Під *аналізом політики* (далі – АП) як сфери діяльності розуміються процеси і відповідні процедури підготовки рекомендацій органам влади (як замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, спрямованих на вирішення суспільних проблем для досягнення визначених цілей політики, процеси і процедури оцінювання, моніторингу результатів і наслідків владних рішень. Це наше визначення АП можна доповнити оглядами визначень у [2, с. 4] та [3, с. 12].

Оцінювання (за К. Вайс)– систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики.

Оцінювання (за визначенням ООН) – максимально системне і неупереджене вивчення якої-небудь діяльності, проекту, програми, стратегії, політики, теми, сектора, сфери діяльності, роботи організації і т.д. [4].

Оцінювання – це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів впровадження рішення в життя і встановлення меж дії/ бездії політики

Термінологічні означення ґрунтовно охарактеризовані у глосаріях О.І.Кілієвича [5]. У 1998 р. вийшов друком перший в Україні та на пострадянському просторі фундаментальний підручник з аналізу політики – книги Д. Веймара і А. Вайнінга [3]. У 2004 р. – вийшла перша оглядова публікація про попередні здобутки аналізу політики в Україні [2]. Ці рубіжні дати, та поява спеціалізованого періодичного видання з аналізу політики [6] спонукають до уважного розгляду питань інституціоналізації аналізу й оцінювання державної політики в Україні.

В розвинених країнах світу із міцними демократичними традиціями суспільного врядування аналізом політики як професійною діяльністю займаються в органах влади, в навчальних закладах і наукових установах, у приватному секторі (огляд АП як професійної діяльності – див. у [3, с. 13-27; 7, с. 62–70]). Схожа ситуація починає складатися і в Україні, де за останні десятиріччя відбулося досить широке впровадження процедур аналізу політики, в першу чергу, в практику діяльності органів влади. Можна виділити, принаймні, чотири сфери такої діяльності.

1. Це питання розроблення загальнодержавних й інших цільових програм згідно вимог Законів України та Постанов КМУ. Особливу увагу звертаємо на вимоги до структури проекту *концепції цільової програми* згідно, що повністю відповідає структурі типового аналітичного документу [8, с.24], який є документованим продуктом проведення АП.

2. Це питання регламентування діяльності Верховної Ради, Кабінету Міністрів і його Секретаріату, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.

3. Це питання аналізу впливів регуляторних актів згідно вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та постанов КМУ. Визначені ст.8 Закону процедури аналізу регуляторних впливів регуляторних заходів державної політики, що спирається на досвід і практику біля 40 найбільш розвинених країн світу, мабуть, найбільш повно (в українській практиці) ілюструють необхідність глибокого опанування всім арсеналом інструментарію АП виконавцями зазначеною діяльності.

4. Це бюджетний процес в частині планування бюджетних програм, зокрема, з використанням програмно-цільовому методу, і аудит виконання бюджетних програм. Передбачене наказом Мінфіну України “Правила складання паспортів бюджетних програм” обґрунтування бюджетних програм з використанням системи кількісних показників при складанні їх паспортів закладає основу для проведення відносно нового для України виду аудиту, відмінного від фінансового аудиту – аудиту виконання (*performance auditing*), який, згідно міжнародних стандартів INTOSAI, передбачає аналіз результативності, ефективності і економічності використання суспільних ресурсів при виконанні бюджетних програм [9, с.17]. Визначення відповідних показників і проведення перевірки успішності виконання програм потребує достатньо глибоких знань з АП в частині розуміння зв’язків між проблемами, цілями і обраними інструментами політики, між ресурсами (затратами), продуктами і результатами політики.

Окрім зазначених вище сфер слід зазначити *унормування питань залучення громадськості до вироблення політики*, врахування інтересів стейкхолдерів політики, проведення консультацій з громадськістю перед ухваленням урядових рішень і в процесі моніторингу і оцінювання політики згідно.

Отже, в частині унормування процедур АП, починаючи з 2000 р., в країні відбулося відчутне просування вперед. Розпочався також процес створення спеціалізованих підрозділів в органах виконавчої влади для проведення АП.

Проте найбільш гострою проблемою в частині професіоналізації АП в Україні на сьогодні є *низька якість виконання передбачених*

законодавством процедур. Це можна ілюструвати прикладами аналізу впливів регуляторних актів і розробки паспортів бюджетних програм, особливо в частині, що стосуються аналізу очікуваної та фактичної результативності і ефективності заходів політики. Так, аналіз ефективності обмежується переважно описовим окресленням очікуваних вигід і витрат без кількісних розрахунків, при цьому ризики виникнення значних втрат для окремих груп населення і бізнесу та необхідність значних (тобто затратних) адміністративних і антикорупційних зусиль влади не беруться до уваги. Особливо це стосується практики непродуманого регулювання цін, податків, ставок ввізного мита. Наслідком цього є значні втрати в суспільному добробуті, формування в суспільстві негативного ставлення до влади, втрата до неї довіри.

В Україні за останні роки накопичено певний досвід вивчення аналізу й оцінювання політики в рамках магістерських програм і короткострокових тренінгів для державних службовців і експертів.

Варто відзначити магістерські програми з підготовки управлінців Києво-Могилянської школи врядування, Українського католицького університету та Київської школи економіки які добре конкурують у підготовці фахівців для державної служби і місцевого самоврядування.

Що стосується *тренінгових програм*, короткострокових семінарів, то їх останніми роками розроблено і проведено досить багато, передовсім, для державних службовців. Зокрема для Української школи врядування розроблені дводенні короткотермінові семінари: “Вироблення і реалізація державної політики”; “Аналіз державної політики. Підготовка аналітичних документів”; “Управління державними програмами: моніторинг і оцінювання” [10] та інші: “Лідерство на державній службі”, “Стратегічне управління” тощо.

Низка навчальних і тренінгових програм для представників третього сектору за була проведена в 2006-2016 рр. за підтримки МФВ. Окремі матеріали тренінгів можна знайти на сайті: <http://ipas.org.ua/>. Активно працює у сфері оцінювання Українська асоціація оцінювання. Зокрема варто відзначити “Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання” [11].

Загальною проблемою у сфері навчання і тренінгів є брак висококваліфікованих кадрів викладачів з практичним досвідом роботи в якості аналітиків політики. В Україні вже досить багато людей чули про аналіз й оцінювання політики і володіють основними процедурами на рівні “здорового глузду”, проте майже немає фахівців, які здатні проводити навчання і здійснювати основні аналітичні процедури на глибоко професійному рівні; особливо це стосується економічного аналізу, зокрема аналізу вигід і витрат (ABB).

Основною проблемою щодо фундаментальної підготовки фахівців у галузі аналізу й оцінювання політики в Україні представляється відсутність хоча б однієї повноцінної магістерської програми з державної політики (на зразок програм *MPP* в університетах Заходу) з акцентами на АП для підготовки як виробників політики (замовників аналізу), так і аналітиків політики. Створення відповідного потужного навчального центру сприяло би також вирішенню питань браку викладацьких і дослідницьких кадрів у сфері аналізу й оцінювання політики.

Проте вирішення цієї проблеми можливо лише в рамках загального реформування державного управління, зокрема, системи підготовки управлінських кадрів.

Література

1. Про державну службу : Закон України // Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст.43. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

2. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : зб. док. і мат. / укл. О.І. Кілієвич, В.В. Тертичка. Київ : “К.І.С.”, 2004. 210с. URL : <http://ipas.org.ua/index.php/library/digest/173-analiz-derzhavnoyi-politiki-v-ukrayini>.

3. Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції, практика / пер. з англ. І.Дзюби, А.Олійника ; наук. ред. О. Кілієвич. Київ : Основи, 1998. 654 с.

4. UNEG, United Nations Forms for evaluation). URL : www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=21.

5. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ : Вид-во ім. Соломії Павличко “Основи”, 2003. 510 с.; Кириєвич А. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере государственного управления и политик, экономики и международной торговли. 2-е изд., испр. и доп. Б., 2013. 786 с.

6. Суспільна політика та стратегічний менеджмент. URL : <http://ipas.org.ua/index.php/journal>.

7. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / пер. з англ. О. Рябова. Львів : Кальварія. 264 с.

8. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практ. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О.Кілієвич. Київ : “К.І.С.”, 2003. 120 с. URL : <http://ipas.org.ua/index.php/library/educational-materials/180-eojn-jang-i-liza-kuinn-jak-napisati-dievij-analitichnij-dokument-u-galuzi-derzhavnoyi-politiki>; Кілієвич О. І. Практикум із підготовки аналітичних документів : навч. посіб. /О. І. Кілієвич, Г. Л. Рябцев. В. В. Тертичка.

Київ : “К.І.С”, 2016. 95 с. URL : <https://ipas.org.ua/index.php/library/educational-materials/295-praktikum-iz-pidgotovki-analitichnih-dokumentiv-navch-posib>.

9. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. Київ : Основи, 2000. 190 с.

10. URL : <http://ipas.org.ua/index.php/library/short-term-seminars>.

11. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання / Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Київ : Українська асоціація оцінювання, 2014. 32 с. URL : <http://ipas.org.ua/images/doc/Library/Books/glossary%20of%20me%20terms%20in%20ukrainian.pdf>.

РОЗГЛЯД ВЕРХОВНИМ СУДОМ ОКРЕМИХ СПІРНИХ СИТУАЦІЙ У ПРОЦЕСАХ ОБ’ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Богашева Наталія

Процеси об’єднання територіальних громад є складними і часто суперечливими, оскільки зачіпають права і законні інтереси багатьох суб’єктів. Проблеми і спори, які виникають у таких процесах, часто породжуються недотриманням вимог законодавства та непослідовною практикою його реалізації.

Рішення Верховного Суду у справах щодо спорів, що виникають у процесах об’єднання територіальних громад, приймаються у касаційній інстанції, а тому стосуються ситуацій, які мають тривалу історію. Оскільки вирішення подібних спорів вимагає уважного вивчення усіх обставин, вчинених дій та прийнятих рішень, доцільно розглянути кілька прикладів того, як Суд досліджував обставини справ та з яких підстав приймав своє рішення.

Так, наприклад, одне з останніх рішень ВС, прийняте у жовтні 2019 року, стосувалося процесу утворення Приморської міської об’єднаної громади Приморського району Запорізької області.

Процес об’єднання двох громад – Преславської сільської громади та Приморської міської громади – відбувся у травні – серпні 2016 року; у грудні 2016 року відбулися перші вибори в об’єднаній Приморській міській громаді. Однак ще у серпні 2016 року позивач – депутат Приморської міської ради звернувся до місцевого суду щодо порушення встановленого Законом «Про добровільне об’єднання територіальних громад» порядку проведення такого об’єднання, зокрема, стосовно проведення громадського обговорення пропозицій щодо об’єднання.

Історія справи така. У травні 2016 року було ініційовано процедуру добровільного об’єднання двох сільських громад (Преславської сільської ради

та Банівської сільської ради), а також сіл Набережне, Комишуватка, Подспор'є та міста Приморськ Приморської міської ради в Приморську територіальну громаду з центром у місті Приморськ. 14 липня 2016 року Приморська міська рада звернулася з ініціативою про об'єднання до Преславської та Банівської сільських рад. 25 липня 2016 року Преславська сільська рада надала згоду на добровільне об'єднання територіальних громад в ініційованому форматі. Однак 2 серпня 2016 року Банівська сільська рада *не прийняла рішення* про згоду на добровільне об'єднання.

Далі події розвивалися швидко. 4 серпня 2016 року Приморський міський голова утворив спільну робочу групу з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад за участі представників Приморської та Преславської громад. Того ж дня спільна робоча група схвалила проект рішення про об'єднання територіальних громад та доручила Преславському сільському голові та міському голові м. Приморськ забезпечити проведення обов'язкового громадського обговорення підготовлених проектів рішень, щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Того ж дня Приморський міський голова видає два розпорядження: про проведення 6 серпня 2016 року (тобто через день, хоча стаття 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» надає для підготовки і проведення такого обговорення 60 днів) громадського обговорення і про скликання *на 12 годину 6 серпня* (тобто на день проведення громадських слухань) позачергової сесії міської ради.

Відповідно до протоколу, громадські слухання 6 серпня схвалили пропозицію щодо добровільного об'єднання *двох* громад. Того ж 6 серпня відповідні рішення прийняла Приморська міська рада, а 8 серпня – Преславська сільська рада. Після позитивного висновку Запорізької облдержадміністрації процес об'єднання двох громад завершився рішенням Приморської міської ради від 22 серпня 2016 року.

Розглядаючи позов, Чернігівський районний суд Запорізької області 28 листопада 2017 року відмовив у задоволенні позовних вимог на тій підставі, що у позивача відсутнє порушене право, а отже, немає предмету захисту у цій справі. Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд 07 березня 2018 року, розглядаючи апеляцію на рішення суду першої інстанції, залишив зазначене рішення в силі.

Верховний Суд скасував рішення судів першої та апеляційної інстанції та скерував справу на новий розгляд до Запорізького окружного адміністративного суду [1]. Підставою для такого рішення стало те, що, як встановив Суд, позивач є членом територіальної громади м. Приморська, тобто є *носієм прав члена відповідної територіальної громади*. При цьому Верховний Суд послався на рішення Конституційного Суду України від

18 червня 2002 року № 12-рп/2002, в якому стверджується, що питання про об'єднання чи роз'єднання територіальних громад має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад.

Верховний Суд ствердив, що у випадку, якщо порушуються права територіальних громад, то будь-який з членів таких громад має право оскаржити відповідну дію чи рішення суб'єкта владних повноважень у суді, оскільки порушення прав місцевого самоврядування неминуче призводить до порушення прав кожного жителя відповідного муніципального утворення.

Іншим показовим прикладом може бути справа, рішення у якій за підсумком касаційного розгляду було прийнято Верховним Судом у вересні 2019 року. Зазначена справа стосується утворення об'єднаної Великогаївської сільської громади Тернопільського району Тернопільської області в частині участі в об'єднанні Дичківської сільської ради.

У вересні 2015 року позивачі – група мешканців села Дичків – звернулися до Тернопільського міськрайонного суду з позовом, у якому стверджували про грубі порушення встановленої Законом “Про добровільне об'єднання територіальних громад” процедури підготовки і прийняття рішення про об'єднання, зокрема, в частині проведення громадського обговорення відповідних пропозицій. Суд першої інстанції 6 квітня 2016 року відмовив у задоволенні позову. Львівський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 21 червня 2016 року залишив рішення суду першої інстанції в силі.

Історія справи така. У квітні 2015 року до Дичківської сільської ради з ініціативою про добровільне об'єднання територіальних громад звернулись територіальні громади сіл Великі Гаї, Великі Бірки Тернопільського району Тернопільської області та міста Тернополя. За рішенням Дичківської сільської ради від 21 травня 2015 року громадські слухання були проведені 24 травня. На цих слуханнях була підтримана одна з наявних пропозицій – щодо об'єднання з Великогаївською сільською громадою.

Однак розпорядженням Дичківського сільського голови від 25 травня 2015 року рішення сесії Дичківської сільської ради, які стосувалися процесу об'єднання, були зупинені. Незважаючи на це, рішеннями Дичківської сільської ради від 16 липня 2015 року визнано громадські слухання 24 травня 2015 року такими, що відбулися, і надано згоду на об'єднання восьми сільських громад (у тому числі Дичківської) у Великогаївську об'єднану громаду та схвалено проект рішення, розроблений робочою групою. При цьому громадське обговорення такого проекту не проводилося. 21 липня Дичківська сільська рада надала остаточну згоду на об'єднання.

Верховний Суд, розглядаючи справу в касаційній інстанції, скасував рішення судів першої та апеляційної інстанції та скерував справу для

повторного розгляду до Львівського окружного адміністративного суду. При цьому Верховний Суд наголосив, що Законом “Про добровільне об’єднання територіальних громад” визначено умови та порядок добровільного об’єднання громад, а також чітка послідовність дій, які тісно взаємопов’язані між собою. Тому кожен наступний етап добровільного об’єднання громад може бути розпочато виключно після закінчення попереднього. Отже, дотримання послідовності всіх етапів є обов’язковою передумовою для визнання добровільного об’єднання громад таким, що відбулося на підставі чинного законодавства України і з дотриманням Конституції України.

Суд підкреслив, що після підготовки спільною робочою групою проєктів рішень щодо добровільного об’єднання територіальних громад, знову проводиться процедура обов’язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю), оскільки в першу чергу рішення про об’єднання територіальної громади повинно бути схвалено мешканцями територіальних громад, які планується об’єднати. Всі мешканці територіальних громад повинні бути поінформовані про проведення громадського обговорення. Інформування мешканців територіальних громад може вчинятися різними способами (наприклад, через засоби масової інформації: телебачення, радіо; надіслання через пошту особистих листів; використання електронної пошти та ін.). Таке поінформування мешканців територіальних громад про громадські обговорення може бути підтверджено в судовому порядку. Натомість, матеріали справи не містять будь-якого документального підтвердження про інформування мешканців територіальних громад про громадське обговорення зазначеного питання.

Суд ствердив, що виключно після проведення обов’язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю), за результатами яких більшість громади висловить бажання щодо об’єднання територіальних громад, відповідні рішення сільських рад повинні бути схвалені сільськими радами.

Зазначені обставини не були повно і всебічно вивчені судами першої та апеляційної інстанції, що має наслідком скерування справи на повторний розгляд.

У Рішенні Верховного Суду особливо було наголошено, що у випадку, якщо порушуються права територіальних громад, то будь-який з членів таких громад має право оскаржити відповідну дію чи рішення суб’єкта владних повноважень у суді, оскільки порушення прав місцевого самоврядування неминуче призводить до порушення прав кожного жителя відповідного муніципального утворення.

Сьогодні важко передбачити зміст та правові наслідки майбутніх судових рішень у цих та інших подібних (на жаль, не поодиноких) досі

незавершених справах. Однак один важливий висновок звідси впливає: поспішне прийняття та виконання рішень про об'єднання територіальних громад, легковажне ставлення при цьому до дотримання вимог законодавства призводить до порушення прав мешканців цих територіальних громад і ставить під сумнів сам процес об'єднання.

Література

1. Постанова Верховного Суду від 24 жовтня 2019 року у справі № 326/1062/16-а (2-а/329/18/2017). URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85207686>.

2. Постанова Верховного Суду від 20 вересня 2019 року у справі № 607/15910/15-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84405768>.

МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА ТА ЇХ СТАТУТНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Рабінович Сергій

У сучасній літературі з конституційного та муніципального права виокремлюється така складова конституційно-правового статусу особи як її права у сфері місцевого самоврядування – муніципальні права [1 – 8 ; 17, 18].

Батанов О. В. визначає муніципальні права як визнані та гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальних громад) самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та ін. [6, с. 548]. З урахуванням цього до муніципальних тут віднесено політичні (право на участь у здійсненні влади територіальних громад, у вирішенні питань місцевого значення), економічні (право використовувати матеріальні блага, що розподіляються за територіальним принципом), культурні (право використовувати духовні блага, що розподіляються за територіальним принципом), “фізичні” (Рабінович П. М.), екологічні та інші права. Забезпечення здійснення муніципальних прав потребує як активних дій органів місцевого самоврядування, так і, у певних випадках, їх невторчання у реалізацію зазначених прав (наприклад, у користування об'єктами комунальної власності).

Погорілко В. Ф. та Фрицький О. Ф. вказують, що муніципальні права особистості базуються на інтересах, що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтересі території; інтересі територіальної громади; інтересі конкретного жителя – члена територіальної громади [6]. Зауважимо, що носієм інтересу може бути тільки суб'єкт, з огляду на що вести мову про

інтерес території можливе лише умовно і тільки у зв'язку із інтересом мешканців цієї території – територіальної громади чи її частини. Відтак, на наш погляд, “інтерес території” фактично збігається з інтересом територіальної громади.

Згідно з Єрьоміним О. Р. структура суб'єктивного права на місцеве самоврядування як комплексу суб'єктивних прав включає: право місцевої спільноти (територіальної громади) власне на місцеве самоврядування; права окремих жителів членів цієї спільноти на участь у здійсненні місцевого самоврядування; право органів місцевого самоврядування на здійснення муніципальної влади [2, с. 51; 58, с. 100 – 104]. Слід вказати, по-перше, на похідний характер повноважень органів місцевого самоврядування зі здійснення муніципальної влади, оскільки джерелом таких повноважень, відповідно до ст. 5, 140 Конституції України, виступає сама територіальна громада.

Наведені доктринальні підходи певним чином втілюються у статутах територіальних громад міст України. При цьому особливості локального нормативно-правового закріплення муніципальних прав засвідчують низку теоретико-практичних проблем.

Насамперед варто уточнити, кому саме належать муніципальні права. Йдеться, зокрема, про розмежування правових статусів мешканця (жителя) і члена територіальної громади.

Високий ступінь чіткості юридичного регулювання та юридичної визначеності туг демонструє Статут територіальної громади міста Вінниці. Так, стаття 2.1 Статуту диференціює статус мешканця міста і члена територіальної громади міста Вінниці. Мешканцями міста Вінниці є усі особи, які на законних підставах постійно чи тимчасово проживають, володіють нерухомим майном, працюють на території міста, здійснюють іншу діяльність, пов'язану зі сплатою податків до місцевого бюджету міста Вінниці. Членами територіальної громади міста Вінниці є мешканці міста, які постійно проживають на території міста Вінниці відповідно до Закону України “Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання”, інших актів законодавства України. Члени територіальної громади міста, як суб'єкти реалізації права на місцеве самоврядування поділяються на тих, що володіють правом голосу і тих, які не володіють правом голосу. Членами міської громади з правом голосу є дієздатні громадяни України, які досягли повноліття і постійно проживають на території міста Вінниці відповідно до Закону України “Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання” та інших актів законодавства України. Члени міської громади з правом голосу володіють активним і пасивним виборчим правом на виборах органів місцевого самоврядування, мають право брати участь у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання,

громадських слуханнях, володіють правом місцевої ініціативи. Негромадяни України (громадяни інших держав, особи без громадянства), які постійно проживають на території міста, неповнолітні члени територіальної громади міста Вінниці, а також члени міської громади, щодо яких є рішення суду про визнання їх недієздатними, є членами територіальної громади без права голосу. Члени міської громади без права голосу не володіють активним і пасивним виборчим правом на виборах органів місцевого самоврядування, не беруть участі у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання, громадських слуханнях, не володіють правом місцевої ініціативи [9].

Згідно зі Статутом територіальної громади міста Черкаси, до територіальної громади Черкас входять громадяни України, які постійно проживають у цьому місті. Водночас право на участь у здійсненні місцевого самоврядування мають члени територіальної громади, які досягли 18-річного віку та є дієздатними (статті 17, 18) [10].

Натомість, наприклад, статuti територіальних громад міста Харкова, Миколаєва не проводять такої різниці. Так, Статут територіальної громади міста Харкова передбачає, що кожному члену територіальної громади, незалежно від матеріального стану, раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, терміну проживання на відповідній території, мовних або інших ознак, забезпечується право на участь у місцевому самоврядуванні. Члени територіальної громади мають право: а) безпосередньо брати участь у здійсненні місцевого самоврядування в різних формах прямого волевиявлення; б) обирати і бути обраними в органи місцевого самоврядування; в) брати участь у місцевому референдумі (стаття 14) [11].

Згідно зі Статутом територіальної громади міста Львова (стаття 1), по-перше, розрізнення статусів мешканця і члена територіальної громади також не здійснюється. “Територіальну громаду міста Львова складають її члени – жителі, об’єднані постійним проживанням у межах міста Львова, які зареєстровані на території міста Львова (внесені до Реєстру територіальної громади міста Львова) відповідно до чинного законодавства України” (частина 2 статті 1) [13]. По-друге, виникнення статусу члена територіальної громади поставлене в залежність не тільки від наявності матеріально-правових ознак (постійне проживання), а й від виконання додаткових формальних адміністративно-процедурних умов – “реєстрації на території міста Львова (внесення до територіальної громади міста Львова)”. Відсутність реєстрації місця проживання слугуватиме формальною перешкодою для реалізації будь-яких передбачених Статутом прав члена територіальної громади, із чим навряд чи можна погодитись.

Чи існують власне муніципальні права? Розрізнення і співвідношення видів окремих прав і свобод, на перший погляд, може відбуватися формально: в залежності від рівня правового регулювання і відповідного джерела фіксації (конституція, закон, статут територіальної громади). Однак, за такого підходу не виключається фактичного змістового дублювання прав вищого рівня регулювання в актах нижчого рівня.

Суттєво, що згідно зі статтею 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свобод людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод. Ця обставина нормативно обмежує принципову можливість встановлення на підзаконному рівні прав, які б не були визначені у Конституції чи ординарних законах.

Наприклад, згідно зі Статутом територіальної громади міста Вінниці, “невід’ємні права мешканців міста” (на якісне електро- та теплопостачання; створення умов до зайнятості населення; доступність та якість медичних послуг; доступність та якість освітніх послуг; забезпечення тиші на вулицях та у житлових будинках у період відпочинку громадян) чомусь віднесено до прав, які мають мешканці, «крім прав, передбачених Конституцією та законами України. Водночас згадані правові можливості прямо випливають із законодавства про права споживачів, галузевого законодавства про відповідні види послуг, або ж можуть бути виведені із КУпАП.

Стаття 17 Статуту територіальної громади міста Львова містить права членів територіальної громади міста у соціально-економічній, освітньо-культурній, екологічній та інших сферах, зокрема, на отримання медичних та освітніх послуг у закладах комунальної власності (1.7). Водночас означені правові можливості випливають зі змісту статей 49 і 53 Конституції України. Право на доступний та якісний громадський транспорт (1.6) відповідає правам пасажирів, визначеним у Законі України “Про міський електричний транспорт” [14] (ст. 6). Права членів територіальної громади на забезпечення питною водою (1.2) – змістовно забезпечується ст. 7 Закону України “Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення” [15] тощо. Право на чистоту, прибирання вулиць, парків та інших громадських просторів (1.3) випливають із ст. 50 Конституції і ст.4 Закону України про “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” [16].

Наведені вище приклади підтверджують, що сам по собі формальний критерій – рівень нормативного закріплення – вочевидь, ще не може слугувати надійним способом розрізнення муніципальних та інших (“конституційних” і “законодавчих”) прав і свобод, належних людині.

У низці випадків критерієм виокремлення специфічних муніципальних прав (мешканців та/або членів територіальної громади) міг би слугувати характер інтересів, забезпечуваних відповідними юридичними

можливостями. Так, за своїм змістом і способом реалізації специфічними є колективні муніципальні інтереси – спільні інтереси мешканців певного населеного пункту (села, селища, міста), пов'язаними із забезпеченням їх потреб, зумовлених передовсім їх спільним проживанням у певній адміністративно-територіальній одиниці. Ці інтереси можуть бути реалізовані як спільними діями членів територіальної громади (місцевий референдум, вибори, збори громадян за місцем проживання тощо), так і через її представницькі органи – місцеві ради та їх виконавчі органи.

Самостійними є також інтереси і права членів територіальної громади, пов'язані з їхньою участю в місцевому самоврядуванні та формах безпосередньої демократії місцевого рівня (громадські слухання, збори мешканців тощо). Права мешканців міста чи іншого населеного пункту та права членів територіальної громади і можуть з достатніми підставами вважатися муніципальними правами.

Проте визнання такого роду інтересів та відповідних їм колективних та індивідуальних прав членів територіальних громад є відмінним від питання про співвідношення муніципальних і конституційних прав людини. Батанов О. В. і Баймуратов М. О. аргументують позицію про методологічну, аксіологічну, гносеологічну різницю конституційно-правового і муніципально-правового статусів особи [8, с. 55; 17, с. 229]. Однак така різниця, як вбачається, неминуче залишається відмінністю загального і особливого. Так, Баймуратов М. О. зазначає, що муніципальні права виникають у процесі функціонування особистості на локальному рівні та відображають її різноманітні та різнопланові потреби щодо задоволення особистих інтересів. На думку дослідника, такі права, з одного боку, є специфічними, притаманними лише рівню місцевого самоврядування та особистим й колективним інтересам мешканців, а з іншого боку, є проявом загальних прав людини на життя та вільний розвиток своєї особистості, достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї та інших. Отже, будучи особливим різновидом прав людини, муніципальні права також можуть розглядатись як загальносоціальне і державно-юридичне явище [1].

Не можна заперечувати існування особливостей реалізації конституційно-правового статусу особи на локальному, муніципальному рівні. Такі особливості мають як нормативну зумовленість (з огляду на спеціальний статус носіїв муніципальної влади та спеціальну регламентацію порядку реалізації конституційних прав людини у її відносинах із органами й посадовими особами муніципальної влади), так і суго фактичний характер з урахуванням, так би мовити, повсякденності процесу задоволення муніципальних потреб людини, й відносно більшої комунікаційної й просторової “наближеності” до неї муніципальних служб і службовців.

Поряд із цим відзначимо, що вказівка на двоїстість правової природи муніципальних прав людини (особистості) свідчить про фактичну неможливість їхньої буттєвої автономізації щодо її конституційних прав і свобод. Адже якщо йдеться про “прояв загальних прав людини”, то тим самим визнається, що муніципальні права людини є нічим іншим як конкретизацією загальних правових потреб і можливостей, забезпечуваних їй на рівні Конституції та законів. Йдеться про уточнення змісту та обсягу таких можливостей у специфічній “місцевій” сфері, стосовно потреб власне локального, муніципального характеру. Водночас таке визнання, так чи інакше, призводить і до висновку про відсутність якісної, онтологічної самостійності муніципальних прав як деякого особливого виду прав людини, який був би сутнісно відмінним від її прав конституційних.

Погорілко В. Ф., Батанов О. В., Русанова С. Ю. виділяють такі особливості муніципальних прав: суб’єктний склад, в який входить не тільки людина, громадянин, член територіальної громади, а й сама територіальна громада; специфічний об’єкт правовідносин, в яких реалізуються муніципальні права – здійснення муніципальної влади територіальних громад; вирішення питань місцевого значення. У зв’язку з наведеною ознакою можна виокремити також особливі об’єкти муніципальних прав: об’єкти комунальної власності; місцеві бюджети; природні блага, природні ресурси, об’єкти природно-заповідного фонду, землі в межах відповідної адміністративної одиниці; духовні блага (освіта, наука, культура та ін.); соціальні блага (об’єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв’язку, охорони здоров’я, фізкультури і спорту тощо); особливості нормативно-правового забезпечення муніципальних прав, яке здійснюється не тільки на рівні держави, а й на локальному рівні, шляхом закріплення їх у статутах територіальних громад; взаємозумовленість муніципальних прав як цілісного нормативно-правового утворення; територіальність реалізації цих прав, з огляду на що виникає, зокрема, питання про обсяг таких прав стосовно різних категорій людей [5; 6]. Зауважимо, що з урахуванням останньої з наведених вище ознак твердження про невідчужуваний та невід’ємний характер муніципальних прав, на наш погляд, потребує застережень з огляду на те, що реалізація права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання дозволяє змінювати свою належність до певної територіальної громади, а відтак і належні людині муніципальні права як у межах території держави, так і, за певних умов, – незалежно від них.

Все сказане, звісно, жодним чином не спростовує необхідності створення юридичних гарантій прав мешканців та членів територіальної громади (як власне муніципальних, так і конституційних) у її локальному

нормативно-правовому акті. Це матиме практичний сенс за умов максимальної конкретизації відповідних муніципальних обов'язків органів муніципальної влади, виконання яких можна вимагати, в тому числі й у судовому порядку, а також деталізації меж визначених на муніципальному рівні дискреційних повноважень цих органів при їхньому здійсненні. При цьому доцільно орієнтуватися на засади здійснення таких повноважень, вміщені у ч. 2 ст. 2 КАСУ, зокрема з урахуванням практики КСУ, ЄСПЛ та відповідних європейських актів м'якого права. Необхідною є також і належна юридична (муніципально-правова) процедуризація здійснення означених прав мешканцями і членами територіальної громади у тій частині, яка залишається неврегульованою законом. Формами, що визначатимуть порядок здійснення муніципальних прав, можуть бути затверджені місцевими радами положення та інші нормативно-правові акти. Власне, на основі викладеного і видається можливим підвищити ефективність юридичного забезпечення муніципальних прав та конституційних прав і свобод людини на муніципальному рівні.

Література

1. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава : зб. наук. пр. Одеса, 1997. С. 96–101.
2. Еремін А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в РФ: конституционные вопросы : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Саратов, 2003. 414 с.
3. Трачук П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2003. 223 с.
4. Шугрина Е. С. Понятие права на осуществление местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 131–146.
5. Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація // Форум права. 2009. № 2. С. 369–374.
6. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. С. 545–567.
7. Єгоров О. Є. Захист прокуратурою України муніципальних прав особистості: конституційно-правове дослідження : автореф. дис.... канд. юрид. наук. Маріуполь, 2012. 20 с.
8. Баймуратов М. О. Феноменологія муніципальних прав людини // Міське самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. №1. С. 52–56.
9. Статут територіальної громади міста Вінниці. URL : <https://www.vmr.gov.ua/Lists/VinnitsyaCity/ShowContent.aspx?ID=3>.

10. Статут територіальної громади міста Черкаси URL : http://chmr.gov.ua/_upload/Statut_2014.pdf.

11. Статут територіальної громади міста Харкова. URL : <https://www.city.kharkov.ua/uk/dokumentyi/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>.

12. Статут територіальної громади міста Миколаєва. URL : <https://mkrada.gov.ua/content/statut-mista.html>.

13. Статут територіальної громади міста Львова. URL : [https://www.8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument](https://www.8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument).

14. Про міський електричний транспорт : Закон України від 29 червня 2004 року № 1914-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1914-15/ed20130105>.

15. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення : Закон України від 10 січня 2002 року № 2918-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2918-14#n113>.

16. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#n573>.

17. Батанов О. В. Муніципальне право України. Харків : Одиссей, 2008. 528 с.

18. Рабінович С. П. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів місцевого самоврядування : конспект лекцій. Львів : Малий видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2015. 184 с.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАУВАГИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Ковальчук Віталій

Протягом останніх років децентралізація стала, по-перше, складовою державної політики регіонального розвитку і, по-друге, є одним із засадничих (визначальних) сегментів порядку денного реформ в Україні [1, с. 4 – 6]. Основне унаочнення цих кардинальних інституційних та функціональних перетворень в Україні, а саме фундаментальної перебудови політичної влади й державних фінансів [2], стосується ефективного перезавантаження органів публічної влади, реструктуризації, створення самодостатніх територіальних громад, здатних самостійно й ефективно вирішувати питання місцевого значення на рівні їх виникнення [3, с. 96].

Децентралізація за європейськими канонами докорінно трансформує умови суспільної самоорганізації, державного фінансування й економічного розвитку, а державне управління стає як публічне адміністрування стає більш

пластичним, раціональним, зрозумілим, прозорим та інтерактивним. Очевидно, що саме цей принцип є одним із основних та пріоритетних європейських стандартів демократичного спрямування, оскільки його провідною думкою є не конфронтація та неузгодженість між державою і органами місцевого самоврядування, а співіснування та співпраця між ними, враховуючи краще забезпечення потреб місцевих мешканців, підвищення ефективності вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення, покращення показників усталеного розвитку та доброго врядування, посилення партисипативної демократії.

Розмірковуючи про децентралізацію публічної влади, традиційно розуміємо її як передачу і делегування повноважень, яка базується на конкретних умисних рішеннях органів державної влади (чи органів місцевого самоврядування вищого територіального рівня), полягає у розширенні та зміцненні прав і повноважень органів місцевого самоврядування нижчого територіального рівня при одночасному звуженні прав і повноважень місцевих органів державної виконавчої влади. Тому, основними елементами децентралізації є, по-перше, визначення обсягу повноважень, які можуть бути делегованими, і, по-друге, визначення питань місцевого значення, пріоритет у вирішенні яких надається органам місцевого значення найнижчого територіального рівня. Очевидно, що близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації є поняття деконцентрації владних повноважень, як техніки управління, що зазвичай передбачає розподіл виконання функцій держави всередині системи органів державної виконавчої влади.

Як відомо, децентралізація – це багаторазовий комплексний процес передачі владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування різного територіального рівня, який поєднує у собі такі елементи як: регламентування кола питань, які є предметом передачі органам місцевого самоврядування; визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати; закріплення механізму передачі владних повноважень; механізм взаємодії місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування різного територіального рівня тощо.

Як відомо, у світі існує шість форм децентралізації: *історична* (французька, англійська, радянська і традиційна), *інституційна* (територіально та функціонально чи ієрархічно зорієнтована), *програмна* (ціннісно-зорієнтована на вирішення проблем), *адміністративна* (зорієнтована на надання послуг), *національна* (в межах і на підставі досвіду однієї держави) і *об'єктивна* (відповідно до мети та сфер впливу: політична, фінансова, адміністративна) [4, с. 16]. Однак, не всі науковці притримуються схожій позиції щодо визначення форм децентралізації, деякі вчені переконані,

що усі існуючі види децентралізації можна згрупувати за *сферами впливу* та *відповідно до предмету впливу* [5, с. 2].

Отже, за сферами впливу децентралізації можна виділити: організаційну (передбачає передачу владних повноважень органам місцевого самоврядування), територіальну (означає створення органів публічної влади, покликаних здійснювати врядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно), функціональну (йдеться про визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднань, спілок) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком).

Час від часу територіальну децентралізацію у наукових колах додатково диференціюють за суб'єктами впливу і поділяють на вертикальну і горизонтальну. Вертикальна децентралізація, насамперед, передбачає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного ієрархічного рівня. Принциповими складовими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. Горизонтальна децентралізація передбачає, зазвичай, ефективний розподіл та адекватне визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації.

Поряд з тим, відповідно до предмету впливу децентралізація буває політичною (демократичною), адміністративно та фінансовою (фіскальною). Так, політична децентралізація традиційно характеризується періодичним проведенням місцевих виборів, чітким розподілом повноважень та відповідальності за їхнє виконання, ефективним застосування місцевих податків, правилами щодо здійснення місцевих запозичень та виконання торгових зобов'язань, спеціальним статусом міст-столиць [6, с. 2].

Звісно ж, проаналізувати ефективність децентралізації складно, однак, відомі є показники, за допомогою яких можна спробувати це зробити. До них належать, насамперед, такі, як: сильна кореляція між децентралізацією та ростом ВВП, добре продумана система децентралізації та фіскальна автономія, адекватний розподіл повноважень у публічному секторі, стабільність. Також, в залежності від розподілу допомоги місцевій владі можна виділити такі три моделі фіскальної децентралізації: *консервативну*, *квазі-реформаторську*, *радикальну* [7, с. 97 – 117].

В умовах проведення реформи децентралізації публічної влади в Україні перед законодавцем постало завдання чіткого визначення правової природи

територіальної громади, її ролі та місця в системі органів публічної влади й місцевого самоврядування. У цьому випадку корисним став досвід держав Центральної та Східної Європи, які з початку 90-х років ХХ століття розпочали реформування публічної влади та досягли значних успіхів у втіленні засадничих європейських стандартів місцевого самоврядування на практиці. Конгрес місцевих і регіональних влад (моніторинговий комітет) Ради Європи за результатами моніторингу функціонування органів місцевого самоврядування позитивно оцінив реформи місцевого самоврядування в Польщі, Словаччині, Словенії відзначивши, що ці держави досягли значних успіхів в децентралізації управління, заклавши основу для розвитку громадянського і демократичного суспільства; місцеве самоврядування є достатньо сильним [8].

Сподіваємося, що найближчим часом децентралізація в Україні перейде з проривного (часто форсованого) харизматичного добровільного (в основному) процесу неминуче до етапу рутинної директивної реалізації комплексної реформи. Серед основних викликів продовження реформи щодо децентралізації публічної влади є неузгодженість між очікуваними результатами та встановленими законодавством нормативно-правовими рамками, які гальмують прогрес, слабка координація процесом децентралізації публічної влади, брак правового підґрунтя розподілу функцій, повноважень та відповідальності в секторах, які мають комплексне багаторівневе представлення.

Література

1. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. С. 4–6.

2. Умланд А. Чотири геополітичні виміри децентралізації України. Дзеркало тижня. 11.01.2019. URL : https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini299352_.html.

3. Софінська І. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні України та країн Європейського Союзу : монографія. Львів : Каменяр, 2014.

4. Cohen, J.M., and Peterson, S.B. Administrative decentralization: strategies for developing countries // West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1999. P. 16.

5. Municipal Finances: A Handbook for Local Governments / Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi (Editors) // International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2014. P. 2

6. Municipal Finances: A Handbook for Local Governments / Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi (Editors) // International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2014. P. 2.

7. Софінська І.Д. Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування : навч. посіб. Львів : Каменяр, 2016. 241 с.

8. Recommendation 373 (2015). Local and regional democracy in Poland, Strasbourg, 24-26 March 2015, 28th session. URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2304699&Site=CM&direct=true> ; Recommendation 387 (2016). Local and regional democracy in the Slovak Republic, Strasbourg, 22-24 March 2016, 30th session, CG30(2016)09-final. URL : https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2421063&direct=true#P43_2535 ; Recommendation 308 (2011). Local and regional democracy in Slovenia. URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1856669&Site=COE&direct=true>.

ПРОБЛЕМА СУБ'ЄКТНОСТІ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Петровський Петро

Цивілізаційною ознакою розвитку сучасного суспільства та демократизації державного управління є процес децентралізації влади – передачі владних повноважень на рівень територіальних громад. Якраз тому демократизація влади та формування публічного управління були одними з першочергових вимог Революції Гідності. Відповідно ключовим пунктом реформи децентралізації, що розпочалося з 2014 року й продовжується сьогодні, є формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Вказаний процес, по мимо безпосереднього результату – створення економічно спроможних територіальних громад, спрямований на виконання низки інших соціально-управлінських завдань. Зокрема це:

- формування та розвиток громадянського суспільства - реалізація основного тренду розвитку сучасного демократичного суспільства;
- запровадження дієвих засобів прямої демократії – звернення до громадської думки та врахування інтересів громади;
- розширення соціальної бази управління, перетворення його в деліберативне (горизонтальне або мережеве) врядування;
- становлення широкого кола суб'єктів розвитку територіальних громад і всього українського суспільства.

У контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи, необхідного розвитку регіонів та надання більших повноважень місцевим громадам актуалізується проблема визначення конкретних суб'єктів управління, меж їх діяльності та узгодження різних рівнів активності. Іншими словами, здійснення реформи децентралізації та вирішення невідкладних практичних завдань регіонального розвитку, неможливе без прояснення чисто теоретичних положень, до яких зокрема відносяться:

- визначення концептуального змісту здійснюваних трансформацій;

- конкретизація сутнісних характеристик суб'єктів регіонального розвитку та їх якісного складу;
- обґрунтування шляхів формування суб'єктів регіонального розвитку;
- констатація необхідних умов забезпечення ефективної діяльності на регіональному рівні;
- застереження від можливих обмежень в діяльності суб'єктів регіонального розвитку або фіксація необхідності мінімізації ризиків і загроз.

Визначення суб'єкта регіонального розвитку дотичне до юридичної проблеми правосуб'єктності, що фіксує закріплене право суб'єкта на певні дії. Зрозуміло, що суб'єкт регіонального розвитку в силу своєї полісуб'єктності складно ідентифікується юридично, оскільки включає юридичні й неюридичні особи і має різні рівні свободи. Тим самим проблема суб'єкта регіонального розвитку органічно зв'язана із трактування свободи, як необхідної умови його самовизначення. Тут доречно послатися на положення відомого американського вченого Браяна Таманаги, за яким самовизначення суб'єкта (і в соціально-управлінській площині особливо) узгоджується із трьома видами свободи – особистою, правовою та політичною [2, с. 45]. Кожна з них проявляється на муніципальному рівні в специфічних формах активності. А відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування спільною умовою ефективної діяльності суб'єкта є його автономія, яка “виступає протилежністю і до існування, в якому домінує примус, і до існування, в якому здатність обирати не застосовується”. Бути автономним означає самостійно приймати рішення, мати незалежність, самодостатність і гідність, а також володіти здатністю та статусом (правом) здійснювати певну діяльність.

Щодо конкретизації суб'єктів регіонального розвитку в контексті реалізації послідовно демократичної концепції необхідно відзначити важливість принципу субсидіарності, що може бути визначений як лінія наростаючої суб'єктності. Тобто прийняття рішень і їх виконання здійснюється від базового рівня активності громадян до різних форм їх об'єднань та органів місцевого самоврядування, а потім на вищі щаблі управління. Так, відповідно до змісту Європейської хартії місцевого самоврядування, при здійсненні останнього на вищий рівень управління передається вирішення лише тих питань, які не можуть бути вирішені на нижчому. Також у цьому документі фіксується, що «головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом», і що це “не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону” [1]. Тим самим до суб'єктів місцевого самоврядування

необхідно віднести законодавчий орган і всі центральні органи, що формують правове поле та контролюють рівень його дотримання на місцевому рівні. Реальний склад суб'єкта регіонального розвитку включає окремих громадян, їх об'єднання, органи самоорганізації населення, територіальну громаду, органи місцевого самоврядування, виконавчі комітети органів місцевого самоврядування, місцеві органи (представництва) центральної виконавчої влади, структури приватного сектору, дорадчо-експертне середовище та ін. Дотримання такого підходу забезпечує розуміння полісуб'єктності регіонального розвитку із властивими йому конкурентністю різних програм і проєктів.

Можна констатувати, що на місцевому й регіональному рівнях діє значна кількість відносно самостійних суб'єктів і кожен з них реалізує власні інтереси й мотиви. Останні закономірно поділяються на дві автономно існуючі сфери – публічну та приватну, причому остання досить часто використовує першу як свою необхідну передумову, як засіб розвитку партикулярних інтересів [4, с. 148]. На цій основі виявляються позитивні й негативні тенденції, діють прогресивні й регресивні сили, відбувається порушення цивілізованих норм діяльності, вихід за правові рамки суспільної взаємодії (протекціонізм, корупція, злочинство тощо). Реальними загрозами ефективній діяльності суб'єктів регіонального розвитку можуть стати атомізація цілей, дезінтеграція зусиль різних представників соціуму, виникнення відцентрових тенденцій і різних спроб пошуку федералізму, негативні зовнішні впливи тощо. Так, один із авторів реформи децентралізації А. Ткачук попереджає про серйозну загрозу державі з боку надмірного посилення регіонів [3]. Зокрема, це можливо через надання особливого статусу окупованим районам Донбасу.

В умовах відсутності спільного бачення значення реформи децентралізації та засобів її здійснення необхідним завданням є дотримання єдиної парадигми – теоретико-методологічної моделі діяльності всіх учасників процесу. За первинним значенням парадигма – це загальна для певної наукової спільноти методологічна модель пізнання, або, за словами Т. Куна, це “визнані всіма науковими досягнення, які впродовж певного часу дають науковому товариству модель постановки проблем і їх вирішення”. Вона поєднує в собі теорію і методологію, є теорією, спрямованою на подальший приріст знання та його практичне застосування. Управлінське значення парадигми представлено сучасним американським теоретиком і практиком управління Дж. Мансом (James N. Muns), який дає їй наступне визначення: “Парадигма – приклад або модель. Узгодженість в способі сприйняття, осмислення, оцінювання та здійснення” врядування [5]. Іншими словами, головний контекст використання цього терміну – фіксація

загальноприйнятого способу діяльності суб'єктів управління. До основних структурних елементів парадигми належать концепція, мотив, мета, метод, ресурс, засіб, спосіб дії. Отже, структура парадигми – це насамперед лінія методологічної детермінації (визначення через вказаний категоріальний ряд) процесу управлінської діяльності. У контексті реформи децентралізації мова йде про концептуально усвідомлену модель демократичного реформування державної, регіональної та місцевої влади (від стратегії розвитку до конкретних тактичних кроків і технічних засобів їх практичного ствердження).

Необхідність визначення концептуального підходу до здійснюваної реформи децентралізації, як правило, зводиться до посилання на дві взаємовиключні концепції – державницьку чи громадівську. Реалізація першої проявляється у передачі частини повноважень державного управління на рівень регіону із збереженням домінуючого впливу центру. Іншими словами, державницька концепція розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, а як одну з форм організації державного управління на місцевому рівні. Тобто повноваження органів місцевого самоврядування своїм джерелом мають державну владу. На нашу думку, реальними підставами збереження цього теоретичного підходу до визначення основного суб'єкта регіонального розвитку України є значна інертність у розумінні державного управління, що проявляється у збереженні рудиментів радянського минулого.

На протигагу державницькому підходу, громадівська концепція передбачає визнання і практичне ствердження первинності територіальної громад із подальшим делегуванням повноважень інституціям місцевого самоврядування та державного управління. Фактично вона ґрунтується на здійсненні таких форм прямої демократії, як місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві референдуми, громадські слухання, консультативні опитування населення тощо. У змісті Європейської хартії місцевого самоврядування зафіксовано якраз первинність територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, що закріплено принципом субсидіарності – на вищій рівень управління передається вирішення лише тих питань, які не можуть бути вирішені на нижчому.

Водночас, визнання первинності громадівського підходу логічно доповнюється концепцією муніципального дуалізму, що органічно відтворює специфіку регіонального управління, поєднує повноваження місцевого самоврядування у вирішенні справ територіальних громад і здійснення державних функцій на місцевому рівні. Якщо в першому відношенні суб'єкти регіонального розвитку мають повну самодостатність і їх діяльність регламентується лише законом, то при здійсненні делегованих

їм державних повноважень – їх функції здійснюються також під адміністративним контролем відповідних державних органів.

Такий, висхідний підхід до визначення суб'єкта регіонального розвитку зафіксовано у п.3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де констатується, що “публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії” [1]. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися вищими інстанціями тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом” і за умови, що він “має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів” [1], а також у випадку, коли він здійснюється за належністю виконання завдань центральних органів влади, доручених органам місцевого самоврядування.

Таким чином, важливим аспектом реалізації реформи децентралізації в Україні є теоретичне вирішення проблеми суб'єктності цього процесу – визначення конкретних суб'єктів реформування і меж їх компетенцій та відповідальності. До необхідних умов забезпечення ефективної діяльності вказаних суб'єкта варто віднести низку інших чинників, зокрема визнання та дотримання:

- полісуб'єктності місцевого самоврядування – від активної участі окремих громадян до регламентуючої та контролюючої діяльності загальнодержавних органів;

- концепції державно-муніципального дуалізму як теоретичної основи здійснюваної реформи;

- єдиної демократичної парадигми – теоретико-методологічної основи діяльності всіх суб'єктів реформування.

Отримання синергетичного ефекту успіху в результаті реформи децентралізації можливе також внаслідок поєднання знань і ресурсів на регіональному рівні, формування високої громадянської активності всіх представників громади та культури відстоювання своїх прав, підпорядкування діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування єдиному нормативно-правовому полю держави, а також урахування й дотримання органічної єдності прав, наданих повноважень і спів мірних їм обов'язків, що доповнюється строгою відповідальністю всіх суб'єктів за свою діяльність.

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

2. Таманага, Браян. Верховенство права: історія, політика, теорія / пер. з англ. А. Іщенко. Київ : Вид. дім “Кисво-Могилянська академія”, 2007. 208 с.

3. Ткачук А. Зараз не можна змінювати Конституцію. Посилимо регіони – втратимо країну // Дзеркало тижня. 2019. № 35 (431). 21 вересня.

4. Шобер Петер. Місцеве самоврядування: Ідея сучасної громади / пер. з нім. Р. Мов’яка ; ред. Є. Г. Бразуль-Брушковського. Передмова О. Ю. Мороза. Львів : Ахіл, 2011. 272 с.

5. Muns James N. Governance Improvement: A Paradigm Shift. URL : http://usmayors.org/destpractices/bp_volume_2/plano.htm.

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ – НЕОБХІДНА УМОВА ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Дробот Ігор

Вагомим серед низки чинників, що впливають на рівень ефективності публічного управління є просторова організація діяльності органів публічної влади. Йдеться про адміністративно-територіальний устрій країни. В Україні тривалий час серед науковців, політиків, громадських діячів, практиків державного управління та місцевого самоврядування ведеться дискусія щодо реформування адміністративно-територіального устрою як основи організації публічної влади. Мотивацією цьому є те, що просторова організація публічної влади охоплює не лише органи влади загальної компетенції (органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади) а й органи управління на місцевому рівні в таких галузях як освіта, охорона здоров’я, соціальний захист, внутрішніх справ, охорони навколишнього природного середовища, надзвичайних ситуацій, органів судової гілки влади, прокуратури, різних соціальних фондів тощо.

Мотивом для реформування адміністративно-територіального устрою України є насамперед неефективне формування бюджетів базового рівня, яке в ієрархії чинних адміністративно-територіальних одиниць (АТО) (міст районного значення, селищ, сіл), здійснюючись через фінансову ланку районного управління виявилось неспроможним розрахувати і забезпечити достатній рівень трансфертів з районного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування. Спроба вирішити означену проблему через запровадження прямих міжбюджетних відносин між державним бюджетом та бюджетами всіх адміністративно-територіальних одиниць не дала очікуваних результатів. Причиною цьому, на думку аналітиків, є не лише технічна складність розрахунку біля 12 тисяч трансфертів (кількість АТО) з державного бюджету,

а й низка інших об'єктивних та суб'єктивних чинників. До них, зокрема, можна віднести нерівноцінну мережу бюджетних установ у сільській місцевості, де у половини сільських рад немає дошкільних закладів, великий відсоток сільрад немає звичайних клубів, лише третина мають на балансі амбулаторії чи фельдшерсько-акушерські пункти. Чинний Бюджетний кодекс передбачає, на місцевому рівні, вирішити ці проблеми шляхом укладення угод про передачу коштів між органами місцевого самоврядування. Втім на практиці реалізація договірних відносин між місцевими органами виконавчої влади та містами обласного значення щодо фінансування зокрема міжрайонних лікарень свідчить про те, що сільські голови за причини низького наповнення бюджету свого села не завжди схильні робити внески на утримання міжрайонної лікарні навіть за наявності на це законних підстав. До чинників, що гальмують процес бюджетування адміністративно-територіальних одиниць можна віднести й дефіцит в органах місцевого самоврядування кваліфікованих кадрів зі сфери формування та реалізації бюджетної політики у сільській місцевості, які б розуміли потреби і усвідомлювали відповідальність в частині своєї ролі у формуванні бюджетів міст обласного значення. Наявність означених та інших проблем бюджетного процесу свідчить про організаційно-технологічну та технічну неспроможність органів місцевого самоврядування організувати життєдіяльність адміністративно-територіальних одиниць і вимагає законодавчого реагування щодо створення відповідних умов гарантування системи місцевого самоврядування в Україні.

В умовах сучасного державотворення одним з шляхів гарантування місцевого самоврядування вважається його реформування. Організаційно-правовою основою такої реформи обрано децентралізацію державного управління як форму перерозподілу повноважень між державними органами і органами місцевого самоврядування, яка містить низку чинників, що формують нову для України систему управління – публічне управління. Означена реформа проводиться на основі прийнятої Урядом України “Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади”, від 01.04.2014 р., обумовлена Законами України “Про співробітництво територіальних громад” від 17.06.2014 № 1508-VII; “Про добровільне об'єднання територіальних громад” від 05.02.2015 №157-19; “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 26.04.2015, підстава 288-19; “Про місцеві вибори” від 14.07.2015, № 595-VIII; “Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 04.09.2015, № 676-19; Методикою формування спроможних територіальних громад, Постанова КМУ від 08.04.2015 р., № 214, іншими нормативно-правовими актами.

Під *гарантуванням* розуміється створення відповідних умов для здійснення місцевим самоврядуванням своєї суспільної місії, яку можливо виконати за умови злагодженої взаємодії органів місцевого самоврядування з державою та її владними інститутами. Втім неврегульованість відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, недостатній рівень їх професійності, інші суб'єктивні та об'єктивні чинники спричинили на місцевому рівні виникнення компетенційних спорів, корпоративних інтересів, протистояння у боротьбі за владу, корупційні дії з обох боків, які деформують місцеве самоврядування як цілісне явище.

Обумовлені законодавчо гарантії щодо організаційної і матеріально-фінансової самостійності, захисту прав органів і посадових осіб місцевого самоврядування є *необхідною*, але недостатньою умовою його гарантування. Нормативно-правові гарантії держави зумовили в Україні організацію лише органів місцевого самоврядування. Що ж до формування самоврядування як цілісної суспільної системи то цього не сталося. Йдеться про самоврядування як форму співіснування населення об'єднаного метою організації власними силами своєї життєдіяльності тобто, про реалізацію *природного права вільної громади*. Суть його полягає в уявленнях про справедливість, які втілені у загальнолюдських цінностях свободи та рівності і реалізуються через ініціативу, самоорганізацію та суспільну самодіяльність населення. Чинне ж гарантування місцевого самоврядування з боку держави, у понятійному аспекті, як "визнання" і "захист" містить швидше дозвільну, аніж природну сутність, що знову ж таки є *необхідною* та, ще недостатньою умовою його гарантування. З огляду на це, пропонується розглядати гарантування у контексті філософського поняття "необхідних та достатніх умов" існування явища, яке у проєкції на місцеве самоврядування означає його існування у *єдності* двох якостей – як форми співіснування населення ("системне суспільне явище") і як органів місцевого самоврядування ("організаційно структурований інститут") де формування "необхідної" умови – організація органів місцевого самоврядування здійснюється державою, а формування "достатньої" – форми співіснування населення (громади) здійснюється громадянським суспільством. Виходячи з цього, поняття гарантування місцевого самоврядування можна сформулювати як комплекс політичних, нормативних, адміністративних, організаційно-правових, соціальних заходів *держави і громадянського суспільства* (громади) зі створення відповідних умов для його виникнення/організації, становлення і розвитку, що в сутнісному і понятійному аспектах є значно місткіше від обумовлених чинним законодавством понять "визнання" і "захист" місцевого самоврядування з боку держави, а в методологічному – розширює чисельність чинників гарантування, і дозволяє

вибудувати модель самодостатньої системи місцевого самоврядування здатної ефективно організувати життєдіяльність на місцевому рівні, децентралізувати державне управління, формувати засади демократичного ладу суспільства незалежно від впливу політичної, ідеологічної, економічної чи будь-якої іншої кон'юнктури [1, с. 269] .

Оскільки адміністративно-територіальний устрій країни є підґрунтям для просторової організації територіальної влади, засобом формування спроможних територіальних громад та ефективного функціонування їх виконавчих органів держава повинна встановити обґрунтовані вимоги до його реформування. Ці вимоги мали б враховувати соціально-економічний, природно-географічний, виробничий, людський та інші чинники кожної адміністративно-територіальної одиниці. Існує кілька підходів при формуванні вимог до реформування адміністративного устрою. Одні автори вибирають для цього економічну основу, інші соціальну. Найбільш прийнятним, на нашу думку є підхід, де закладена організаційно-правова основа, котра містить до адміністративно-територіального устрою такі вимоги:

1) повсюдність юрисдикції органів влади: як у системі органів виконавчої влади, так і самоврядування;

2) узгодженість систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

3) розподіл повноважень між рівнями адміністративно-територіальних одиниць повинно здійснюватися за принципом субсидіарності;

4) кожний рівень адміністративно-територіальних одиниць повинен мати одне-два повноваження, які є головними для цього рівня та домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому та інфраструктурному сенсах;

5) міжрівневі пропорції органів публічного управління повинні відповідати умовам ефективного менеджменту;

6) відповідність адміністративно-територіальних одиниць європейській Номенклатурі територіальних одиниць (система NUTS) [2, с. 22] .

Під повсюдністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розуміється те, що повноваження цих органів включаючи територіальні органи центральної виконавчої влади, повинні реалізовуватися на всій території України.

Узгодженість систем органів публічної влади різних рівнів полягає у їх корегуванні місцевими державними адміністраціями на території адміністративно-територіальної одиниці. Вважається некоректним створення міжрайонних територіальних органів (системи ДПА, МВС, Мінприроди

тощо) компетенція яких виходить за межі адміністративно-територіальної одиниці. У випадку об'єднання територій юрисдикції зі створення окремого органу як-то Військовий округ їх компетенція не повинна виходити за межі адміністративно-територіальної одиниці найвищого рівня – межі області. В такому випадку функція координації діяльності цих органів з боку органу виконавчої влади зміщується на рівень тієї адміністративно-територіальної одиниці, що об'єднує ці території.

Субсидіарність означає передачу повноважень чи функцій тим органам публічного управління, що знаходяться найближче до споживачів адміністративних послуг зважаючи за цього на те, що якість цих послуг жодним чином не може погіршуватись. Дотримання принципу субсидіарності зменшує й унеможливорює ціну помилки при формуванні управлінського рішення на нижчому рівні управління, а швидкість її виправлення значно зростає ніж у випадку прийнятті рішення на вищому рівні.

Домінантність повноважень означає унеможливлення виникнення вертикальної підпорядкованості між різними рівнями адміністративно-територіального устрою. Вона формує основу організаційної структури управління адміністративно-територіальної одиниці в якій між органами публічного управління домінують горизонтальні, а не вертикальні зв'язки.

Пропорційність між органами публічного управління різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць повинна дотримуватись у межах вимог ефективного менеджменту. Їх сутність полягає у тому, що між суб'єктами управління різних рівнів має бути певна пропорційна кількісна залежність й відповідна компетенція згідно до якої за умови жорсткої ієрархічної підпорядкованості районні державні адміністрації, зокрема, не повинні підпорядковуватись обласним державним адміністраціям, а мати прямі зв'язки з центральними органами державними влади.

Європейська система NUTS (Nomenclature of Units Administrative Statistic) – Номенклатура територіальних одиниць використовується в країнах ЄС як показник порівнюваності статистичних даних різних адміністративно-територіальних одиниць в різних країнах для планування політики надання допомоги територіям для їх розвитку. Існує п'ять рівнів класифікації цієї системи, кожен з яких містить відповідну кількість населення і визначає категорію адміністративно-територіальної одиниці – державне чи субнаціональне утворення; регіональне утворення; субрегіональне утворення тощо [3, с. 24].

Узагальнюючи наведене вище, можна зробити певні висновки. Сучасне державотворення України вимагає нової якості місцевого самоврядування. Одним з чинників у досягненні цієї мети є створення

державою і громадянським суспільством необхідної і достатньої умови гарантування його функціонування як системного суспільного явища – форми співіснування населення і як організаційно структурованого інституту – органів місцевого самоврядування. Необхідною умовою гарантування, на нашу думку є реформування адміністративно-територіального устрою країни, який потрібно здійснити з урахуванням соціально-економічних, природно-географічних, виробничих, людських та інших чинників кожної адміністративно-територіальної одиниці, а також у відповідності до принципів повсюдності, узгодженості, субсидіарності, домінантності, пропорційності, відповідності до європейських стандартів.

Література

1. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.
2. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади: напрямки змін : монографія / за заг. ред. д. держ. упр., проф. Куйбіди В. С. Львів : Астролябія, 2013. 166 с.
3. Там само.

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Медвідь Федір,
Мельниченко Ярослав,
Твердохліб Анатолій**

Політика регіонального розвитку України сьогодні формується в умовах неоголошеної війни з Росією, яка спричинила окупацію частини території та економічні втрати, супроводжується погіршенням соціально-економічного становища країни та рецесією, вимагає значних зовнішніх запозичень на відновлення економіки, а також масштабних витрат на ведення воєнних дій. Водночас, Україна інтегрується в європейський цивілізаційний простір, що ставить перед національною регіональною політикою низку вимог. Децентралізація публічного управління має здійснюватися передусім в інтересах громадян, у межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну.

Регіональна політика поєднує секторальні, просторові та управлінські цілі і пріоритети. Про це йдеться у “Порядку денному Європейського Союзу для регіонів” (EU Territorial Agenda 2020), де зазначається, що серед найважливіших проблем, які мають вирішувати регіони ЄС у XXI ст., є формування місткого, консолідованого внутрішнього ринку, недопущення економічної регіональної самоізоляції та підтримка справедливої конкуренції на місцевому і регіональному рівні, впровадження ефективних заходів, пов’язаних з реакцією на демографічні і соціальні зміни у світі, вирішення актуальних проблем розвитку регіонів, пов’язаних зі зміною клімату та довкілля.

З огляду на стратегічний курс на євроінтеграцію, Україна потребує, з одного боку, взаємної відповідності цілей регіонального розвитку країни та ЄС, а з іншого – вироблення власного стратегічного бачення реформ на регіональному і місцевому рівнях з урахуванням викликів, що постають перед нашою державою.

Сформовані в Україні до 2014 р. нормативно-правова база та усталена практика реалізації державної регіональної політики мали низку недоліків, які перешкоджали успішності реформ на місцевому рівні. Громади і регіони не перетворилися на повноцінні суб’єкти регіональної політики через наступні перешкоди:

- нормативно-правові акти, які регламентують регіональну політику, ухвалювались більшою мірою за для вирішення короткострокових, локальних завдань розвитку окремих територій, а тому не складають єдину взаємоузгоджену систему;

- фрагментарність правового поля з питань регіонального розвитку створила підґрунтя для зловживань з боку посадових осіб у розподілі ресурсів та боротьбі за повноваження;

- державна регіональна політика тривалий час не розглядалася як окремий складник стратегічного розвитку держави, що призвело до її сприйняття як другорядної. Наслідком стали відсутність єдиної ієрархічно стрункої системи нормативно-правових документів, які регулюють питання регіонального розвитку, слабкість організаційно-управлінського механізму розробки та впровадження регіональної політики, зокрема щодо розробки та реалізації програмно-планових документів регіонального розвитку, залишковий принцип фінансування програмних заходів державної регіональної політики;

- відсутність координування органів влади, відповідальних за різні сфери соціально-економічного розвитку у частині реалізації окремих питань розвитку територій, зумовила неузгодженість галузевих заходів із завданнями державної регіональної політики;

– не було створено достатніх стимулів для забезпечення інтегрованості регіонів у консолідований господарський простір країни, а практика міжрегіонального, міжмуніципального, міждержавного регіонального та транскордонного співробітництва регіонів залишалась безсистемною і епізодичною;

– формалізація і неефективність процедур залучення громадськості до розробки та реалізації політики розвитку на місцевому і регіональному рівні створювала перепони на шляху участі громадянських інститутів у вирішенні питань місцевого значення. Така невідповідність між важливістю регіональної політики для забезпечення цілісності країни і стабільного розвитку територій та її фактичною відсутністю у державі, занедбаний стан правового та організаційного забезпечення регіональної політики зумовили необхідність реформ, започаткованих у 2014 році. Позитивної оцінки заслугове низка ухвалених у 2014 – на поч. 2015 рр. нормативно-правових актів, які регламентують найважливіші напрями державної регіональної політики в Україні та окреслюють загальні параметри реформування. Це, зокрема:

– Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (затверджена Постановою КМУ від 6 серпня 2014 р.), у якій обґрунтовані стратегічні цілі регіонального розвитку, визначені пріоритети координації регіональної політики з галузевими політиками, а також механізми, інструменти та джерела фінансування регіонального розвитку до 2020 р.;

– Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена Розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р.), і План заходів щодо її реалізації. Положення Концепції визначають базові напрями децентралізації влади в Україні, нову роль громади, району, регіону у системі місцевого самоврядування і територіальної організації влади та шляхи підвищення дієвості, ефективності й відповідальності місцевого самоврядування за реалізацію регіональної політики;

– ЗУ “Про співробітництво територіальних громад” (від 17 червня 2014 р.), у якому унормовані питання співробітництва територіальних громад з метою вирішення спільних питань місцевого і регіонального розвитку;

– ЗУ “Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування” від 2 вересня 2014 р.), положення якого унормовують права участі окремих громадян та громадських організацій у справах органу місцевого самоврядування відповідно до норм європейського права;

– ЗУ “Про засади державної регіональної політики” (від 5 лютого 2015 р.), який визначає інституційні рамки регіонального розвитку в Україні;

формує правову основу реалізації нової державної регіональної політики; законодавчо унормовує мету державної регіональної політики – створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної консолідації, підвищення рівня життя населення, до держання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання;

– ЗУ “Про добровільне об’єднання територіальних громад” (від 5 лютого 2015 р.), який створив правове підґрунтя для укрупнення громад і формування економічно та організаційно спроможних дієздатних адміністративних одиниць;

– ЗУ “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” (щодо реформи між бюджетних відносин) (від 28 грудня 2014 р.), який визначив напрями удосконалення бюджетного законодавства в рамках децентралізації, передбачив суттєве розширення повноважень громад та зміцнення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування;

– ЗУ “Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких інших законів України” (щодо податкової реформи) (від 28 грудня 2014 р.), який означив шляхи подальшої лібералізації податкової системи та передбачив надання більшого податкового ресурсу місцевим бюджетам [1, с.196-198].

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 р., а практична реалізація розпочалась у 2015 р., виявилася однією з найрезультативніших та найпомітніших серед проголошених стратегічних реформ. Вона спрямована на створення в Україні сучасної системи місцевого самоврядування на основі європейських цінностей та стандартів, розвиток місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що дадуть змогу реально стимулювати місцевий економічний розвиток і надавати населенню високоякісні та доступні публічні послуги. Роль об’єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності має стати ключовою. Досягнуті позитивні результати у реалізації реформи децентралізації значною мірою зумовлені її належним нормативно-правовим супроводженням [4, с. 169 – 179]. Суттєве вдосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося в 2017 р., завдяки чому: запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною; законодавчо визначено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів, та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих

виборів у таких ОТГ; удосконалено функціонування інституту старости в ОТГ, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ. Визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування”; внесено зміни до законів України “Про місцеве самоврядування” та “Про місцеві вибори” щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови; прийнято постанову Уряду щодо системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування. Нею передбачено: значне підвищення посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування, їх узгоджено з посадовими окладами державних службовців; відновлення у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах надбавки за високі досягнення у праці; упорядкування оплати праці у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах, що представлять ОТГ; уточнення порядку преміювання, встановлення надбавок; затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України перелік спроможних об’єднаних територіальних громад для нормативно-правового забезпечення переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об’єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р.; прийнято 6 червня 2017 р. закон, який урегулює питання фінансового забезпечення місцевих виборів, у т. ч. і перших місцевих виборів в об’єднаних територіальних громадах. [2, с. 464 – 468 ; 5, с. 232 – 237].

Водночас існує, на думку аналітиків, низка невирішених проблем як стратегічного, так і оперативного характеру, що формують ризики для подальшої успішної реалізації реформи. Зокрема, слід відзначити такі проблемні питання: не завершено розробки перспективних планів формування територій громад регіонів; потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об’єднання територіальних громад; процес створення об’єднаних територіальних громад переважно не має підтримки, а подекуди стикається зі спротивом районних адміністрацій, місцевих рад та місцевих еліт. Місцеві органи виконавчої влади; не врегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом та розподілу функцій і повноважень між місцевими радами ОТГ та районними адміністраціями й районними радами районів, на території яких створені ОТГ, зокрема; відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об’єднаних територіальних громад, спостерігається недостатня кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій; потребує опрацювання питання щодо запровадження механізмів контролю за законністю рішень

органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг. В умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів такий контроль мав би здійснюватися як з боку державних органів, так і з боку громадськості. Незважаючи на помітні успіхи реформ у сфері регіонального розвитку, слід вказати і на існуючі недоліки та відсутність прогресу на окремих напрямках реформування регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування. Так, до безперечних недоліків варто віднести тривалу відсутність дорадчого колегіального органу представників місцевих органів виконавчої влади, який би міг гнучко і оперативно реагувати на реалізацію реформ на місцевому рівні (Рада регіонального розвитку була утворена лише 22 квітня 2015 р.). Також, слід вказати на повільне просування ініціатив щодо децентралізації, що накладається на погіршення соціально-економічного становища громад.

Відтак, подальше реформування регіональної політики України з урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку має спрямовуватися на наступне: остаточний перехід від жорсткої системи державного управління по вертикалі «центр – регіон» до політики децентралізації державного управління, повсюдності місцевого самоврядування та оптимізації територіальної організації влади на принципах субсидіарності; перехід від політики вирівнювання з центру зростаючих соціально-економічних диспропорцій розвитку територій, централізованого перерозподілу ресурсів та обмежених бюджетних коштів – до політики створення рівних можливостей для збалансованого розвитку регіонів, розкриття внутрішнього потенціалу громад та підвищення їх конкурентоспроможності; забезпечення надання інституційної та інвестиційно ї підтримки всім регіонам через залучення потенціалу державно-приватного партнерства, забезпечення державних гарантій для іноземних інвесторів, упровадження дієвих інструментів оптимального використання місцевих ресурсів та їх спрямування на розвиток територій; поширення гнучких інструментів стимулювання регіонального розвитку (залучення технічної допомоги, кредитів, розвиток ринку місцевих запозичень) [2, с.19 – 199].

У контексті зазначеного необхідно як омога скоріше ухвалити План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. – документ, у якому визначатимуться напрями, пріоритети і терміни подальшого реформування регіональної політики. Крім цього, оновлення потребуватимуть і регіональні стратегії розвитку у частині їх приведення у відповідність до сучасних викликів і потреб. Ці пріоритети та завдання

передбачають невідкладне проведення реформ усіх складових життєдіяльності суспільства та держави – політичної, адміністративної, судової, податкової, земельної, місцевого самоврядування, освіти, охорони здоров'я, сектору безпеки. Вони можуть бути реалізовані, на думку аналітиків, тільки консолідованими зусиллями державних інститутів України при зміцненні національної єдності [3, с. 998 – 1038].

Отже, продовження децентралізації управління в умовах імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Поглиблення реформ у сфері регіонального управління і формування нової логіки відносин громади, регіону та держави має стати каталізатором відбудови і нового поступу України, чинником консолідації українського суспільства задля збереження державності та реалізації євроінтеграційних прагнень України.

Література

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році”. Київ : НІСД, 2015. 684 с.

2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2017 році”. Київ : НІСД, 2017. 928 с.

3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2018 році”. Київ : НІСД, 2018. 1287 с.

4. Медвідь Ф. М., Чорна М. Ф. Політико-правові засади регіональної політики в умовах забезпечення національної безпеки України // Регіональна політика: законодавче регулювання та практична реалізація: матеріали Першої Міжнародної науково-практичної конференції, (Київ, 24-25 листопада 2015 р.) Міністерство освіти і науки України, Київський національний ун-т будівництва і архітектури та ін.. – Київ-Тернопіль: Астон, 2015.-С.169-179.

5. Медвідь Ф.М., Курчина Т.О., Твердохліб А.І. Політико-правові засади регіональної політики України в умовах об'єднання територіальних громад // Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика : зб. наук. пр. Вип. 3. Київ ; Тернопіль, 2015 ; Матеріали Третьої Міжнародної науково-практ. конф. : в 2 ч. Ч.1 (Київ, 22-23 листопада 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України, КНУБіА та ін. Київ : Бескиди, 2017. С. 232–237.

КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Бориславський Любомир

З метою забезпечення подальшого здійснення структурних економічних реформ, запровадження додаткових механізмів для прискорення соціально-економічного розвитку України, гармонійного розвитку регіонів, продовження впровадження європейських стандартів життя, зміцнення держави Президент України 8 листопада 2019 р. видав Указ “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави”. Даний Указ зобов’язує Кабінет Міністрів України вжити ряд заходів, зокрема, у сфері регіонального розвитку та містобудування – до 31 грудня 2020 року розробити та внести до розгляду Верховної Ради України проект Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (нова редакція). Крім того Указ зобов’язує Уряд надавати щоквартально Президентові узагальнену інформацію про стан виконання завдань, визначених Указом, а центральні органи виконавчої влади – до 1 грудня 2019 р. підготувати план їх діяльності на 2020 рік із зазначенням конкретних заходів та термінів реалізації [3].

Початком відродження місцевого самоврядування в нашій державі можна вважати прийняття Декларації про державний суверенітет України та Закону УРСР від 7 грудня 1990 року “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування”, де місцеве самоврядування визначалось як “територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази” [4] та інші закони.

Видається, місцеве самоврядування яке деклароване у згаданих законах, не було забезпечене нів матеріальному, ні в організаційному, ні, в належній мірі, в правовому відношенні. По-перше, сучасне місцеве самоврядування в нашій країні в певній мірі розвивається на “залишках” минулої радянської системи Рад. По-друге, співставлення системи Рад і сучасної системи самоврядування дозволяє виявити недоліки і переваги останньої у порівнянні з минулою. Проблеми організації місцевого самоврядування в Україні кардинально могли бути вирішені тільки шляхом прийняття нової Конституції України і заснованого на її положеннях законодавства.

З прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України [1] почався новий етап в розвитку правової системи місцевого самоврядування. Вона

встановила, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування виступає як один з проявів народовладдя, що передбачає самостійну діяльність громад (безпосередньо або через органи місцевого самоврядування) щодо вирішення питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, історичних і інших місцевих традицій. Будучи істотним вираженням народовладдя, місцеве самоврядування складає одну з основ конституційного ладу України. Провідні науковці – конституціоналісти вважають, що закріплена конституційна модель місцевого самоврядування стала результатом майже шестирічного пошуку такої моделі в нашій країні. Тому закріплення на сталій основі засад функціонування місцевого самоврядування в Основному Законі держави як акт найвищої юридичної сили мало істотне значення для його становлення і подальшого розвитку.

Обрана модель не знімала з порядку денного необхідність подальшого пояснення цього явища, а відтак пошуків більш досконалого варіанту місцевого самоврядування із врахуванням аналізу практики функціонування в нашій країні та за її межами. 21 травня 1997 року було прийнято Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який базуючись на конституційних поняттях в значній мірі розвинув і конкретизував їх та став важливою основою для організації та діяльності місцевого самоврядування. На розробку в Україні законодавство про місцеве самоврядування суттєво вплинуло положення Європейської Хартії місцевого самоврядування. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” конституційне і повніше дав визначення місцевого самоврядування це гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади (жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2, ст. 2].

Разом з тим після прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” не було прийнято ряд законів, які б регулювали питання місцевого самоврядування. Це дало підставу вести мову про незавершеність процесу формування основ законодавства про місцеве самоврядування в Україні. Є міркування, що конституційна модель місцевого самоврядування в Україні характеризується певним дуалізмом. Тому сьогодні, вважає проф. Батанов О.В., обрала модель місцевого самоврядування в Україні вимагає пошуку більш досконалого варіанту місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і зарубіжного досвіду. Тим більше, що реформування законодавчих основ місцевого самоврядування здійснюється в складних умовах протистояння законодавчої і органів виконавчої влади на місцях.

Характерною особливістю сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування є децентралізація і деконцентрація влади, яка виражається в передачі центром окремих владних повноважень органом місцевого самоврядування. Сучасний стан українського суспільства і політичного процесу в Україні об'єктивно потребує необхідного вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин. Необхідність змін у сфері місцевого самоврядування викликана також тим, що не було враховано низки важливих зауважень Європейської комісії "За демократію – через право".

Зауважимо, панівною в правовій літературі стала думка, що діюча модель організації місцевого самоврядування запроваджувалася як перехідна, яка на теперішній час вичерпала свої функціональні можливості, призводить до гальмування не тільки розвитку інституту місцевого самоврядування, але й територіального розвитку країни [6, с. 314]

На наш погляд, слід уявити конституційну сутність перехідного характеру конституційної моделі місцевого самоврядування. Крім того, теорія і практика виявили також численні прогалини та недоліки у конституційно-правовій регламентації цієї моделі. Проте, чинні конституційні норми не тільки не сприяють подальшому розвитку місцевого самоврядування, але й певною мірою його стримують (наприклад, О. Бориславська та інші) [5, с. 30, 31].

При цьому, причини закладені у самій конституційній моделі місцевого самоврядування. Водночас підтримуємо позицію науковців, які вважають, що визначення місцевого самоврядування, яке закріплене в ст. 140 Конституції України слід змінити відповідно до положень ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, тобто не лише як права, але й спроможності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суспільними справами місцевого значення, в межах визначених Конституцією і законами України (проф. Серьогіна С. Г. та інші) [6, с. 316].

Крім того, вважаємо за необхідне усвідомити, що ставлення місцевого самоврядування – процес тривалий, який вимагає забезпечення багатьох соціальних, політичних, економічних та правових умов, суспільної волі жителів на реалізацію свого права, зокрема здійснювати місцеве самоврядування.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст.141 (зі змінами).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. Ст. 170 (зі змінами).

3. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави : Указ Президента України від 8 листопада 2019 р. // Урядовий кур'єр. 2019. 13 листопада.

4. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування : Закон УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. №2. Ст. 5 (зі змінами).

5. Бориславська О. Сутність призначення місцевого самоврядування і Європейська доктрина та Україна // Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Центр політико-правових реформ. Київ. 2012. 212 с.

6. Серьогіна С. Напрями удосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні // Вісник Конституційної Асамблеї. 2013. № 1.

МІСЬКІ АГЛОМЕРАЦІЇ – ЯК ФОРМА СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Гіряк Володимир

В Україні сьогодні відбувається реформа децентралізації публічної влади, основною метою якої є формування спроможних територіальних громад.

Серед актів законодавства, які створили правову основу для формування економічно та фінансово спроможних територіальних громад, слід виокремити Закон України “Про співробітництво територіальних громад” від 17.06.2014 р. (далі – Закон) [1]. Згідно з ст. 4 Закону співробітництво здійснюється у наступних формах: делегування однією чи кількома територіальними громадами повноважень іншій з переданням необхідних ресурсів; реалізації територіальними громадами спільних проєктів; спільного фінансування (утримання) органів комунальної форми власності – інфраструктурних об’єктів; утворення спільних комунальних органів – спільних інфраструктурних об’єктів; утворення суб’єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

При цьому, територіальні громади реалізують визначені в Законі форми співробітництва, зберігаючи самостійність у правовому аспекті. Загалом же співробітництво дає можливість громадам спільно та на взаємовигідних умовах вирішувати питання місцевого значення, здійснюючи вплив на соціально-економічний розвиток територій без об’єднання громад.

Про практичну значущість Закону свідчать дані моніторингу процесу децентралізації влади (щодо співробітництва територіальних громад) Міністерства розвитку громад та територій [2]. Зокрема, в Україні, станом на 10.11.2019 року, 1143 територіальні громади уклали 488 договорів міжмуниципального співробітництва у 24 областях, зокрема, у Полтавській (106), Вінницькій (95), Сумській (44), Житомирській (33), Черкаській (29), Харківській (24), Волинській (20), Львівській (18), Чернігівській та Рівненській — по 14 тощо.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день в Україні недостатньо уваги приділено питанням нормативно-правового регулювання функціонування міських агломерацій, в той час, як зазначена форма співробітництва громад є доволі поширеною в зарубіжних країнах.

Проте, розвиток міських агломерацій, як перспективних форм взаємодії територіальних громад суміжних населених пунктів визначений сьогодні одним з пріоритетів державної регіональної політики [3, с. 29]. Так, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (далі – стратегія), затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 містить положення про механізм деконцентрації та децентралізації державних повноважень, як засадничий для формування та реалізації державної політики регіонального розвитку в Україні. При цьому у стратегії зазначено, що концентрація економічної активності в містах України потребує від органів місцевого самоврядування прийняття рішень, спрямованих на відповідну та швидку реакцію на процеси міської агломерації [4].

Однак, стратегія не розкриває значення поняття «міська агломерація», суть якого можна з'ясувати проаналізувавши положення інших законодавчих актів України. Зокрема, у Загальнодержавній програмі розвитку малих міст, затвердженій Законом України від 04.03.2004 р. № 1580-IV, зазначено, що для категорії малих міст-супутників, населення яких має змогу користуватися розвиненою сферою соціальних послуг великого міста – центру цієї міської агломерації, розвиватимуться об'єкти повсякденного та невідкладного попиту: станції швидкої допомоги, аптеки, відділення соціального забезпечення, дошкільні заклади, школи, магазини з продажу товарів першої необхідності [5].

Таким чином, на основі положень зазначеного Закону можна визначити поняття міської агломерації як сукупності міських населених пунктів, що включає велике місто – центр агломерації та міста-супутники (переважно, невеликі міста). При цьому, у правовій площині, взаємовідносини з центром та містами-членами агломерації не означають позбавлення цих міст їх правового статусу як окремої адміністративно-правової одиниці зі своїми управлінськими структурами.

Подібного висновку щодо суті міської агломерації можна дійти проаналізувавши положення деяких міжнародно-правових актів. Зокрема, у пункті 21 Декларації про міста та інші населені пункти в новомутисячолітті, прийнятій резолюцією S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН від 09.06.2001 р., йдеться про те, що процес урбанізації у світі призвів до концентрації населення в міських агломераціях, які виходять за межі адміністративних кордонів первинних міст, охоплюють дві або більше адміністративних одиниць та мають органи влади з різними можливостями та пріоритетами [6].

Крім того, в контексті обраного Україною курсу щодо наближення вітчизняного законодавства до права ЄС, доцільно згадати деякі положення Директиви № 2008/50/ЄС Європейського Парламенту і Ради “Про якість атмосферного повітря та заходи щодо його очищення” від 21.05.2008 р. Зокрема у пункті 17 статті 2 Директиви міська агломерація визначена як зона, яка являє собою конурбацію (групу міст) з населенням більше 250 000 жителів, або зона з певною щільністю населення на квадратний кілометр у разі, якщо населення становить 250 000 жителів або менше. При цьому у вказаній нормі міститься тлумачення поняття “конурбації”, як групи зближених і тісно пов’язаних між собою самостійних міст, що утворюють єдність завдяки інтенсивним економічним і культурно-побутовим зв’язкам між ними, спільним великим інженерним спорудам (транспорт, водопостачання) та ін. [7].

Вбачається, що використання в законодавстві України близьких за змістом термінів, поширених у міжнародно-правових актах, слід визнати закономірністю та наслідком сучасних інтеграційних процесів в Європі та світі.

Необхідно зазначити, що функціонування міських агломерацій нерозривно пов’язане з розвитком інституту місцевого самоврядування, розширенням матеріально-фінансової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування. У зв’язку з цим потрібно наголосити на важливому значенні Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікованої Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. (далі – хартія). Відповідно до ч. 1 ст. 10 хартії органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес [8]. Хоча у хартії використана інша термінологія, вважаємо цілком прийнятним ідентифікувати консорціум як одну з форм функціонування міської агломерації.

Очевидно, що у процесі розробки Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. було використано можливості, надані хартією в частині розвитку різних форм агломерації. Зокрема, це стосується відповідних договірних інструментів співробітництва

територіальних громад у сфері бюджету, фінансів і цін. Так, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” регламентована можливість об’єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад (підпункт 6 п. “а” ст. 28) [9].

Переконані, що великі міста є центрами економічної активності, мають найбільш розвинену інфраструктуру порівняно з іншими населеними пунктами. Тому природньо, що саме міста є потенційними центрами майбутніх агломерацій. Вбачається, що муніципальній владі міст обласного значення, залучивши громадськість, потрібно проявляти більшу активність у напрямі вирішення питання щодо співробітництва з довколишніми сільськими і селищними громадами. Очевидно, що такі села та селища, в поєднанні з можливостями міст, стануть більш привабливими для інвесторів, для розвитку бізнесу та й, загалом, для проживання людей.

Література

1. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Офіційний вісник України. 2014. № 60. Ст. 1638.

2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 листопада 2019 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>.

3. Богачов С.В. Економіко-правові проблеми розвитку великих міст та агломерацій в Україні : монографія / С.В. Богачов, М.В. Мельникова, В. А. Устименко та ін. Харків : Вид-во “НТМТ”, 2015. 247 с.

4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. 2014. № 70. Ст. 1966.

5. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 04.03.2004 р. № 1580-IV // Офіційний вісник України. 2004. № 13. Ст. 878.

6. Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, прийнята резолюцією S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН від 09.06.2001 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_849

7. Про якість атмосферного повітря та заходи щодо його очищення : Директива № 2008/50/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 21.05.2008 р. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_950.

8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

9. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. ст.170 (з наступними змінами та доповненнями).

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ВІДНОСИНАМИ ОРЕНДИ ДЕРЖАВНОГО ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

Кусий Віктор

На сучасному етапі здійснення глибоких соціально-економічних перетворень та активного впровадження процесів децентралізації, оренда державного та комунального майна є важливим джерелом наповнення державного та місцевого бюджетів, а також відіграє важливу роль у забезпеченні розвитку підприємницької діяльності в Україні. Нині, відносини оренди державного та комунального майна досі регулюються Законом України “Про оренду державного та комунального майна”¹, прийнятим ще 10 квітня 1992 році, який не відповідає вимогам сучасності, не дивлячись на численні зміни. Сьогодні процедура надання державного та комунального майна в оренду є надмірно складною, централізованою та непрозорою, що створює значні корупційні ризики при укладанні договорів про оренду. Отже, для забезпечення послідовності реформ на всіх рівнях управління, а також усунення організаційних проблем і корупційних ризиків під час управління органами місцевого самоврядування майном, яке є в їх розпорядженні, необхідним є докорінне переосмислення змісту регулятивних процедур. Такий шанс представився.

3 жовтня 2019 року Верховною Радою України прийнято Закон України “Про оренду державного та комунального майна” (зарєєстрований за №1055-1 від 06.09.2019)². Закон розроблений з метою підвищення ефективності орендних відносин, спрощення та осучаснення процедури оренди державного та комунального майна, забезпечення конкурентоспроможності державного та комунального майна у відносинах оренди та спрямований на пошкваллення економічного розвитку процесів, залучення додаткових інвестицій, посилення захисту прав орендарів тощо.

Особливістю нового нормативно – правового акту є те, що ним впроваджуються принципово нові механізми передачі майна орендарю

¹ Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 30. ст.416.

² Сайт Верховної ради України. URL : (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1055-1&sk1=10)

шляхом проведення електронного аукціону, встановлюються засоби запобігання зловживанням при передачі державного та комунального майна в оренду тощо. Мета прийняття Закону: підвищення ефективності орендних відносин, спрощення та осучаснення процедури оренди державного та комунального майна, яка не оновлювалась ще з 1992 року.

Також, важливим завданням стояло забезпечити конкурентоспроможність державного та комунального майна у відносинах оренди та спрямований на пошук економічного розвитку процесів, залучення додаткових інвестицій, посилення захисту прав орендарів. Законом впроваджуються принципово нові механізми передачі майна орендарю шляхом використання електронних сервісів – замість застарілої процедури проведення конкурсу буде здійснюватися шляхом продажу права оренди на майно державної та комунальної власності на електронному аукціоні у електронній торговій системі. Встановлюються механізми запобігання зловживання при передачі такого майна в оренду.

Передбачається утворення двох Переліків: “Перелік першого типу” (Перелік об’єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду на аукціоні) та “Перелік другого типу” (Перелік об’єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону). Зазначені переліки формуються та затверджуються суб’єктами, що згідно із Законом можуть бути орендодавцями державного та комунального майна.

Задля забезпечення прозорості відносин оренди Законом визначено ключові етапи процедури передачі в оренду державного та комунального майна, що забезпечуватимуть прозорість, конкурентність та максимальну економічну віддачу державі та місцевим органам влади від надання свого майна в оренду, такі як:

- 1) прийняття рішення щодо можливості передачі майна в оренду;
- 2) внесення інформації про потенційний об’єкт оренди до електронної торговій системі;
- 3) прийняття рішення про включення потенційного об’єкта оренди до одного із Переліків;
- 4) опублікування інформації про потенційний об’єкт оренди, відносно якого прийнято рішення про включення до одного з Переліків, в електронній торговій системі;
- 4) розміщення в електронній торговій системі оголошення про передачу майна в оренду;
- 5) проведення аукціону на право оренди майна або передача об’єкта в оренду без проведення аукціону, укладання та публікація в електронній торговій системі договору оренди.

Законом визначається перелік випадків, у яких фізичні та юридичні особи не можуть виступати орендарями державного та комунального майна.

Також визначається, що порядок функціонування електронної торгової системи, передачі майна в оренду, подання заяв, проведення аукціонів, розмір, порядок сплати та повернення гарантійних та реєстраційних внесків, плати за участь в аукціоні (винагороди оператора), підписання та опублікування протоколу, договору за результатами аукціону затверджуються Кабінетом Міністрів України. Отже, для реалізації положень Закону необхідно прийняти нові підзаконні акти.

Законом конкретизується, що аукціон проводиться за наявності заяв на участь в аукціоні не менше, ніж від двох учасників та вважається таким, що відбувся, у разі здійснення на аукціоні не менше одного кроку аукціону.

Для участі в аукціоні потенційний орендар подає заяву на участь в аукціоні шляхом заповнення електронної форми в електронній торговій системі, встановленої адміністратором.

Аукціон проводиться відповідно до договору, що укладається між орендодавцем та оператором електронного майданчика.

Типовий договір між орендодавцем та оператором електронного майданчику затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності (Фонд державного майна України).

Законом передбачається, що протокол про результати аукціону формується та оприлюднюється електронною торговою системою автоматично в день завершення аукціону в електронній формі. В той же час, відомості про учасників аукціону не підлягають розголошенню до завершення аукціону.

Законом також врегульовується порядок передачі в оренду майна без проведення аукціону та закріплюється суб'єктний склад та підстави для такої передачі майна в оренду без аукціону.

Додатково, пропонується спростити порядок формування та укладення договору про оренду майна, укладаючи його у типовій формі, що затверджується Кабінетом Міністрів України (державна власність) або представницьким органом місцевого самоврядування (комунальна власність).

Договір оренди може відрізнитися від типового договору оренди, якщо об'єкт оренди передається в оренду із додатковими умовами. Рішенням Кабінету Міністрів України (представницьким органом місцевого самоврядування – для відповідного комунального майна) можуть бути передбачені особливості формування договору оренди майна, що передається в оренду із додатковими умовами.

Законом визначаються відносини суборенди державного та комунального майна, а також контролю за використанням такого майна, переданого в оренду.

Крім того, передбачено, що у разі надходження кількох заяв на оренду одного і того ж об'єкта, включеного до Переліку другого типу, від осіб, які мають право на отримання в оренду майна без проведення аукціону, договір оренди укладається для комунального майна – з особою, визначеною за рішенням представницького органу місцевого самоврядування відповідно до Порядку передачі майна в оренду. Тобто, органам місцевого самоврядування необхідно найближчим часом переглянути свої діючі порядки та привести їх у відповідність до таких норм.

Передача в оренду майна без проведення аукціону також здійснюється виключно в електронних торгових системах. Тут теж потрібно буде обирати такі системи, де будуть в обов'язковому порядку публікуватись укладені договори.

Висновки:

1. Закон дозволить зробити процедуру надання в оренду прозорою, загальнодоступною та вигідною за рахунок вільної конкуренції

Централізований збір інформації щодо оренди державного та комунального майна дасть можливість для аналізу та контролю за використанням цього майна, побудови інструментів для вимірювання ефективності управління. Очевидно, що це буде мати наслідком збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів від оренди.

В свою чергу збільшення надходжень до місцевих бюджетів від оренди комунального майна сприятиме процесу децентралізації та формуванню фінансової самостійності територіальних громад.

Не менш важливо, що завдяки Закону буде створено базу єдиних публічних та загальнодоступних переліків державного та комунального майна, яке здається в оренду, що сприятиме зменшенню корупційних ризиків та підвищенню прозорості і контролю з боку громадськості.

2. Закон має рамковий характер та безпосередньо не містить завершених механізмів правового регулювання

Зокрема, за результатами прийняття такого важливого документу виникає потреба у розробці низки підзаконних та локальних актів, зокрема для врегулювання питань:

- порядку передачі майна в оренду;
- визначення істотних умов договору оренди державного та комунального майна;
- визначення випадків повернення реєстраційного внеску;
- затвердження методики оцінки майна;

- визначення переліків соціально важливих послуг населенню;
- затвердження порядку подання та розгляду скарг та пропозицій суб'єктів орендних відносин;
- встановлення порядку повернення орендованих єдиних майнових комплексів після припинення або розірвання договору оренди та інше.

У зв'язку з цим варто наголосити, що управління об'єктами державної та комунальної власності Конституцією України віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України (стаття 116) та органів місцевого самоврядування (стаття 143), тоді як законодавчі умови його здійснення, правовий режим власності визначаються виключно законами України (статі 85 та 92 Конституції).

3. Ряд положень Закону не узгоджується зі статтею 19 Конституції України

Відповідно до статті 19 Конституції України 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.

Зокрема, статтею 5 передбачено право органів місцевого самоврядування визначати “особливості передачі в оренду комунального майна”. Потребує узгодження із статтею 19 Конституції України також частина четверта статті 14 проекту, за якою “Кабінет Міністрів України або представницький орган місцевого самоврядування приймає рішення про передачу єдиного майнового комплексу в оренду і затверджує додаткові умови оренди у разі необхідності”.

Таким чином, у певних випадках уможливорюється право органів публічної влади діяти “на власний розсуд”.

Література

1. Про оренду державного та комунального майна : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 30. Ст. 416.
2. Сайт Верховної ради України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1055-1&skl=10.

БАЛАНС ІНТЕРЕСІВ ЯК МЕХАНІЗМ ДОТРИМАННЯ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ У ПРОЦЕСІ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Калашник Надія

На сьогоднішньому етапі впровадження реформи децентралізації, під час створення спроможних територіальних громад принципово важливим

є поєднання публічного та приватного інтересу, що не збігаються за своїм напрямом. В іншому випадку неузгодження напрямків дії цих двох або декількох векторів дій нерідко породжує принциповий конфлікт, суперечність чи неналежне вирішення в чинному законодавстві питань співвідношення публічних і приватних інтересів може привести до найгостріших соціально-правових конфліктів. Оптимальне співвідношення публічних і приватних інтересів, інтересів різних груп населення є необхідною умовою гармонійного розвитку спільноти, окремої особистості, ефективності та спроможності функціонування території.

Говорячи про конфлікт інтересів, першою асоціацією є галузь запобігання корупції. У контексті реалізації інтересів зацікавлених суб'єктів у процесі створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), конфлікт інтересів нами розглядається як поєднання державного, публічного, групового та приватного інтересів у різних сферах життєдіяльності територій, що не збігаються за своїм напрямом. Тобто, можна сказати, що конфлікт інтересів в цій ситуації, можна розглядати як дисбаланс інтересів, який необхідно подолати задля загального блага.

Запобігання конфлікту інтересів у процесі створення ОТГ передбачає досягнення балансу інтересів. З одного боку це є досить простим та зрозумілим, проте питання саме “балансу” інтересів, проблем і механізмів його забезпечення (дотримання) в державницько-управлінському дискурсі залишається мало дослідженим. Сьогодні “сучасні науковці звертають увагу на той факт, що критерії встановлення балансу публічних і приватних інтересів, як і дисбалансу цих інтересів, не тільки не визначені в законодавстві, а й недостатньо вивчені в літературі” [1, с. 53]. Такий підхід у науковому середовищі та серед управлінців пов'язаний перш за все історичною зумовленістю, оскільки історичному розвитку України тривалий час панувала жорстка, централізована радянська, а після пострадянська система управління суспільством. За умов функціонування останньої конкуренція чи конфлікт інтересів різних суб'єктів просто не розглядалися як важелі управління суспільством або територією, оскільки публічні (загальносуспільні) інтереси (партійні, центральної влади тощо) мали беззаперечний пріоритет. Процеси децентралізації останніх років, у тому числі і створення ОТГ, демонструють подекуди різне бачення розвитку території у різних зацікавлених суб'єктів, а відповідно – стимулюють пошуки шляхів та необхідність досягнення балансу інтересів.

Порушуючи питання про запобігання конфлікту інтересів та досягнення балансу інтересів у процесі створення ОТГ як ознаку консенсусної демократії, ми не повинні обмежуватися виключно питанням балансу публічних і приватних інтересів. На наш погляд, питання набагато

ширше й включає в себе також баланс інтересів та прав приватних осіб, баланс прав і обов'язків суб'єктів конкретних правовідносин, баланс інтересів і конституційних свобод громадян, баланс між конституційними правами і конституційними принципами тощо. Як приклад можемо навести проблемне питання нашого суспільства щодо відсутності чіткого балансу між забезпеченням конституційного права громадян на свободу світогляду і віросповідання, конституційним принципом рівності (“не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками ... релігійних та інших переконань...”) та конституційним принципом про відокремлення церкви від держави і школи від церкви (ст. 35 Основного Закону) [3]. Кожен випадок вирішується в окремому порядку. Фактично, якщо ми говоримо про законотворчу та законодавчу діяльність, то очевидним є те, що будь-який законопроект (закон) має не лише бути спрямований на забезпечення прав людини, а й не порушувати права та інтереси всього суспільства чи держави. Так само й під час ухвалення правозастосовних актів повинен бути дотриманий баланс прав, свобод та інтересів всіх суб'єктів, яких стосується відповідне рішення.

Одним з дієвих шляхів запобігання конфлікту інтересів у процесі створення ОТГ, на думку фахівців, є *принцип пропорційності*. Виконуючи свою основну функцію як засіб забезпечення справедливого балансу між вимогами захисту загального інтересу та необхідністю забезпечення фундаментальних прав особи, принцип пропорційності у процесі свого розвитку значно розширив діапазон своєї дії [6]. Тому поряд з традиційним розумінням балансу публічного та приватного інтересу в якості критерію справедливості вирішення конфлікту, наявна тенденція приділення уваги також і балансу приватних інтересів, балансу інтересів між різними спільнотами та групами населення. Маємо наголосити, що у запобіганні конфлікту інтересів у процесі створення ОТГ, в окремих випадках, йдеться про встановлення балансу не тільки приватних та публічних інтересів, але й приватних інтересів окремих мешканців, груп мешканців, міні-груп, спільнот, об'єднаних за певним принципом (наприклад, матері-одиначки, власники авто тощо).

Окремі дослідники акцентують увагу на дії принципу пропорційності в процесуальних відносинах. Наприклад, О. А. Борисова говорить про баланс між інтересами суб'єктів, котрі бажають отримати державний/муніципальний захист, та інтересами суб'єктів, що його надають [2, с. 162 – 171]. З погляду О. М. Піменової, принцип балансу приватних і публічних інтересів діє в адміністративних та господарських відносинах, як основне начало розгляду в суді, що передбачає врахування судом приватноправового та публічно-правового регулювання спірних матеріальних правовідносин; відповідну

побудову процесуальних норм з метою забезпечення рівного захисту приватних та публічних інтересів суб'єктів [5, с. 273]. На нашу думку, подібні підходи слід розширити та визнати, що не тільки баланс публічного і приватного інтересу, але і баланс інтересів окремих суб'єктів, які можуть спричинити конфлікт інтересів у процесі створення ОТГ складає важливий змістовний аспект верховенства права та соціальної стабільності на певній території.

Слід також наголосити, що всі зазначені питання мають не якість виключно теоретичне спрямування, а є надзвичайно важливим практичним завданням сьогодення для всіх суб'єктів владних відносин, спільнот (міні-груп за цілями або інтересами), представників підприємницького сектору та реальною сучасною щоденною практикою нашого життя (що, власне, далі й буде висвітлено), адже ми свідомо чи несвідомо, але постійно й щоденно змушені шукати і досягати балансу інтересів як у процесі повсякденного побутового життя, так і під час укладання договорів чи виконання професійних завдань (у тому числі на державній чи публічній службі та у сфері законодавчої діяльності).

Наступним чинником досягнення балансу інтересів зацікавлених суб'єктів може виступати принцип раціональності. Загалом раціональність поведінки зацікавлених суб'єктів в будь-якій сфері суспільних відносин спрямовується на досягнення власної мети в межах встановлених державою вимог до їх діяльності. Відповідно до теорії раціонального вибору, раціональність визначається як ідеальний (абстрактний) тип реальності, що дає змогу сформулювати певні гіпотези стосовно поведінки економічних суб'єктів і, відповідно, прогнозувати їх можливі відносини між собою [4].

Розуміння раціонального вибору в сучасних умовах представлено теорією публічного (суспільно вагомого) вибору, який індивідуальні та колективні політичні "гравці" реалізують в умовах інформаційного й темпорального дефіциту. Процес публічних відносин, в тому числі утворення і функціонування ОТГ, передбачає раціональне формулювання мети суспільного та глобального розвитку, пошук найбільш ефективних засобів її досягнення, калькуляцію витрат та надходжень (не фінансових переваг) від реалізації певної стратегії, врахування поведінки інших суб'єктів відносин, розуміння та оцінювання ситуації в цілому.

Економічний розвиток, який складає базис спроможності територіальних громад, нерозривно пов'язана із раціоналізацією суспільних відносин. Розвиток науки, права, ринкової економіки, представницьких політичних інститутів, незалежних медіа, не в останню чергу є наслідком секуляризації та раціоналізації політичного простору на певній території.

Це формує низку викликів для дослідження суспільних відносин крізь призму теорії раціонального вибору. До викликів відносяться:

- необхідність визначення інтересу, який дозволяє узгодити індивідуальні, групові та територіальні, регіональні та національні інтереси. І якщо М. Олсон та його послідовники говорили про проблемність перетворення індивідуального інтересу на груповий, то “переплавити” індивідуальні/ групові інтереси у публічні ще важче;

- дефіцит часу у здійсненні політичного вибору в умовах швидких трансформацій в суспільстві;

- розпорошення вигоди між зацікавленими суб’єктами. В умовах досягнення балансу інтересів кожний із зацікавлених суб’єктів отримує певну частку вигоди від дії, у якій він бере участь із метою задоволення інтересу всієї спільноти або території. Отже, мотивація для деяких із суб’єктів, які вважають частку майбутніх переваг недостатньою у порівнянні із тим, що вони зараз мають або із своїми вкладеннями, може знижуватися. З іншого боку частина суб’єктів можуть вважати, що задля досягнення загального блага вони мають не докладати зусиль. Через такий мотив до “безбілетництва” час від часу виникають кризи в країнах ЄС, а також триває процес формування глобальних картелів та лобістських груп різного формату – від олігархічних до бюрократичних [6];

- враховуючи перелічене, виникає необхідність пошуку нових форм участі та контролю за зацікавленими суб’єктами, забезпечення зворотного зв’язку та участі громадян, груп та спільнот у формуванні загального порядку денного та підтриманні балансу інтересів.

Наголосимо, що критерій раціональності має двояку природу: з одного боку, він орієнтований на збалансування суспільних та особистих інтересів в межах території, з іншого, на оптимізацію між територіальних, територіальних та загальнонаціональних суб’єктів публічних відносин. В обох випадках провідна роль регулятора належить державі.

Водночас навряд чи хтось може з упевненістю сказати, що в усіх положеннях законодавства України (законах і підзаконних актах) завжди дотримано баланс інтересів учасників конкретних суспільних відносин, баланс інтересів одних і прав та свобод інших, а також баланс приватних і публічних інтересів (інтересів територіальних громад, всього українського народу, держави). Навпаки, саме дисбаланс (недотримання, порушення балансу) інтересів у вже нібито врегульованих суспільних відносинах дуже часто є підставою для напрацювання нових законодавчих ініціатив.

У запобіганні конфлікту інтересів у процесі створення ОТГ залишається визначити, чи дотримала держава, забезпечуючи права

заявників, справедливий баланс між конкуруючими інтересами заявників і суспільства загалом, складним завданням дотримання балансу. Так, наприклад, часто виникає конфлікт інтересів між екологічними та економічними проблемами, що стосувалися діяльності шахти, фабрики або іншого “брудного” виробництва, що знаходяться в межах адміністративно-правової одиниці. Необхідно належним чином розглянула інтереси всіх заявників з огляду на інтереси суспільства при їх вирішенні.

Основне питання полягає в тому, чи вдалося державі дотримати справедливого балансу між конкуруючими інтересами суб'єктів, що зазнали впливу, та суспільства в цілому, захищати реальні права людини, а не ілюзорні, справедливий баланс між різними інтересами, що розглядаються, може бути порушено не тільки тоді, коли відсутні положення для захисту гарантованих прав, а й коли їх не дотримуються належним чином.

Підсумовуючи зазначимо, що проблематика підтримання балансу інтересів як механізму дотримання прав суб'єктів в процесі об'єднання територіальної громади ще потребує детального аналізу та вивчення, а у подальшому – нормативно-правового врегулювання.

Література

1. Балута Т. П. Ассоциативные группы интересов в Украине как субъекты политики (лидерство) // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Київ ; Миколаїв, 2009. Вип. 15. С. 212–221.

2. Борисова Е. А. Баланс интересов субъектов, желающих получить судебную защиту, и субъектов, ее предоставляющих, пока не достигнут // Закон. 2011. № 4. С. 162–171.

3. Конституція України : від 28.06.1996 року № 254к-96/ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/card2#Card>.

4. Нікішина О.В. Баланс интересов: критерій раціональності економічних відносин (на прикладі державного ринку зерна) // Економіка харчової промисловості. 2010. №4. С. 42–48. URL : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/19531/10-Nikishina.pdf?sequence=1>.

5. Піменова О. В. Формування інституційного середовища розвитку некомерційних виробничих об'єднань на засадах соціального партнерства // Теоретичні та прикладні питання економіки : зб. наук. пр. 2012. Вип. 27. С. 270–276.

6. Яковлев Д. В. Підхід раціонального вибору в дослідженні міжнародних відносин. Наукові праці. Політологія. URL : file:///C:/Users/Home/Downloads/Npchdupol_2014_228_216_16.pdf.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Башганник Алла

Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, активізація процесів формування інститутів громадянського суспільства і побудова демократичної, соціальної, правової держави вимагають оптимально поєднаних політичних, соціальних, економічних, культурних напрямів модернізації сучасного українського суспільства та ефективного вдосконалення механізму державної влади.

Становлення в Україні суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції України) об'єктивно актуалізувало не тільки визнання принципу поділу влади, але й послужило нормативною підставою наукової і прагматичної легалізації державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України) [1]. Разом з тим, інституціональна зміна будь-якого елемента в системі державної влади призводить до трансформації всієї системи владних відносин і сприяє формуванню принципово нового механізму регулювання діяльності органів державної влади (далі – механізму регулювання діяльності, МРД).

Система органів державної влади включає структурні зміни МРД з позицій інституціонального регулювання діяльності органів влади у поєднанні із організаційними змінами, прийняттям внутрішніх регламентів. З позицій історичного аналізу варто визначити поняття держави як суверенної адміністративно-територіальної організації політично інституціоналізованої влади, в межах якої сформовано: функціональний апарат управління, дієвий апарат примусу, раціональний механізм правотворчості та правозабезпечення, спрямовані на реалізацію державної влади на всіх рівнях управління. При цьому механізм держави виступає як структурно-інтегрований комплекс складових системи державної влади. Саме тому першочерговим завданням дослідження МРД виступає визначення структури та особливостей діяльності органів державної влади всіх рівнів. На нашу думку, орган державної влади – функціонально, організаційно та структурно автономний елемент державного апарату (загальнодержавного механізму управління), що наділений законодавчо встановленим комплексом повноважень (прямих та делегованих) відповідно до цільового призначення, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають публічні службовці, і віднесений Конституцією України і законами України до системи органів державної влади.

Системні кризові явища в економічній та соціальній сферах світового суспільного розвитку свідчать, насамперед, про неефективність здійснюваних останнім часом спроб трансформувати систему публічного (державного) управління в Україні відповідно до нових політико-ідеологічних орієнтирів та соціально-економічних перетворень. Нажаль, управління на загальнодержавному рівні і на рівні такого специфічного об'єкта управління, як регіон, не приведені до відповідності суспільним відносинам, які змінилися. Водночас, організація адміністративно-територіального устрою України має недоліки, які стоять на перешкоді прискоренню трансформації публічного управління на більш якісний рівень, сповільнюють реформування державного управління, не відповідають європейським стандартам належного управління сучасною державою.

На даний час саме проблематика раціоналізації організаційно-правового забезпечення реформування державного управління в умовах трансформації політичної системи України актуалізує системний підхід в діяльності органів державної влади та управління, налагодження суспільно-політичного діалогу, упровадження європейського досвіду адаптації до наднаціональних інтеграційних процесів, розвитку систем місцевого та регіонального самоврядування. Проведення комплексного реформування системи влади в умовах прискорення інтеграційних процесів в Європі обґрунтоване необхідністю узагальнення історико-теоретичних і практичних знань у галузі державного управління, вироблення практичних рекомендацій і напрацювання системи дієвих засобів реалізації державно-управлінського впливу в конкретних історичних умовах перехідного періоду, формування передумов існування громадянського суспільства в Україні.

Таким чином, змістом формування МРД на сучасному етапі державотворення виступає теоретико-методологічне обґрунтування механізмів державного управління, адміністративно-організаційні напрями державотворення, структури, повноваження та особливості органів державної влади. Адміністративно-організаційне забезпечення формування МРД слід визначити у вигляді системи взаємопов'язаних елементів: 1) мети і завдань держави; 2) стану системи управління, якого бажано досягти в процесі розвитку правових норм, які регламентують функціонування такого механізму; 3) нормативного забезпечення розвитку суспільних відносин, що виникають між складовими системи державної влади, між органами управління на державному та регіональному рівнях. За таких умов кожен з елементів МРД розглядається з позицій системно-функціонального аналізу, тобто як складова механізму з притаманними їй функціями, а також як самостійна підсистема органів влади, які виконують функції, що встановлені нормами законодавства.

Оскільки публічна влада за своєю природою має тенденцію до централізації, актуалізується завдання поєднання принципів децентралізації та субсидіарності у процесі функціонування МРД. За певних умов держава намагається збільшити вплив на суспільні відносини, навіть за умов декларативного посилення ролі самоврядних структур. У першу чергу, такий феномен проявляється у вигляді концентрації переважної більшості управлінських функцій на центральному рівні влади шляхом створення спеціальних та особливих МРД. Концентрація державної влади (централізація) – доволі розповсюджена у сучасних політичних системах управлінська ідеологема. Проте за відсутності ефективних МРД такий процес не буде реалізований, якщо не діють функціональні МРД. Саме тому для відновлення оптимального стану публічної влади сучасні європейські країни вдаються до децентралізації влади. У межах цього процесу відбувається перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Але такий процес європейські країни завжди починали із формування якісно функціонуючих МРД.

Важливо сформувати концептуальне розуміння ефективності механізмів регулювання діяльності ОДВ на нинішньому етапі державотворення. Саме тому головні завдання формування МРД мають бути визначені у форматі Концепції удосконалення механізмів регулювання діяльності органів державної влади в умовах децентралізації: по-перше, виокремлення складових формування МРД у системі публічно-управлінської діяльності органів державної влади; по-друге, впровадження єдиного, узгодженого механізму функціонування системи нормативно-правового забезпечення ОДВ, у тому числі: забезпечення ефективної взаємодії та координації дій державних органів, інститутів громадянського суспільства та громадян у зазначеній сфері, впровадження системного підходу до планування, ресурсної підтримки та контролю діяльності ОДВ; по-третє, забезпечення ефективного функціонування моніторингу ефективності МРД, у тому числі чітке визначення: поняття механізму регулювання, механізму державного управління; особливих та інтегрованих МРД; прийняття нормативно-правових актів за результатами функціонування МРД тощо.

На наш погляд, вищенаведений концептуальний підхід особливо актуальний в умовах децентралізації влади, оскільки вимагає з'ясування особливостей розвитку процесів децентралізації, теоретичного обґрунтування шляхів реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, адаптації системи публічного управління України до міжнародних стандартів сучасного державного управління,

визначення сутнісних характеристик управління з позицій регулювання діяльності органів влади в умовах системних реформ. За основними ознаками (джерелом влади, характером взаємодії суб'єкта й об'єкта управління, природою соціальних норм) в межах децентралізованої системи управління органи державної влади здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини. З таких позицій доцільно вести мову про ефективність децентралізації у контексті можливості органів влади реалізовувати національну політику реформ.

Нинішній стан суспільно-політичного розвитку України, вплив процесів модернізації влади та європеїзації управління на систему державного управління вимагають концептуального перегляду усталених моделей взаємовідносин органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, оновлення всієї системи влади. За цих обставин децентралізація як сучасний виклик усталеності управління потребує формування інноваційної моделі організації та функціонування публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях у конституційному вимірі об'єктивована через реалізацію принципу субсидіарності.

Актуальність дослідження процесів централізації та децентралізації з позицій їх дихотомічного взаємозв'язку та впливу на функціонування зумовлена розв'язанням проблеми ефективності державної влади у контексті складових державної влади, рівнів управління та органів влади як структурно-функціональних підрозділів. Здатність державної влади формувати інноваційні механізми регулювання в умовах децентралізації характеризує суверенність державної влади в умовах сучасних викликів.

З позицій напрацювання методологічного концепту дослідження процесів децентралізації та особливостей формування МРД варто акцентувати увагу на систематизації дослідницьких підходів до децентралізації як процесу і явища з виокремленням характеристик, іманентно властивих складним адміністративним системам, розкриттю сутності та структури суб'єктів децентралізації влади, аналізу міжнародного досвіду децентралізації шляхом детермінації європейських принципів та стандартів децентралізації влади, у тому числі й як структурно-функціонального чинника розвитку суспільних відносин, напрацювання моделі взаємодії “держава – суспільство”. У такому сенсі децентралізація влади має розумітися як інституціонально визначений порядок політико-правового ствердження прав та можливостей адміністративно-територіальних одиниць та їх органів адміністрування забезпечувати раціональне управління територією. При цьому процес делегування повноважень набуває вертикального спрямування, й передбачає передачу повноважень частково – від центру до

локального рівня, й частково від локального рівня до центрального рівня публічного управління.

У такому форматі децентралізація влади виступає не лише складовою формування МРД, а й фактично забезпечує предметне поле дослідження механізмів регулювання з позицій визначення мети, принципів та змісту регулювання, структурної побудови таких механізмів, по суті змінюючи стандартну модель територіального управління на модель багаторівневого управління, що функціонує в межах національної держави.

На наш погляд, формування сучасних МРД потребує вирішення базового управлінського завдання: забезпечення функціонування органів публічної влади для надання публічних послуг, задоволення публічного інтересу, розробки та впровадження публічно-управлінських рішень. При цьому наявна функціональна модель децентралізації сформульована в межах сучасного традиційного підходу до цього процесу як комбінації федералізації, регіоналізації, муніципалізації.

Аналіз пріоритетів показав, що державна регіональна політика фактично реалізується у межах триланкової методологічної схеми “галузевий МРД – функціональний МРД – інтегрований МРД”. При цьому фактично у межах організаційно-правового, інституціонального та адміністративного вимірів таких механізмів регулювання мова не йде про децентралізацію. Такий стан речей доцільно пояснити проявом усталеного протиріччя “централізація – децентралізація”, функціональним зміщенням до моделі “керованої децентралізації”, неможливістю створення дієздатних механізмів регулювання діяльності органів місцевого самоврядування загального, спеціального та галузевого типів. Це частково підтверджується й характером надання публічних послуг. На даний час до інтегрованого поняття “публічні послуги” є можливість включити адміністративні, поліцейські, соціальні послуги, житлово-комунальні (як такі, що закріплені нормами права держави). При цьому інституціональне наповнення механізму надання послуг органами місцевого самоврядування у “звуженому” вигляді можливе для адміністративних послуг, оскільки інститут муніципальних послуг у національному праві до цього часу не формалізований. Вирішення такої суперечності можливо лише в межах трансформації системи органів виконавчої влади, що не передбачено напрямками реформ.

Друга базова суперечність сучасних процесів децентралізації полягає у стохастичному перенесенні зарубіжного (зокрема, європейського) досвіду децентралізації. Така суперечність характеризується дихотомією “масштаб реформування – засоби реформування», й при цьому характерним проявом децентралізації є укрупнення територіальних громад, створення об’єднаних територіальних громад відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [2].

Розвиток і становлення сучасних механізмів державного управління як складової науки передбачає ґрунтовну розробку понятійно-категоріального апарату, завданням якого виступає інтегрування основних категорій, термінів та понять, що визначають сутність певного виду управлінської діяльності та відтворюють найбільш суттєві, закономірні управлінські зв'язки та відносини. Такі категорії виступають основою теоретико-методологічного обґрунтування механізмів управління та регулювання основ управлінської діяльності, визначають рівень адаптивності систем управління до регулюючого впливу, і сприяють систематизації наукових і практичних підходів. Отже, процеси реформування в системі ОДВ потребують певної систематизації та уточнення формулювань, змісту та трактувань таких понять, структурування наукових категорій за змістом.

Література

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 року № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Рагімов Фаїр,
Баштанник Віталій**

В умовах децентралізації влади в Україні, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі і завдання держави, функції органів державної влади, стратегії її розвитку. Йдеться про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а у широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Децентралізація публічної влади є одним з найважливіших напрямів трансформації суспільних відносин на основі європейських цінностей, стандартів та принципів публічного управління. Адже посилення механізмів локальної демократії, реальних можливостей територіальних громад та сформованих такими громадами органів місцевого самоврядування забезпечує права та свободи людини, дотримання балансу між соціальними групами.

Процес реформування механізмів регіонального управління на даний час визначається станом конституційної регламентації процесу децентралізації влади. Сучасні процеси конституційної реформи в Україні ґрунтуються на принципах і стандартах європейського права, що детермінує в якості одних з основних завдань конституційно-правової модернізації суспільства забезпечення децентралізації публічної влади з максимальним наближенням публічно-правових засобів та можливостей до кожного громадянина та соціальної групи.

Важливим завданням державного управління є осмислення теоретико-методологічних засад розвитку регіонів та узгодження регіональних тенденцій із загальнонаціональними завданнями. На сьогодні у європейській регіональній політиці, на яку орієнтується й Україна, на зміну гаслу “Європа країн” прийшло гасло “Європа регіонів”, що відображає посилення їх ролі. Особливого значення це набуває в умовах глобалізації, коли інтенсивно розвивається міжнародне співробітництво, поглиблюється міжрегіональна інтеграція. У такому розумінні регіон виступає основою формування і функціонування механізмів державного управління в умовах сталого розвитку.

Кожна держава приділяє особливу увагу вдосконаленню управління сталим регіональним розвитком. Це пояснюється тим, що поява внутрішніх негативних тенденцій національного соціально-економічного розвитку багатьох випадках спричинена проблемами регіонального характеру. Дуже часто національним державам не вдається знайти ефективної моделі регіонального управління і тому баланс влади у регіонах порушується. Так само, штучне зростання базового (громадівського) рівня місцевого самоврядування деформує власне ідею сталого розвитку регіонів, трансформує її у модель із невизначеними параметрами. Підґрунтям цього є дисбаланс факторів розвитку і питомої ваги суб’єктів управління у встановленні особливостей державного управління регіональним розвитком, коли одним регіонам надається пріоритет, а інші – не отримують належної державної підтримки, відстають у економічному розвитку, а то й стають депресивними. Небезпечним наслідком функціонування такої системи державного управління регіональним розвитком може стати загроза втрати національного суверенітету. Саме такі перестороги завжди детермінуються в межах ЄС, такі небезпеки має враховувати суб’єкт розробки нової Стратегії регіонального розвитку до 2030 року.

Сучасна ситуація ускладнюється світовою економічною кризою, яка загострилася у 2008 – 2009 рр., проте продовжується й сьогодні і, особливо, її негативними проявами в Україні. У контексті глобалізації це криза “Північ – південь”, а у контексті України – кризи економічного дисбалансу на рівні окремих регіонів, при цьому такий кризовий стан дисбалансу із стану окремих

регіонів переходить у протиставлення навіть окремих галузевих проєктів. Все очевиднішою стає недосконалість управлінських відносин “центр – регіони”. Намагання держави ігнорувати особливості функціонування регіональних механізмів розвитку на сучасному етапі й зробити ставку на функціонування ОТГ можуть мати катастрофічні наслідки, які можуть призвести до втрати оперативного управління за сталим розвитком регіонів. Про це свідчать глибокі диспропорції у соціально-економічному розвитку українських регіонів, а також регіональні сепаратистські тенденції, що підривають основи державного устрою України та системи державного управління. Виникнення негативних явищ зумовлено також низькою ефективністю реалізації регіональної політики, помилковістю підходів до вирішення її проблем, невиконанням або неналежним виконання органами державної влади прийнятих регіональних програм розвитку, формальною підготовкою відповідних стратегій і програм. Необґрунтовані зміни законодавства, непослідовність у реалізації проєктів та програм соціально-економічного розвитку регіонів перешкоджають підвищенню ефективності системи державного управління, гальмують комплексний розвиток регіонів. Це не лише ставить під сумнів запровадження європейських стандартів сталого розвитку регіонів, але й віддаляє євроінтеграційні перспективи України загалом.

На наш погляд, сучасний регіональний механізм управління за наведених особливостей сучасного державотворення може ефективно функціонувати за умови вирішення таких завдань:

- розробка теоретико-методологічних засад регіонального управління та надання змістовної характеристики категорій “децентралізація”, “розвиток регіонів”, “територіальна організація влади”;
- розвиток конституційно-правових засад функціонування державної влади в умовах процесів регіоналізації та децентралізації;
- удосконалення теоретико-методологічної основи формування механізмів регіонального управління в Україні;
- раціоналізація інституційного забезпечення реформування системи регіонального управління в Україні в умовах децентралізації як основи функціонування регіональних механізмів управління.

У такому контексті важливим напрямом сучасних досліджень є встановлення теоретико-методологічних засад визначення категорії “децентралізація” як ключового інструменту трансформації суспільних відносин та реформування державного управління. Децентралізація публічної влади у сучасному розумінні визнається одним з основних принципів національного права та взагалі організації публічно-владних взаємовідносин. За визначенням М. Баймуратова, “децентралізація в рамках публічної влади – це спосіб переміщення влади, повноважень з центру

керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (муніципальних утворень)” [1, с. 272]. Також при аналізі можливостей раціоналізації регіонального управління варто підтримати підхід, за яким децентралізація є, політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію, разом з новими функціями і ресурсами, що обумовлює настання й відповідної економічної автономії.

Водночас слід відзначити і ту обставину, що конституційна реформа, спрямована на децентралізацію публічного управління та системи публічної влади в цілому, може за деяких умов призвести до певних негативних наслідків. Варто вказати на наступні можливі ризики: можливе поглиблення негативних тенденцій посилення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських тенденцій в окремих регіонах за умов надання їм можливості вирішувати свою долю у складі держави; зростання свавілля місцевих чиновників; зростання незадоволення населення владою, включаючи центральну, яка не в змозі і нездатна буде захистити інтереси та права регіональних громад; посилення відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед регіональними суб'єктами [2]. Важливим інтересом національних держав Європи нині стало недопущення державної територіальної дезінтеграції, а головним інтересом кожного регіону – збалансованість соціальних, економічних, природньоресурсних та інших відносин; забезпечення на цій основі стабільного і погодженого розвитку всіх елементів регіональної політики, що відповідає потребам людини, суспільства та довкілля. При цьому мається на увазі, що крім загальноекономічного, загальносоціального потенціалу є могутній внутрішньорегіональний потенціал, який можна реалізувати винятково на місцевому рівні – і це одне з найперших завдань регіональної політики як власне, регіону, так і держави. Таким чином, об'єктом регіональної політики виступає взаємозв'язок у відносинах держави і регіонів, та між регіонами.

Варто погодитися із А. Колодій щодо сучасного тренду в системі публічного управління, обумовленого децентралізацією [3]. Формально мова йде про визначення рівня публічно-управлінської діяльності, який забезпечуватиме реалізацію комплексу державно-управлінських функцій, використовуватиме одночасно потенціал самоврядування і державного управління, матиме можливість концентрувати фінансові можливості та людські ресурси для формування ефективних механізмів державного управління.

Під децентралізацією варто розуміти процес делегування функцій, повноважень та відповідальності від найвищих органів державного управління до найнижчих органів державного управління, а також до органів

місцевого самоврядування (рівня на якому існує державно-управлінська модель передання повноважень. Політика децентралізації передбачає врахування особливостей та забезпечення інтересів конкретного регіону, оскільки кожен з них характеризується власними ознаками (кількість населення, розвиток окремих галузей господарства і промисловості, динаміка споживання економічних ресурсів та ін.), а вищі органи державного управління є недостатньо поінформованими та не можуть повною мірою врахувати і забезпечити їх локальні потреби. Власне, сталий розвиток регіонів передбачає комплексне поєднання цих принципів.

Отже, для більш ефективного управління регіонами в країні має зростати регулюючий вплив регіонального управління на основі функціонування управлінського механізму, що поєднує інтереси держави і місцевого самоврядування, громадських організацій, які є більш наближеними до інтересів громад і потреб регіонів у контексті реалізації організаційного принципу наближення публічної влади до громадянина. За відсутності раціонально побудованого механізму управління на рівні регіону можлива ситуація “ефекту подвійного адміністрування”, коли, по-перше, окремі повноваження можуть дублюватися в діях як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування; по-друге, інститут делегованого управління може трансформуватися й окремі управлінські повноваження не будуть закріплені за жодним із суб’єктів управління. На основі проведених автором експертних опитувань посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців нами визначено організаційні аспекти реалізації моделі регіонального управління на основі методології багаторівневого управління, та виділено теоретико-методологічні чинники формування та функціонування специфічних механізмів державного управління в умовах децентралізації влади: *політико-правовий аспект*, що полягає у притаманній соціально неоднорідному суспільству системі засадничих ідей, юридичних принципів і загальноприйнятних понять щодо сутності, змісту та засобів публічної влади; *інституціональний аспект*, що полягає у запровадженні механізмів державного управління сталим розвитком первинного та вторинного (через адаптаційний, гармонізаційний та інші контенти) типу; *публічно-адміністративний* – через формалізоване закріплення у нормативно-правових актах комплексного підходу до нормативно-правового закріплення процесу регулювання управлінської діяльності. Аргументовано, що відповідно до феномену європеїзації державного управління концептуальні засади реформування регіонального управління в Україні мають бути розроблені на основі європейських норм і стандартів територіального управління. Впровадження такого підходу дозволить задіяти нові (апробовані світовою практикою) організаційні та

інституційні механізми й інструменти реалізації регіональної політики держави.

Публічне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характерзумовляються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Дане явище пов'язане і з системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що виникають з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Роль правового регулювання в системі державного управління є надзвичайно важливою. Від принципів пропорційності та верховенства права, їх закріплення в державно-управлінській діяльності залежить стан керованості в системах управління. Роль права не можна перебільшити, оскільки право детермінує проблемні питання суспільного життя та можливості узгодження суспільного конфлікту через різне сприйняття сутності правових норм. Якщо мова йде про правову, соціальну державу, то варто розуміти право не лише як обов'язковий атрибут публічного управління, а як регулятор демократичності трансформаційних процесів.

Література

1. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні // Віче. 2015. № 12. С. 14–17.

2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцар.-укр. проєкт “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. Київ : Софія, 2012. 128 с.

3. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем // Демократичне врядування : наук. вісн. 2012. Вип. 10. URL : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik10/fail/Kolodij.pdf.

ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКА КООПЕРАЦІЯ МІЖВОЄННОГО ЧАСУ ЯК ПРООБРАЗ НАЦІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Вербова Оксана

Важливим чинником децентралізації та інституціонального розвитку громадянського суспільства в сучасній Україні є місцеве самоврядування, суб'єктом якого виступають територіальні громади. Однією із найсуттєвіших причин, що гальмують розвиток територіальних громад, слід визнати

недосконалість соціальних інститутів громадянського суспільства, до яких належать і кооперативи. Кооперативи як інститути громадянського суспільства створюють не лише матеріальні, але й колективні блага – соціальні цінності, навички та знання, тобто соціальний капітал. Власне соціальні надбання підвищують рівень солідарності та співпраці задля досягнення спільних цілей і реалізації спільних інтересів в окремих громадах та в суспільстві загалом. Роберт Д. Патнем у монографії “Творення демократії” [1] доводить, що рівень соціально-економічного розвитку суспільства найбезпосередніше і найтісніше пов’язаний зі ступенем розвитку громадянських традицій, зі здатністю людей утворювати різноманітні громадські організації, гуртки, товариства і брати активну участь у їхній роботі. Під соціальним капіталом він розуміє високу довіру громадян одне до одного та до соціальних інституцій, їхню готовність співпрацювати, виконувати зобов’язування, бути відкритими та відповідальними. “Громадянські традиції мають напрочуд велику силу ... результати свідчать, що громадянські традиції можуть дуже впливати на економічний розвиток та соціальний добробут, а також на інституційну ефективність”, – таким є один із висновків цього дослідження [1, с. 192, 193].

У праці “Соціальний капітал і світова економіка” Френсіс Фукуяма зазначає, що “здорові капіталістична економіка опирається передусім на досить високий рівень соціального капіталу громадянського суспільства, що сприяє підвищенню самоорганізації в бізнесі, корпораціях і подібних структурах” [2, с. 92]. Власне феномен економічної самоорганізації західних українців та розгортання широкої мережі господарських осередків в умовах міжвоєнної Польщі був наслідком формування наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. фактично усього спектру українських інституцій громадянського суспільства. Об’єднані ідеєю господарського солідаризму, українці підтримували матеріально й морально національну культуру й освіту, жертвуючи на це свої кошти і беручи безпосередньо активну участь у громадсько-культурному житті краю, та знаходили взаємну підтримку у середовищі цього унікального громадянського суспільства.

Найважливішим досягненням формування соціального капіталу, як стверджує Роберт Патнем, є соціальна довіра, що виникає “з двох пов’язаних між собою джерел – норм взаємності та мереж громадської активності” [1, 204]. Творення соціального капіталу, особливої атмосфери довіри поміж українцями та генеза соціально-економічного солідаризму зреалізувалися у інституалізації національної кооперації. Яскравим прикладом такого способу формування соціального капіталу стала діяльність Товариства “Сільський Господар”, якому належить ініціатива відродження всієї кооперації у міжвоєнний період.

1924 рік позначився новими підходами до шляхів і методів громадсько-економічної діяльності українців у царині піднесення господарської культури села, відродження позицій громадської агрономії. Впродовж 1924 – 1927 років відбувався пошук оптимальних форм взаємодії Товариства “Сільський Господар” і української кооперації. Механізм співпраці формувалася з таких напрямів: створення організаційно-фінансових основ і системи координаційних органів, вироблення організаційно-господарських заходів, які сприяли б піднесенню аграрної культури трудових приватних селянських господарств, їх включенню у ринкові відносини.

Незважаючи на дискримінацію українських господарських інституцій польським режимом, українська кооперація міжвоєнної доби демонструвала свою життєздатність та по-силювала солідаристські основи своєї діяльності. Феномен солідарної діяльності “Сільського Господаря” і української сільськогосподарської кооперації на ниві агрокультурного відродження українського села в умовах чужої держави демонстрував незнищенність національної господарської традиції та закладав економічні підвалини модерної господарської культури українців. Теоретик і організатор кооперації Ю. Павликівський з цього приводу писав, що ці дві національні господарські інституції, “не заперечуючи приватної власності, не вражаючи українського рільника, спроможні підносити українських хліборобів на вищий щабель господарської і громадської культури, стати творцями національної господарської організації” [3, с. 36].

Важливу роль у формуванні соціального капіталу відіграла кооперативна освіта як засіб самореалізації та соціального самозахисту. “Сільський Господар” формував інституційне середовище для поступу цивілізованих засад аграрної культури краю. Товариство не обмежилось тільки публікацією та поширенням літератури з проблем аграрного просвітництва. Воно реально втілювало нові методи вишколу селянських мас, що поєднували теорію з практикою, теоретичний вишкіл з практичною його реалізацією. Когорта високофахових українських агрономів розробила окрему методіку суспільно-агрономічної роботи, що, за висловом творця національного аграрного менеджменту Євгена Храпливого, “найде своє місце й оцінку в рядах науки громадської агрономії” [4, с. 113]. В основу господарського поступу Є. Храпливий ставить інновації. Модерна європейська аграрна освіта та новітні методи організації української аграрної справи становили стрижень інноваційних підходів. Хліборобське знання і оборона хліборобських інтересів – це два найголовніші завдання організації “Сільський Господар”.

Це найважливіша, на думку менеджера-інноватора, засада, бо можна скільки завгодно скаржитися на долю, на малі ринкові можливості, на

експансію іноземних виробів, але якщо докорінно не поліпшити технологію й організацію сільського господарства, то селянству буде неможливо вибратися з бід. Дешевість і якість сільськогосподарської продукції, всеохопна ощадність праці, грошей, майна, часу – це найкращі аргументи на користь національного сільськогосподарського виробника. В Україні це було актуально в часи Є. Храпливого, не менше важливим воно є на сучасному етапі розвитку сільського господарства.

Однією з найцінніших ділянок практично-педагогічної праці “Сільського Господаря” стала організація Хліборобського Вишколу Молоді (ХВМ) [5, с. 51–63]. Навчання у системі ХВМ, запроваджене Товариством у 1932 р., тривало 3 – 4 роки та давало закінчену фахову освіту, що нічим не поступалася тій, котру отримували випускники державних хліборобських шкіл, яких у міжвоєнний період було обмаль. Цим видом навчання, що забезпечене спеціальною навчальною літературою та часописом “Хліборобська Молодь” (листопад 1934 – серпень 1935 рр.), було охоплено широкі кола селянської молоді. Фахівців-інструкторів для системи ХВМ “Сільський Господар” готував на спеціальних курсах. Про важливе значення новаторської праці ХВМ свідчив широкий відгомін про неї серед українства краю та його національного проводу, що знайшло своє віддзеркалення у дискусіях на сторінках майже усієї тогочасної української преси.

Фахівці у галузі агрономії, що працювали в “Сільському Господарі” й кооперації, створили 1937 року свою власну стану уста-нову “Товариство Українських Агрономів”, яка не тільки консолідувала їх професійно, але й сприяла розвитку агрономічної науки. Власне зусиллями її членів інтенсивно здійснювалися наукові дослідження Агрономічної Комісії при Науковому Товаристві ім. Шевченка. Віддзеркаленням плідної дослідницької діяльності в галузі агрономії став перший на західноукраїнських землях науковий журнал у цій сфері “Український Агрономічний Вісник” (виходив у Львові в 1934 – 1938 роках), що викликав значне зацікавлення науковців-агрономів не тільки у Польщі, але й у багатьох європейських державах та формував наукові підвалини для ефективного аграрного виробництва серед українців краю.

Варто відзначити особливу роль соціального капіталу у розвитку кредитної кооперації як засобу розширення кредитних можливостей. Розбудова міжвоєнної кредитної кооперації відбувалася як інституційна складова усього національного господарського руху. Впродовж тривалого часу не існувало співпраці між сільськими “райффайзенками” і українбанками. Спочатку організаційну опіку над сільськими кредитовими кооперативами здійснювали окружні союзи кооперативів, що належали до “Центросоюзу”. Тільки в останні роки перед вибухом війни, під впливом

керівництва української кооперації, сильніші українбанки приєдналися до акції навчання та підбору персоналу у “райффайзенках” [6]. Запроваджувалися курси ведення фінансової документації та діловодства, залучали до праці в своїх конторах персонал сільських кооперативів, підвищуючи таким чином його кваліфікацію тощо. Одним із завдань такої праці було й те, щоби розширити клієнтуру українбанків, перетворюючи їх у спілки для селянських кас, оскільки переважна більшість цих інституцій обслуговувала не лише міське населення, а й жителів навколишніх сіл.

Формування добре вишколеного персоналу для українських фінансово-кредитних інституцій розцінювалося господарською елітою того часу як найважливіший чинник [7]. Проводу Ревізійного Союзу Українських Кооперативів (РСУК) та “Центробанку” вдалося впродовж другої половини 1930-их років забезпечити значне “омолодження” кадрів кредитної кооперації. На щорічних крайових з’їздах і нарадах кредитної кооперації, окрім актуальних фахових господарських завдань [8, с. 13], пильна увага приділялася активізації культурно-просвітницької діяльності, передплаті фахової кооперативної періодики, фінансової та організаційної підтримки національних громадських інституцій [9].

Ще одним способом активізації норм взаємності та мережі громадської активності стала кооперативна преса. Спільним завданням національних господарських інституцій було гуртувати українське селянство з метою економічної самооборони та забезпечення добробуту шляхом поширення сільськогосподарських знань і піднесення аграрної культури. Національна кооперація здійснювала це завдання шляхом аграрного просвітництва на сторінках своєї преси, яка містила багато статей сільсько-господарського змісту, а також шляхом видавничої діяльності, яку широко провадили РСУК, Український Молочарський Союз “Маслосоюзу” та інші кооперативні установи.

В часописах визначні українські економісти-кооператори відстоювали існуючі організаційні засади в роботі кооперативів: взаємодопомогу, взаємну довіру, відповідальність, демократію, рівність, справедливість, солідарність, моральні принципи та норми. Очолюючи впродовж 1928 – 1939 років редакцію “Кооперативної Республіки”, К. Коберський майже у кожному номері цього видання друкував власні статті, присвячені кооперації, викладав свої економічні ідеї на сторінках часописів УСРП “Громадський голос” та “Проти хвилі”, був одним із засновників видавництва “Самоосвіта”, яке видало багато праць, що стосувались як теоретичних, так і практичних аспектів кооперативного будівництва. У статті “Етичні і економічні ідеї в кооперації” він зазначає, що оскільки сільське господарство є основою економіки краю, то відродження селянства є практично тотожне відродженню української нації [10, с.4].

Таким чином, переборюючи антиукраїнську дискримінаційну політику, провідники української кооперації прагнули максимально зреалізувати основи національного солідаризму, формуючи особливу атмосферу довіри та колективної дії й національно-господарської самосвідомості. Враховуючи світовий досвід побудови демократичного суспільства на засадах ринкової економіки і власний історичний досвід, цінною складовою якого є міжвоєнна західноукраїнська кооперація як основа соціального капіталу, можна визначити такі пріоритетні напрями щодо забезпечення згуртованості територіальних громад та вирішення соціальних проблем:

1. Розробка та реалізація державних програм щодо забезпечення в територіальних громадах таких умов для місцевого самоврядування, в яких кооперативи сприятимуть відтворенню у громадянському суспільстві широкої мережі співробітництва, що ґрунтуватиметься на взаємній довірі, взаєморозумінні і взаємодопомозі. Існування цієї мережі формуватиме у кооператорів навички соціальної взаємодії, такі цінності як відповідальність, обов'язковість, рівність, справедливість, солідарність, чесність, відкритість.

2. Вдосконалення в територіальних громадах системи кооперативної освіти, що сприятиме підвищенню рівня соціального капіталу за рахунок зростання якості отриманої фахової освіти. Високий рівень кооперативної освіти підвищить соціальні навички – здатність до організації, співробітництва і взаємодії за принципами рівності, справедливості та солідарності між членами громади, а також забезпечить соціальний захист та адаптацію людини до ринкових відносин.

3. З метою вдосконалення реформування системи місцевого самоврядування, ефективного проведення реформи національної фінансово-кредитної сфери необхідно врахувати досвід розбудови міжвоєнної кредитної кооперації, формування та акумуляції національного фінансового капіталу.

Література

1. Патнем Роберт Д., Леонарді Р., Нанетті Р.Й. Творення демократії: традиції громадянської активності в сучасній Італії. Київ : Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2001. 302 с.

2. Fukuyama F. Social Capital and Global Economy. *Foreign Affairs*. Vol. 75, September-October, 1995. P. 89–103.

3. Павликовський Ю. Аграрна справа на західноукраїнських землях : Ілюстрований господарський календар "Сільський Господар" у Львові за звичайний рік 1930. Львів, 1929.

4. Храпливий Євген. Ширення сільськогосподарських знань серед українців на західно-українських землях : Наукові записки УТГІ (IV). Регенсбург, 1948. 125с.

5. Злупко С.М. На чатах рідної землі: Євген Храпливий – учений, організатор, патріот. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 1999. 283 с.

6. Харамбура Р. Організаційні завдання кредитової кооперації. Реферат, виголошений на конференції українбанків у Львові дня 25 січня 1938р. // Кредитова кооперація. 1938. Ч.2. С.11–13, Ч.3. С.11, 12.

7. По нараді кредитової кооперації // Кредитова кооперація. 1938. Ч. 11. С.5.

8. Конференція українбанків у Львові. 17.XII.1938 // Кредитова кооперація. 1938. Ч. 12. С. 12, 13.

9. Повідомлення Центробанку // Кредитова кооперація. 1938. Ч. 11. С. 15.

10. Коберський К. Етичні та економічні ідеї в кооперації // Кооперативна Республіка. Львів, 1929. С. 4–9.

ПОЛІЦЕЙСЬКИЙ ОФІЦЕР ГРОМАДИ – НОВИЙ ІНСТИТУТ В СТРУКТУРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

**Ковалів Мирослав,
Єсімов Сергій**

Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII “Про добровільне об’єднання територіальних громад” передбачає перебудову суспільних відносин у політичній, соціально-економічній сферах життя країни вносить істотні зміни в принципи, форми та методи забезпечення правопорядку.

МВС України в різний час робили неодноразові спроби докорінно поліпшити діяльність поліції. Новим є те, що дана проблема розглядається не ізольовано, а у взаємозв’язку з соціально-економічними перетвореннями, що відбуваються в Україні, з урахуванням результатів аналізу існуючої практики реагування на правопорушення в країнах Європейського Союзу стосовно розвитку кримінологічної ситуації в Україні.

Міністр внутрішніх справ А. Аваков зазначив, що МВС пропонує суспільству новий рівень комунікації та поліцейського сервісу, community policing – поліцейський офіцер громади. Мета проекту – забезпечення кожної територіальних громади офіцером поліції. Проект охопить близько 30 тисяч маленьких міст України, в яких проживає 28 мільйонів громадян. Це офіцер поліції, який орієнтований на вирішення проблем безпеки саме своєї територіальної громади. Він доступний до населення, тому що постійно знаходиться поруч з людьми [1].

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. Проект допоможе забезпечити відкриту та тісну співпрацю громади та поліції заради створення безпечного середовища, де поліцейський офіцер – це частина громади.

Проект поліцейський офіцер громади підтримує та сприяє реалізації міжнародна організація The International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP).

Оцінюючи в цілому процес формування інституту поліцейських офіцерів громади в структурі Національної поліції, можна зробити висновок, що необхідність в ньому обумовлена наступними основними факторами: віддаленість від районних центрів сільських і недостатня інтегрованість міських поселень; слабка соціальна та просторова мобільність населення, що викликала майже повний збіг трьох основних сфер життєдіяльності людини – праці, побуту та дозвілля. Такий збіг дає можливість одночасного надання поліцейських послуг і профілактичної діяльності одним офіцером поліції.

Одна з основних ознак, характерних для інституту поліцейський офіцерів громади – територіальний принцип, відповідно до якого поліцейські виконують функції на постійно закріпленій території району (міста).

Особливості інституту поліцейських офіцерів громади визначаються універсальним характером цієї посади. На відміну від інших поліцейських, які є фахівцями вузького профілю, поліцейські офіцери громади – універсали. Універсальність знань, умінь і навичок, якими повинен володіти поліцейський офіцер громади, обумовлені багатофункціональністю діяльності.

Багатофункціональність і територіальний принцип організації роботи поліцейських офіцерів громади є основними у створеному організаційно-правовому інституті в структурі Національної поліції. Поліцейські офіцери громади виконують на закріпленій території функції поліції, а не якогось її підрозділу. Поліцейський офіцер громади повинен стати основним повноважним представником поліції на певній території району, в сільській місцевості, який виконує обов'язки за усіма напрямками діяльності органів поліції.

Основним аргументом життєздатності інституту поліцейських офіцерів громади, розглянутого в якості організаційної форми використання поліцейських, можна назвати позитивні аспекти цієї інституції. На наш погляд, більшість таких достоїнств існує лише в потенції і не проявляються через реально існуючі, внутрішньо властиві недоліки інституту дільничних офіцерів поліції, яких за своєю функціональністю подібний до інституту поліцейських офіцерів громади. До числа таких недоліків, у контексті

діяльності дільничних офіцерів поліції, відносяться, зокрема, такі: розпорошеність зусиль, яка обумовлює складність формування працівників, здатних глибоко освоїти специфіку основних видів діяльності; знеособлення виконання ряду функцій, зокрема, профілактичної функції; складність визначення обсягу роботи, постановки чітких завдань з урахуванням місцевих умов, ранжирування функцій за ступенем важливості; складність розмежування обсягу роботи та обумовлена цим нерівномірність навантаження на кожного з них; складність вироблення оптимальних критеріїв оцінки діяльності; психологічний дискомфорт обумовлений необхідністю одночасного виконання кваліфікованої та некваліфікованої роботи.

Інститут поліцейських офіцерів громади буде ефективний і життєздатний тільки при наявності універсальних працівників, тобто працівників, здатних поєднувати в одній особі різні поліцейські спеціальності, які володіють різносторонніми знаннями, вміннями і навичками у сфері діяльності поліції. Однак практика свідчить, що універсальних працівників серед поліцейських дуже мало. Таке становище пояснюється тим, що як важко винайти універсальне знаряддя праці, точно так само складно знайти або підготувати універсальну робочу силу. Особливо в сучасних умовах, коли вимоги до якості і ефективності праці незмірно зросли, коли праця в соціальній сфері став набагато складніше.

Один з головних уроків, який можна зробити з історії розвитку інституту дільничних офіцер поліції і спроб вирішення проблем, полягає в необхідності наукового та експериментального опрацювання передбачуваних рішень щодо організації та вдосконалення діяльності.

Є підстави вважати, що ефективність роботи поліцейських офіцерів громади на території, що обслуговується, до певної міри, буде стримуватися існуючими стереотипами в частині розуміння діяльності дільничних офіцерів поліції. У зв'язку з цим доцільно продовжити пошук способів вирішення організаційно-управлінських проблем в діяльності поліцейських офіцерів громади, провести експерименти в ряді регіонів країни із застосуванням підходу, заснованого на ідеї трансформації інституту дільничних офіцерів поліції в інститут поліцейських офіцерів громад з узагальненням досвіду діяльності поліції в країнах Європейського Союзу, але враховуючи, що інститут поліцейських офіцерів громади відрізняється від інституту дільничних офіцерів поліції у сутності європейського підходу до забезпечення безпеки громади та правопорядку від тоталітарного контролю за населенням зі сторони поліції (міліції).

Істотним недоліком правового регулювання діяльності поліцейських офіцерів громади в даний час є відсутність на законодавчому або відомчому

рівні нормативно-правового акта, який встановлює загальні засади цієї діяльності. У цих умовах основою правового регулювання виступають нормативні акти, прийняті у межах компетенції органами місцевого самоврядування. Відзначаючи позитивну роль нормотворчої діяльності даних органів, слід вказати на наявність негативних факторів, пов'язаних з відсутністю законодавства з даної проблеми. Серед них: низький рівень забезпечення правового регулювання; відсутність системи норм, що регулюють весь комплекс відносин, здатної ефективно впливати на об'єкт управління – забезпечення безпеки та правопорядку.

Література

1. В Україні запустили проект “Поліцейський офіцер громади”. Опубліковано 28 травня 2019 р. // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади. URL. <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskij-oficer-gromadi> (дата звернення 16.11.2019 р.)

РОЗВИТОК ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕЗІЛЬЄНТНОСТІ

Корольчук Олена

Сучасні умови глобального світу поставили перед Україною низку проблем та завдань, що потребують вирішення у найближчий час, одним з яких є удосконалення публічного управління та адміністрування із децентралізацією влади та формуванням рівноваги у відносинах між центром та органами управління територій. Серед комплексу реформ, перед необхідністю проведення яких стоїть сучасна Україна, децентралізацію публічної влади без перебільшення можна назвати реформою № 1. Без повноцінного і потужного місцевого самоврядування неможливо побудувати сильну державу [1]. Спираючись на позитивний світовий досвід в Україні запроваджено процес децентралізації, який ще знаходиться у перехідному періоді трансформації, тому залишається для вирішення ціла низка проблемних питань.

Питання теоретичного та практичного обґрунтування впровадження децентралізації достатньо вивчено науковцями, але, внаслідок певної нерегульованості із національними особливостями, реаліями життєдіяльності країни та законодавчим забезпеченням потребує подальшої уваги науковців та управлінців, теоретиків і практиків.

До факторів, що стимулюють або гальмують процеси розвитку сучасних дієвих концепцій публічного управління відносять: політичні (зміни

в підходах до здійснення політики, за яких розширювалася роль місцевих громад та органів місцевого самоуправління), глобальні (зміни в технологіях управління та глобальна інтеграція), економічні (необхідність у зменшенні навантаження з боку державних органів управління та підвищення рівня економічної свободи) [2, С. 69 – 75] тощо.

Україна сьогодні активно досліджує, формує основи та впроваджує нову парадигму розвитку – національну резильєнтність, що популяризована та ефективна у світі, а за результатами численних досліджень та впроваджень реально здатна забезпечити сталий розвиток та перспективу процвітання держави та нації, навіть за особливих умов розвитку сучасного світу – глобалізацією, інформатизацією, прискоренням, турбулентністю, постійними змінами та зростанням кількості, складності, непередбачуваності та поєднаності ризиків сучасного світу.

Резильєнтність як наукове поняття використовується для побудови стратегій сталого розвитку держав та націй, є глобальним імперативом розвитку публічного управління та адміністрування, головним чином охоплюючи ситуації, пов'язані з національною безпекою, економічними спадами, змінами клімату та техногенними катастрофами. Децентралізація, з пріоритетом розвитку процесів залучення громади, населення, визначається як вагомий допоміжний фактор її формування та ефективної імплементації.

Національну резильєнтність визначають:

– як стійку здатність спільноти протистояти і відходити від несприятливих, надзвичайних подій – парадигма готовності в якій важлива оцінка сильних сторін, а не просто опис вразливостей;

– як набір мережевих адаптивних можливостей, включаючи економічний розвиток, інформацію і комунікації, компетенцію співтовариства і соціальний капітал;

– як процес, при якому колективна ідентичність, попередній досвід з несприятливим подією і налагоджені мережі соціальної підтримки згуртованість суспільства, соціальна солідарність і пов'язане політичне керівництво сприяють підвищенню її з плином часу [3, С. 53 – 56].

Сьогодні ідентифіковано 10 загальновідомих компонентів національної резильєнтності, основні її компоненти пов'язані з вісьмома важелями для дій: благополуччя, доступність, освіту, участь, самозабезпеченість, партнерство, якість і ефективність, що забезпечують можливості розробки заходів програмної і практичної спрямованості і дають уявлення про перспективи формування, підтримуючи узгодженість повсякденної практики і готовності / реагування на надзвичайні події. У літературі підкреслюється важливість постійних комунікацій між окремими

особами, організаціями та офіційними урядовими установами. Поліпшення взаємозв'язків за допомогою взаємодії, партнерства, співпраці і зміцнення довіри є основними будівельними блоками для поліпшення структур соціальної підтримки, сприяння соціальній згуртованості та поліпшення спільного розуміння захисних заходів [3, С. 53 – 56].

Вважається, що резильєнтні території, інфраструктура, підприємства та громади, матимуть кращі здатності та можливості адаптуватися до змін, поглинати зовнішні несприятливі фактори та потрясіння (антропогенні або природні – економічні спади, зміни клімату, тероризм, війни тощо) та продовжувати активно розвиватися за нових умов.

Отже, у квітні 2014 року Україна отримала стратегічні засади впровадження та розпочала крокування до децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад: дорожню мапу ключової реформи, Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади та План заходів щодо її реалізації, Закони “Про засади державної регіональної політики”, “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, “Про співробітництво територіальних громад”, Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг тощо. Нова законодавча база, розпочавши фундаментальні зміни, значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних місцевих громад для об'єднання зусиль у вирішенні нагальних проблем територій. Але, безумовно потребуватиме моніторингу валідності та удосконалення.

До переваг децентралізації також відносять: забезпечення макроекономічної стабільності регіонів та держави; певного рівня інвестиційної активності; більш раціональне використання ресурсів; формування ефективних каналів комунікацій влади та людей; стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування власного ресурсного потенціалу; та, головне, зміну свідомості громадян, як результат - перехід зі стану пасивного очікування змін до дій, до участі та відповідальності за прийняті рішення [4, 5].

Впровадження заходів на місцях виокреслило ряд проблем, що потребують уваги та вирішення, серед них: **надміру** подрібнені територіальні громади і, як наслідок, неспроможність виконувати всі повноваження; недостатність місцевих бюджетів, що були тривалий час глибоко дотаційними; розвиток фактично лише на рівні територіальних громад міст обласного значення; значна застарілість та зношеність інфраструктури і мереж; недостатня забезпеченість та сприятливість життєвого середовища для всебічного розвитку людини, її самореалізації; неналежний професійний рівень

управлінців на місцях, відповідно – низька мотивованість, неефективність управлінських рішень та конкурентоспроможність тощо [4 – 7].

В той же час виділяють ряд ризиків децентралізації бюджету: зниження ефективності контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцях; поглиблення диференціації рівнів розвитку регіонів; можливості зростання корупції на місцевому рівні; зростання витрат на надання суспільних послуг для невеликих територій; підвищення виникнення та впливу зовнішніх ефектів [8].

Все ще залишається проблемним питання відсутності єдиного системного підходу до впровадження реформи, неузгодженість з низкою існуючих законів України, що реально обмежує можливості органів місцевого самоврядування впливати на прийняття стратегічних планів розвитку, залишаючи лише реалізацію тактичного планування тощо.

Світовий досвід показує, що децентралізація стимулює розвиток та покращує національну резильєнтність, стимулює конкурентоздатність країни, у т.ч. кожної її території, сприяє покращенню життя громадян. Розвиток децентралізації додасть позитивних зрушень таких сьогодні важливих для України процесів, таких як: раціоналізація, гнучкість, інтерактивність публічного управління, його прозорість, зрозумілість; зростання довіри, відповідальності у суспільстві, демократизацію.

Важливим, на наш погляд, є те, що зростаюча конкурентоздатність місцевих територій та громад гальмуватиме процес відтоку людського потенціалу, адже, люди зможуть самореалізовуватися на місцях. З іншого боку, залучення українців до урядових справ у процесі децентралізації підтримує національну згуртованість. У свою чергу, покращення реальних умов життєдіяльності та підвищення довіри сприятимуть розвитку громадянської активності, патріотизму, забезпечуючи регіони, та країну в цілому, важливим ресурсом для інновацій. Це, у контексті ситуації гібридної війни на Україні, є вкрай важливим.

До того ж, децентралізація із розвитком національної резильєнтності, як головного стратегічного імперативу, робить українську державу стабільною, функціональною та ефективною, а більший динамізм підтримуватиме її загальну модернізацію. З глобальної, геополітичної точки зору резильєнтна Україна із заможними територіями краще інтегруватиметься до політичного та правового простору Європейського Союзу та постане потужним конкурентоздатним партнером країнам світу.

Література

1. Новая европейская стратегия “Европа 2020”. URL : <http://eulaw.ru/content/30>.

2. Сухенко В. В. Досвід децентралізації влади в Швеції: уроки для України // Вісник НАДУ при Президентів України. 2016. Вип. 3. (Серія : Державне управління).

3. Корольчук О. Л. Щодо питань становлення парадигми національної резильєнтності у публічному управлінні України // International Multidisciplinary Conference “Science and Technology of the Present Time: Priority Development Directions of Ukraine and Poland” Wolomin, Republic of Poland, 19 – 20 October 2018. Vol.1. Wolomin: Izdevnieciba “Baltija Publishing”, 2018. 184 р.

4. Кухленко О. В., Федоряк Р. М., Невмержицька С. М. Проблеми децентралізації влади у межах регіональної політики України // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 2. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1028>.

5. Faguet Jean-Paul, Fox Ashley M., Poeschl Caroline. Does decentralization strengthen or weaken the state? Authority and social learning in a supple state. Department of International Development, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2014. URL : <http://eprints.lse.ac.uk/60631/>.

6. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2018. 180 с.

7. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук]. Київ, 2017. 110 с.

8. Возняк Г. В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти // Проблеми економіки. 2015. № 2.

9. Treisman D. The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. New York : Cambridge University Press, 2007.

10. Grindle M. Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance. New York : Princeton University Press, 2007.

ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО АУДИТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ

Серняк Олег

Громадськість завжди цікавила діяльність державних інституцій. Причому для переважної більшості громадян важливо не стільки, як вони працюють, які там процеси відбуваються, як ухвалюються управлінські рішення, скільки, які продукти та послуги суспільство отримує “на виході”,

скільки та яких на це було затрачено ресурсів і як одержані результати сприяють соціально-економічному розвитку держави у довгостроковій перспективі. Тому питання економічності, ефективності та результативності є актуальним і для розвинутих країн, і для країн, які перебувають на етапі становлення демократичної держави. Для цього розроблені спеціальні механізми, що є складовими державно-управлінської функції моніторингу та контролю.

У вітчизняній теорії та практиці публічного управління та адміністрування згадані механізми мають різні назви залежно від предмету й об'єкту дослідження. Найрозповсюдженішим є механізм державно-фінансового контролю за раціональним витрачанням коштів державного та місцевих бюджетів, ефективним управлінням державним і комунальним майном. Як правило, цей механізм реалізується через проведення фінансового аудиту публічної бухгалтерської звітності й інших первинних документів фінансово-господарської діяльності публічних інституцій. На відміну від фінансового аудиту, публічний аудит, або аудит адміністративної діяльності, є системою зовнішнього незалежного аудиту, що забезпечує процес об'єктивної оцінки економічності, ефективності та результативності управління в публічному секторі та реалізації урядових політик, програм чи заходів, а також правильності звітності відповідно до чинних законів та положень [1, с. 9]. На практиці він не є окремим видом аудиту, оскільки не має законодавчого закріплення, а розглядається як рекомендаційна частина фінансового аудиту.

Водночас, жодний зі зазначених вище механізмів моніторингу та контролю не розглядає предметом свого дослідження організаційну спроможність публічних інституцій як здатність останніх ефективно досягати своєї місії та підтримувати стає функціонування у довгостроковій перспективі та якість надання публічних послуг як результату виконання державно-управлінських функцій публічними інституціями. А саме оцінювання організаційної спроможності та якості мають передувати ухваленню політичних рішень щодо реформування системи державного управління.

Вирішити це науково-практичне питання може допомогти запровадження інституційного аудиту як механізму державно-громадського моніторингу та контролю організаційної спроможності публічних інституцій і якості надання ними державно-управлінських послуг. Основна відмінність інституційного аудиту від інших схожих механізмів є наявність системи стандартів і показників, розробленої з урахуванням міжнародного досвіду та стратегічних внутрішніх документів, широке залучення незалежного експертного середовища, громадськості та бенефіціарів послуг до його проведення.

Інституційний аудит вже запроваджено в Україні з 2019 року на рівні закладів загальної середньої освіти. Його метою є оцінювання якості освітньої діяльності закладу освіти та вироблення рекомендацій щодо підвищення якості освітньої діяльності та вдосконалення внутрішньої системи забезпечення якості освіти, приведення освітнього та управлінського процесів у відповідність до вимог законодавства. Такий інституційний аудит передбачає оцінювання освітніх і управлінських процесів закладу освіти та внутрішньої системи забезпечення якості освіти, перевірку додержання закладом освіти вимог законодавства у сфері освіти [2]. Ініціатори запровадження інституційного аудиту наголошують на його вигодах, зокрема, зростанні довіри соціуму до освіти загалом, постійному підвищенню якості та ефективності освітньої діяльності.

Запровадження інституційного аудиту в публічному управлінні й адмініструванні важливе в умовах системних змін, які сьогодні відбуваються в державі. Для виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 04.10.2019 р. № 188-ІХ, потрібні нової якості публічні інституції, які ставитимуть за основу своєї діяльності стратегічні цілі уряду на термін до 2024 року та матимуть спроможність їх досягнути. При цьому вони мають бути максимально відкритими до громадськості та ЗМІ, демонструвати готовність виносити на публічне обговорення важливі для суспільства рішення.

Істотною передумовою проведення інституційного аудиту, насамперед інституцій виконавчої влади в Україні, є намір уряду скорочувати видатки на утримання таких інституцій, проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування, що неодмінно потягне за собою зменшення чисельності органів виконавчої влади. Але, щоб при цьому не втратити оптимальний організаційний баланс і забезпечити в повній мірі виконання функцій держави в усіх сферах життєдіяльності, важливо до економічного додати інституційне обґрунтування доцільності таких політичних рішень.

Сукупність зазначених факторів, а також вимога теорії менеджменту, згідно якої організаційна структура управління формується під реалізацію стратегії, а не навпаки, вимагає запровадження комплексного підходу до реформування існуючих і формування нових державних інституцій. Відсутність довгострокової стратегії розвитку країни та чітко сформульованої візії України ускладнює запровадження інституційного аудиту публічних інституцій. Водночас, приклад загальної середньої освіти показує невідворотність цього процесу, адже якість державно-управлінських послуг і довгострокова спроможність забезпечувати сталий розвиток суспільства – це орієнтири нової моделі публічного управління в Україні на наступне десятиліття.

Література

1. Обушна Н. І. Механізми формування та розвитку публічного аудиту в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2018. 36 с.

2. Про затвердження Порядку проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України від 9 січ. 2019 р. № 17. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0250-19> (дата звернення: 21.11.2019).

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Колосовська Ірина,
Дзяна Галина

Задоволення соціальних потреб найбільш вразливих та соціально незахищених категорій населення є одним з пріоритетних напрямів публічної політики. В умовах децентралізації проблема реформування системи соціальних послуг вимагає від держави і суспільства не тільки її усвідомлення, але й ефективної участі у цьому процесі відповідних державних інституцій та суб'єктів громадянського суспільства.

На сучасному етапі в Україні спостерігається високий ступінь бідності, особливо у сім'ях із дітьми та сім'ях з інвалідами або непрацюючими особами працездатного віку, наявність проблеми соціального сирітства, збільшення частки внутрішньо переміщених осіб, актуалізація питань соціальної підтримки та реабілітації учасників бойових дій та членів їх сімей, що свідчить про необхідність розробки та застосування якісно нових управлінських підходів і механізмів у здійсненні соціального захисту населення з боку держави. Однією з ключових функцій для управлінських структур, особливо на регіональному (місцевому) рівні, є обслуговуюча функція, тобто надання соціальних послуг населенню.

На законодавчому рівні визначено основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг, спрямованих на профілактику складних життєвих обставин, подолання або мінімізацію їх негативних наслідків, особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Забезпечення інтересів отримувачів соціальних послуг передбачає дії та рішення, спрямовані на задоволення індивідуальних потреб отримувачів соціальних послуг відповідно до віку, статі, стану здоров'я, особливостей інтелектуального та фізичного розвитку, життєвого досвіду, родинної, культурної, етнічної та іншої належності, потреб та інтересів дітей, осіб з

інвалідністю, осіб, визнаних недієздатними, осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, осіб похилого віку, а також з урахуванням думки отримувачів соціальних послуг, якщо вони за віком, рівнем розвитку та станом здоров'я можуть її висловити. Показники якості соціальних послуг визначаються як сукупність індикаторів, що використовуються для оцінювання процесу та результатів діяльності надавача соціальних послуг на відповідність встановленим вимогам та результативності соціальних послуг щодо профілактики складних життєвих обставин, подолання або мінімізації їх негативних наслідків для осіб/сімей, які перебувають у таких обставинах [1].

Система передбачених чинним законодавством соціальних послуг значною мірою не співвідноситься з діючою системою бюджетного фінансування, яка здебільшого ґрунтується на формальному підході, що не враховує реальної потреби в матеріальному забезпеченні соціально незахищених категорій населення, а також реальної вартості пільг та послуг.

Держава повинна шукати партнерів та розвивати різні форми співпраці між державним сектором (центральними і місцевими органами влади), та недержавним (неурядовим) сектором (громадськими організаціями та іншими суб'єктами громадянського суспільства). Крім того, для забезпечення гарантованих державою соціальних послуг тим, хто їх потребує, необхідно вирішувати питання унормування переліку соціальних послуг, їх обсягу, розрахунку вартості тощо. Це дозволить, як на державному, так і на місцевому рівнях, визначати необхідну кількість коштів для надання соціальних послуг різним цільовим групам, дасть можливість розбудувати повноцінне партнерство держави та недержавного сектора.

Постачальниками соціальних послуг можуть бути державні, комунальні, недержавні заклади і організації, фізичні особи. Так, до недержавних надавачів соціальних послуг віднесено громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг.

Одним із чинників, що гальмує процес становлення сучасної недержавної соціальної інфраструктури, є недостатня фінансова база суб'єктів громадянського суспільства. Адже саме від наявності фінансових і матеріальних ресурсів, а також від ефективного їх використання, значною мірою залежать змістовні характеристики діяльності громадських організацій, реалізація їхнього потенціалу [2, с.187].

У Плані заходів на 2019 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 рр. окреслено напрями створення сприятливих умов для формування та розвитку інститутів громадянського суспільства у сфері надання соціальних послуг, зокрема:

– розробити пропозиції щодо удосконалення механізму виділення коштів, призначених для державної підтримки громадських об'єднань інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських, з метою здійснення такої фінансової підтримки на конкурсній основі для більш раціонального використання бюджетних коштів;

– розробити за участю представників інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій пропозиції для місцевих органів виконавчої влади щодо проведення моніторингу надання соціальних послуг та запровадження незалежної оцінки якості надання соціальних послуг;

– організувати та провести за участю представників інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій тренінги з питань залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг.

– забезпечити проведення широкої інформаційної кампанії з питання надання соціальних послуг, у тому числі створення за участю представників інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій і поширення через засоби масової інформації соціальної реклами, організацію роботи відповідних телефонних “гарячих ліній”;

– провести за участю представників інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, навчальних закладів аналіз проєктів, спрямованих на розвиток громадянської освіти населення, що реалізуються в Україні, та визначити заходи з налагодження міжсекторальної співпраці у цьому напрямі [3].

Незважаючи на активне реформування сфери соціального захисту в Україні, потреба у принципових змінах в частині модернізації системи соціальних послуг залишається не задоволеною. Головною метою удосконалення механізмів соціальних послуг є формування такої системи, яка б забезпечувала дієву адресну підтримку тим, хто реально її потребує. Стимулювання надання послуг за допомогою прямого бюджетного фінансування, залучення коштів недержавних структур, соціальне обслуговування, і соціальне спонсорство сприятиме підвищенню соціальних стандартів у державі та покращенню матеріальних умов існування малозахищених верств населення.

Ключове значення в умовах децентралізації має формування інтегрованої системи соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах. Дієвим механізмом залучення недержавних суб'єктів на ринок послуг є соціальне замовлення як комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та місцевих цільових соціальних програм і соціальних проєктів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі.

Соціальне замовлення є механізмом виявлення й відбору ефективної, раціональної для розв'язання конкретних соціальних проблем громадської ініціативи та забезпечення її подальшої підтримки на основі контракту. Кошти від держави надають після конкурсного розгляду послуг і спроможності недержавних організацій щодо вирішення визначених місцевих проблем. Відмінність цього механізму від прямих державних субсидій полягає у цільовому спрямуванні коштів на підтримку послуг організацій. Соціальне замовлення має забезпечити підвищення ефективності використання бюджетних і позабюджетних коштів, які спрямовуються на розв'язання соціальних проблем на регіональному (місцевому) рівні, сприяти залученню додаткових ресурсів до соціальної сфери, підвищенню адресності та доступності соціальних послуг, адекватному перерозподілу соціальної відповідальності між державою і суспільством, підвищенню довіри населення до влади.

Таким чином, реформа децентралізації спрямована на створення відкритого, прозорого і ефективного управління на місцевому рівні, з метою забезпечення якості та доступності послуг у громаді, у тому числі, і у соціальній сфері. Пріоритетними напрямками реформування системи соціальних послуг на сучасному етапі повинні бути:

- забезпечення максимально ефективного захисту соціально вразливих верств населення, оскільки вони не мають можливостей для самостійного вирішення соціальних проблем і об'єктивно потребують державної підтримки;

- формування у соціальній сфері інститутів, що створюють можливість максимально повної мобілізації коштів населення і підприємств, ефективного використання цих коштів і на цій основі – забезпечення високої якості й можливостей широкого вибору населенням соціальних благ і послуг, що надаються;

- удосконалення системи соціального страхування, що передбачає перегляд переліку виплат і соціальних послуг, які надаються фондами соціального страхування з метою виявлення тих, що не мають характеру страхових виплат; вироблення комплексу законодавчих, фінансових, організаційних заходів, пов'язаних із запровадженням загальнообов'язкового медичного страхування;

- оптимізація сфери надання соціальних послуг шляхом визначення переліку гарантованих державою безоплатних соціальних послуг і тих категорій населення, які мають право на їх отримання; розробки та запровадження стандартів якості соціальних послуг, створення системи контролю за їх дотриманням; удосконалення системи моніторингу щодо оцінки якості соціальних послуг тощо.

Література

1. Про соціальні послуги: Закон України від 10.01.2019. № 18, ст.73.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>.

2. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненко ; авт. кол.: Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. Київ : НАДУ, 2011. 388 с.

3. Про затвердження плану заходів на 2019 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів від 11 травня 2019 р. № 296-р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/296-2017-%D1%80>.

РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Шевчук Богдан

Виходячи з того, що система місцевого самоврядування на сьогоднішній день не задовольняє очікувань суспільства, проведення реформи місцевого самоврядування є необхідністю і дозволить загалом покращити ситуацію в Україні. Починаючи з 2014 року в Україні розпочалась реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади шляхом децентралізації.

В рамках розпочатої реформи відбувається процес перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади, між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Завдання, які необхідно вирішити в процесі здійснення реформи, були викладені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні схваленої 1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України №333-р.

Ключовою проблемою, яка повинна бути вирішена, є розподіл повноважень на місцевому рівні, що приводить до конфліктів як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Ця проблема передбачає вирішення важливих питань:

– невизначеність конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

– невизначеність природи(суті) місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, що дозволить визначити їх цілі, завдання, повноваження;

– незакріпленість на законодавчому рівні територіальної визначеності, тобто потреба визначення адміністративно-територіального устрою України;

– незабезпеченість фінансової спроможності територіальних громад;

– невизначеність державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування в своїй діяльності Конституції та законів України та відповідальності за вихід за межі власних повноважень.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає шляхи вирішення проблем:

– визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

– створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

– розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

– розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

– запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування [1].

Оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади передбачається досягнути через:

– доступність та належну якість публічних послуг, які забезпечуються шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації;

– надання органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі [2].

Окрім того Концепція визначила, що повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, які діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх

здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні. І також визначила основні повноваження органів місцевого самоврядування базового, районного, обласного рівнів.

Ще в 2015 році Президентом України було внесено до Верховної Ради України проект закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” № 2217а від 01.07.2015р. Але після попереднього схвалення Верховною Радою України вказаного законопроекту він далі не розглядався у зв’язку із складними політичними умовами. Відповідно законопроект № 8051 від 22.02.2018 року “Про засади адміністративно-територіального устрою” був лише зареєстрований у Верховній Раді України і також не розглядався.

Основною ідеєю Проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” було запровадження розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування на конституційному рівні.

Розгляд змін до Конституції України (у вигляді доопрацювання існуючого закону у зв’язку із наявністю окремих зауважень або підготовки нового) необхідно буде починати спочатку вже Верховній Раді України 9-го скликання. Відповідно до ч. 1 ст. 158 Конституції України “Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту” [3] Так як Верховна Рада України 8-го скликання не розглянула вказаний законопроект, то відлік одного року розпочнеться з дня складання присяги новообраними народними депутатами України, тобто з 2 вересня 2019 року.

Проект закону “Про засади адміністративно-територіального устрою” №8051 був внесений Кабінетом Міністрів України 22.02.2018 року і з того часу жодного разу не включався в порядок денний Верховної Ради України. У Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України наголошується на тому, що прийняття заслуговує на підтримку, але розглядається значна кількість зауважень, які необхідно врахувати авторам законопроекту після першого читання [4].

У зв’язку із сповільненням темпів утворення об’єднаних територіальних громад, наближенням термінів проведення місцевих виборів 2020 року та завершенням утворення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня на початку 2019 року було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України № 77-р від 23.01.2019 “Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки”.

План заходів визначав переважно ті завдання, які були не виконані за попередні чотири роки впровадження реформи місцевого самоврядування. Це зокрема:

- формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів (внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади), розроблення та подання проекту Закону України щодо врегулювання питання затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня, забезпечення розгляду у Верховній Раді України законів “Про засади адміністративно-територіального устрою України” (реєстраційний номер 8051) та “Про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” (реєстраційний номер 6403), внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, передбачивши охоплення ними 100 відсотків території області з урахуванням міст обласного значення, розроблення пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів областей тощо);

- передача (децентралізація) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності (розроблення та подання проекту Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (нова редакція), розроблення та подання проекту Закону України “ Про місцеві державні адміністрації ” (нова редакція), розроблення та подання проекту Закону України “ Про внесення змін до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади ” щодо оптимізації повноважень центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів з урахуванням принципу субсидіарності ” тощо);

- створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування (розроблення та подання законопроектів щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України з урахуванням проектів нових редакцій Законів України “ Про місцеві державні адміністрації ” та “ Про місцеве самоврядування в Україні ” щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування);

- упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. [5]

Щодо змістовного наповнення змін до Конституції України та чинного законодавства, то в проектах законів, які будуть виноситись на Верховну Раду України потрібно врахувати наступне:

1) положення що стосуються органів місцевого самоврядування:

- розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів;

- припинення повноважень органів місцевого самоврядування без участі Верховної Ради України;

– запровадити додаткові підстави дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування (систематичне порушення своїми рішеннями чинного законодавства, не здатність утворити виконавчі органи тощо);

– передбачити нагляд за виконанням делегованих повноважень, порядок передачі та відмови від делегованих повноважень;

2) положення, що стосуються інституту префектури:

– визначити статус префектів, порядок набуття, здійснення та припинення повноважень;

– встановити часові рамки перебування префектів на посаді.

Підсумовуючи можна звернути увагу на значні проблеми в законодавчому врегулюванні питань розподілу повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування пов'язані з термінами та об'ємами прийняття законодавчих актів.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

2. Там само.

3. Конституція України // Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст. 15. с. 140–143.

4. Про засади адміністративно-територіального устрою : Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc.34?id=&pf3511=63508&pf35401=455109>.

5. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-p>.

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Коробка Іван

Сучасні питання розвитку цивільного захисту населення потребують теоретичного опрацювання з метою формування наукової думки в сфері сучасних безпекових умов розвитку, зокрема за умов децентралізації влади

в Україні. Сукупність змін у життєдіяльності населення України свідчить про усвідомлення науковою спільнотою неможливості ефективно протидіяти надзвичайним ситуаціям та загрозам безпечного розвитку суспільних відносин в Україні. Реагування на надзвичайні умови та ситуації природного та техногенного характеру потребує значних зусиль, зокрема науковців і практиків в сфері державного управління, спрямованих на напрямі вдосконалення національної системи цивільного захисту.

Своєчасним питанням в нашій країні є реальне вдосконалення механізмів і інструментів системи цивільного захисту, попередження надзвичайних ситуацій та зниження масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат від військових і інших дій на території України. Сьогодні, після активної фази військової агресії на землях України стало зрозумілим, що потребують оновлення організаційно-правові механізми публічного управління та адміністрування в сфері цивільної безпеки, зокрема за допомогою вчасного та дієвого використання новітніх організаційних і правих засобів їх розвитку та вдосконалення.

Серед вітчизняних і зарубіжних вчених, що зробили значний внесок у розв'язання проблем безпеки, слід відзначити П. Б. Волянського, В. П. Горбуліна, Г. Г. Почепцова. Разом з тим дослідження в яких комплексно розглядалися науково-теоретичні засади законодавчого забезпечення механізмів і інструментів публічного управління, категорії чи відносини в сфері цивільного захисту, практично відсутні.

В цілому існують теоретичні дослідження, групи вчених – В. Воротін, С. Домбровська, В. Садковий та ін., які справедливо роблять висновок, що сучасна ситуація в сфері цивільного захисту потребує оновлення законодавчого забезпечення та аналізу вже діючих нормативних актів в частині їх оновлення та модернізації [1].

Відзначимо, що напрямі формування системи цивільного захисту в сучасних безпекових умовах України та законодавче забезпечення в цій сфері відіграє значну роль, зокрема, стосовно попередження загроз і ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Такій підхід до формування дієвої системи цивільного захисту потребує вдосконалення за наступними напрямками:

- підвищення рівня стійкості функціонування економічних об'єктів у випадках настання та розвитку надзвичайних ситуацій;

- забезпечення профілактики наслідків щодо надзвичайних ситуацій та усунення їх негативних наслідків з матеріально-технічної й фінансової точки зору;

- розробка державної політики в сфері цивільного захисту відносно забезпечення функціонування національної системи з профілактики та реагування на випадки виникнення надзвичайних ситуацій;

- підвищення безпеки громадян і довкілля, профілактика настання та виникнення ситуацій надзвичайного характеру;
- формування державного нагляду та контролю за реалізацією заходів щодо підтримки безпеки громадян від випадків настання та розвитку надзвичайних ситуацій [2].

За сучасних умов господарювання функції та роль організаційно-правового механізму державного управління щодо профілактичної практики усунення надзвичайних ситуацій та мінімізування їх наслідків є визначальною. Ці механізми та притаманні їм інструменти дозволяють:

- здійснити розподіл професійного збору й обробки повної інформації з різних рівнів публічного управління надзвичайними ситуаціями;
- оптимізувати підходи до побудови дієвої системи підтримки прийняття рішень і узгодження її з системою відповідальності за недотримання нормативно встановлених алгоритмів дій.;
- модернізувати взаємозв'язок суб'єктів експертної оцінки з діями посадовців, до повноважень яких входить державне управління у сфері цивільного захисту;
- визначити рівень і межі вільного (відкритого) пошуку інформації щодо прийняття посадовою особою рішень стосовно державного управління в сфері цивільного захисту;
- розмежувати функції, права й обов'язки представників державного управління стосовно означеної сфери цивільного захисту;
- здійснити раціональне встановлення часового навантаження, потрібного для впровадження державно-управлінських (публічних) функцій стосовно цивільного захисту [3].

На нашу думку, перш ніж безпосередньо розглядати організаційно-правовий механізм державного управління в сфері цивільного захисту, зокрема, стосовно ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій, доцільно розглянути парадигму чи дефініцію правового забезпечення самої системи управлінського процесу.

Так, визначення правового (організаційно-правового) забезпечення управління уперше було зафіксоване в управлінській науці стосовно математичних і кібернетичних систем, які включали людину в свій склад як частину автоматизованої системи управління. А вже пізніше було надано визначення організаційно-правового забезпечення управління як засобу управління відносно визначеної суспільної сфери відносин.

Фактично є можливість визначити організаційно-правове забезпечення управління в якості формування та підтримки основних характеристик організаційно-функціонального спрямування, які притаманні

управлінським системам, через здійснення упорядкованого впливу всіх наявних законодавчо-нормативних засобів.

У цілому, система правового забезпечення публічного (державного) управління надзвичайними ситуаціями, зокрема, загрозами та ризиками їх настання та розвитку, складається з сукупності законів і затверджених підзаконних нормативно-правових актів, які формують необхідне правове поле для забезпечення діяльності органів держави і життєзабезпечення населення в умовах настання та розвитку систем захисту від надзвичайних ситуацій [4].

У цілому, на нинішньому етапі розвитку національної господарської системи нормативно-правову базу сучасного державного управління з питань профілактики настання та навидь певних ознак надзвичайних ситуацій складають закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо.

Зокрема, перелік законів України є наступні:

1. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI;
2. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту” від 02.10.2012 № 5404-VI;
3. Закон України “Про захист населення від інфекційних хвороб” від 06.04.2000 № 1645-III;
4. Закон України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” від 13.07.2000 № 1908-III;
5. Закон України “Про об’єкти підвищеної небезпеки” від 18.01.2001 № 2245-III;
6. Закон України “Про перевезення небезпечних вантажів” від 06.04.2000 № 1644-III;
7. Закон України “Про правовий режим воєнного стану” від 12.05.2015 № 389-VIII;
8. Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16.03.2000 № 1550-III;
9. Закон України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 27.02.1991 № 791а-XII.

За умов розвитку України та оновлення процесів регулювання заходами профілактики надзвичайних ситуацій та дій у випадки їх настання та загроз їх розвитку здійснюється з урахуванням чіткого алгоритму та комплексно з правової точки зору. Переважно подібне управління та регулювання забезпечується та концентрується на галузях адміністративного, екологічного та трудового права.

Вважаємо за необхідне здійснити аналіз сучасних особливостей правової еволюції вітчизняного законодавства стосовно сфери цивільного захисту.

Так, у процесі вирішення проблеми підтримки та забезпечення безпеки громадян з організаційно-правової точки зору провідні країни світу поступово вдосконалювали власне законодавство відносно надзвичайних ситуацій “ від розробки та прийняття законодавства, що регулювали дії в умовах настання та розвитку конкретних випадків небезпек до ухвалення окремих законів, що регламентували загальні концептуальні дії.

Література

1. Дометрична допомога в умовах надзвичайних ситуацій : практ. посіб. / П. Б. Волянський, С. О. Гур'єв, М. Л. Долгий. Харків : ФОП Панов А. М., 2016. 136 с.

2. 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. Vol. 3 (26). P. 368–376.

3. Кравців С. Я., Соболь О. М., Коссе А. Г. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки // Вісник Національного університету цивільного захисту України. 2017. Вип. 1 (6). С. 336–341. (Серія : Державне управління).

4. Воротін В. Є., Проданик В. М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 1. С. 95–102.

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Павлов Сергій

Подальше реформування єдиної державної системи цивільного захисту в сучасних безпекових умовах вимагає вдосконалення чинного законодавства, використання досвіду країн-членів Європейського Союзу щодо розвитку цивільного захисту, застосування новітньої технології реагування на надзвичайні ситуації, зміцнення потенціалу ОТГ у сучасних безпекових питаннях.

Слід відзначити, що протягом останніх років в Україні було проведено багато заходів, які були спрямовані на вдосконалення ідеології (концепції)

державного управління в умовах надзвичайних ситуацій в контексті її відкритості та публічності. Подібні заходи зумовлені тим, що питання безпеки та захисту населення, а також економічних і культурних об'єктів від настання та розвитку надзвичайних ситуацій нині сприймаються як складова державної безпеки з визнанням пріоритету саме цивільного захисту населення та територій від різнохарактерних загроз, що можуть виникнути протягом мирного часу на відміну від вирішення проблем цивільної оборони, орієнтованої на воєнний час. Так, на нинішньому етапі здійснюється пошук раціональної моделі забезпечення цивільного захисту з прийняттям до уваги функціонального принципу реагування з боку держави на випадки настання та розвитку надзвичайних ситуацій замість використання галузевого принципу.

Відзначимо, що сучасне формування системи державного цивільного захисту в Україні супроводжувався наявністю суттєвої кількості колізій законодавства, орієнтованого на регулювання надзвичайних ситуацій, а також фактичного функціонування децентралізованої системи прогнозування, профілактики, виявлення та нейтралізації надзвичайних ситуацій на державному рівні.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на прийняття ще в 2012 році Кодексу цивільного захисту, який регулює відносини, пов'язані з захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, права й обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності.

Прийняття Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI в цілому забезпечило низку таких переваг національної системи захисту:

– усунення дублюючих управлінських функцій органів публічної влади.

– кодифікація законодавства, що регулювало надзвичайні ситуації;

– уніфікація термінологічної бази нормативно-правових актів стосовно цивільного захисту;

Безперечно, потребує постійного оновлення нормативно-правового забезпечення щодо державного управління надзвичайними ситуаціями, зокрема, в сфері їх профілактики.

Відзначимо, що організаційно-правові норми у цій сфері до прийняття Кодексу регулювали близько 10 законів України, при цьому частина з них втратила свою актуальність та потребувала скасування. Крім того, деякі закони, зокрема, Закон України “Про Цивільну оборону України” та Закон

України “Про правові засади цивільного захисту” дублювали одне одного стосовно термінології [1].

Відповідно, метою прийняття Кодексу цивільного захисту було усунення суперечностей та дублювання законодавства, розмежування повноважень і функцій центральних і місцевих органів виконавчої влади, суб’єктів господарювання, а також визначення у єдиному законодавчому акті засад державної політики у сфері цивільного захисту.

Важливо, що після введення в дію означеного Кодексу цивільного захисту втратили чинність наступні закони:

- Закон України “Про Цивільну оборону України”;
- Закон України “Про пожежну безпеку”;
- Закон України “Про загальну структуру і чисельність військ

Цивільної оборони”;

- Закон України “Про війська Цивільної оборони України”;
- Закон України “Про аварійно-рятувальні служби”;
- Закон України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”;
- Закон України “Про правові засади цивільного захисту”.

Проте, як наслідок скасування зазначених законів, з’явилася низка питань, пов’язаних із необхідністю модернізації термінологічного апарату в сфері цивільного захисту в Україні. Зокрема, у статті 2 “Визначення термінів” Кодексу цивільного захисту України присутнє трактування категорій та дефініції “запобігання виникненню надзвичайних ситуацій”, яке розглядається у вигляді певного комплексу заходів правового, соціально-економічного, політичного, організаційно-технічного, санітарно-гігієнічного характеру, орієнтованих на регулювання безпеки з техногенної та природної точки зору, оцінку рівнів можливих ризиків, попереднє реагування на загрозу настання та розвитку надзвичайної ситуації враховуючи інформацію, що надійшла як результат здійснення експертизи, моніторингу, різнохарактерних досліджень і прогнозів відносно вірогідного перебігу подій з метою недопущення їх трансформації у надзвичайну ситуацію або зменшення її можливих наслідків.

Крім того, категорія “ризик” присутня і у визначеннях пожежної та техногенної безпеки. Зокрема, відповідно до Кодексу цивільного захисту України, під пожежною безпекою розуміється відсутність ризиків настання та розвитку та поширення пожеж, що є неприпустимим, та пов’язана з цим реальна можливість нанесення шкоди населенню, довкіллю та матеріальним цінностям.

Відзначимо, що стосується визначення техногенної безпеки, то в цьому контексті розуміється реальна відсутність ризиків для настання та

розвитку аварій або катастроф в межах об'єктів, що є потенційно небезпечними, а також стосовно діяльності суб'єктів господарювання, які можуть спричинити їх настання та реальний розвиток. Через техногенну безпеку характеризується рівень захисту місцевого населення та територій від техногенних надзвичайних ситуацій [2].

У цьому контексті необхідно визначити, що в межах діючого організаційно-правового механізму державного управління ризиками та загрозами виникнення надзвичайних ситуацій майже відсутні чіткі затверджені інструкції щодо виконання положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів стосовно попередження цих ризиків, а також відсутній дієвий управлінський механізм щодо контролю профілактики виникнення надзвичайних ситуацій [3]. У цьому випадку необхідно відмітити, що на нинішньому етапі відсутнє чітке управлінське розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення зазначеного контролю.

Відзначимо, що за умов існуючого організаційно-правового механізму державного управління та місцевого самоврядування ризиками надзвичайних ситуацій відсутні чіткі затверджені інструкції щодо реалізації положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів стосовно попередження цих ризиків, а також відсутній дієвий механізм щодо контролю профілактики виникнення надзвичайних ситуацій. В нашій роботі встановлено, що в сучасних умовах розвитку економіки України головним нормативно-правовим документом в цій сфері є Кодекс цивільного захисту, який регулює всі суспільні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від випадків виникнення надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної національної системи цивільного захисту. Розробка та прийняття означеного Кодексу дозволило усунути прогалини та певне дублювання діючого законодавства, розмежування управлінських повноважень і організаційних функцій центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, а також визначити в єдиному законодавчому акті засади та норми формування державної політики в сфері цивільного захисту.

Література

1. Дометрична допомога в умовах надзвичайних ситуацій : практич. посіб. / П. Б. Волянський, С. О. Гур'єв, М. Л. Долгий. Харків : ФОП Панов А. М., 2016. 136 с.
2. 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. Vol. 3. (26). P. 368–376.

3. Кравців С. Я., Соболев О. М., Коссе А. Г. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки // Вісник Національного університету цивільного захисту України. 2017. Вип. 1 (6). С. 336–341. (Серія : Державне управління).

4. Воротін В. Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради Україн. 2019. № 1. С. 95–102.

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**Гончаренко Марина,
Чисневич Тетяна**

Перший етап реформи децентралізації в Україні, який був доволі непростим, можна вважати завершеним і успішним. “Реформа децентралізації точно продовжуватиметься, і в її рамках громади отримають більше повноважень”, – наголосив Прем’єр-міністр України О. Гончарук на жовтневій зустрічі з представниками Асоціації міст України, де обговорювались проблеми громад [6].

Одним з найважливіших та найскладніших аспектів децентралізації є передача повноважень, щодо яких держава раніше використовувала пряме адміністративне управління. Одним з невідкладних завдань для об’єднаних територіальних громад є створення механізмів ефективного управління наданням послуг освіти, які на сьогодні не в повній мірі відповідають визначеним завданням.

Проблеми управління розвитком освіти досліджують В. Андрущенко, Є. Бойко, В. Буковинський, Н. Волкова, А. Дем’янчук, І. Каленюк, В. Куценко, Т. Решетілова, А. Чернобай, та інші. Втім, процес реформування освіти ще далекий від завершення, тому теоретико-методологічне обґрунтування ефективних механізмів публічного управління освітою в умовах децентралізації є надзвичайно актуальним завданням для вітчизняної науки.

До об’єднання громад управлінням освітою в селах і селищах займались відділи освіти районних державних адміністрацій. Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань для забезпечення шкіл.

На відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування об’єднаних громад є автономними та мають всі

повноваження, у тому числі у сфері управління освітою. В той же час початковий етап розвитку інституціонального забезпечення діяльності громад створює певні перешкоди для створення ефективної системи управління.

Органи місцевого самоврядування об'єднаних громад разом з переходом на прямі взаємовідносини з державним бюджетом та отриманням додаткових управлінських повноважень отримали відповідальність за забезпечення гарантованого державою конституційного права громадян на освіту.

Середня освіта, з огляду на соціальну значимість, обсяг бюджетних коштів, які в неї вкладають, є найбільш показовою для оцінювання успіху децентралізації. Ця соціальна послуга відповідає всім умовам передачі повноважень до місцевого самоврядування, а саме:

- споживачі (учні) та надавачі (навчальні заклади) рівномірно розміщені по території;

- органи влади у містах обласного значення, у районах та в об'єднаних територіальних громадах загалом спроможні надавати освітні послуги;

- мережа навчальних закладів однорідна, що забезпечує порівнянність – необхідну складову для конкуренції і, відповідно, розвитку територіальних громад;

- порядок надання послуги (освітній процес) має достатнє нормативне забезпечення, встановлені індикатори оцінювання якості послуги у вигляді зовнішнього незалежного оцінювання.

Починаючи з 2001 року, коли було запроваджено формульний розрахунок видатків на різні галузі, завжди поставало питання достатності фінансового ресурсу. Норматив бюджетної забезпеченості на учня фіксувався виходячи з наявного в державі фінансового ресурсу та розрахунків на макрорівні. Чимало органів місцевого самоврядування повідомляло про наявність незабезпеченості захищених видатків. Як правило, наприкінці року питання покриття незабезпеченості вирішувалося шляхом перерозподілу коштів між місцевими бюджетами або виділення додаткових коштів з державного бюджету.

З метою впровадження принципу формування бюджетів з нижчого рівня було проведено ряд змін у системі фінансування освіти. Внаслідок проведених змін розрахунок освітньої субвенції почав базуватись на обчисленні вартості саме освітнього процесу, а не всіх видатків на утримання шкіл. Тобто зарплата вчителів, канцелярське приладдя входять до розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості, натомість утримання технічного персоналу, комунальні послуги, капітальний ремонт – ні. При цьому держава закріпила за місцевими бюджетами загальнодержавний фінансовий ресурс –

податок на доходи фізичних осіб. Відсоток від такого податку розраховували виходячи з усієї маси видатків, які умовно називаються делегованими і до 2014 року враховувалися при розрахунках трансфертів. Це середня освіта (за винятком вказаної складової, що передається у вигляді субвенцій місцевим бюджетам), дошкільна освіта, професійно-технічна освіта, охорона здоров'я, культура, спорт, місцеві програми соціальної допомоги (територіальні центри), частина видатків на утримання органів місцевого самоврядування.

Розрахунки для бюджету на 2018 рік вперше велися з оцінювання фінансових потреб на забезпечення освітнього процесу [4]. За базу брався клас, де навчаються 25 дітей – оптимальна кількість для здобуття належної якості освіти. До розрахунку бралися необхідна кількість учителів (виходячи з нормативного навантаження) і заробітна плата, розрахована за категоріями та типами класів (початкові, середні, випускні). Застосовувалися коригуючі коефіцієнти, які враховували густоту населення, сільську чи міську місцевість. Однак спочатку формула розрахунку мала ряд недоліків: не було враховано поділу класів на групи з вивчення іноземної мови і трудового навчання, не включено оплату праці педагогів інклюзивної освіти та приватних шкіл. Крім того, на початку 2018 року згідно із постановами Кабінету Міністрів України від 11.01.2018 року № 22 “Про підвищення оплати праці педагогічних працівників” та № 23 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” уряд підвищив зарплати педагогічним працівникам, не врахувавши це підвищення при розрахунку освітньої субвенції.

Попри всі недоліки, започатковані зміни в механізмі фінансування освіти є суттєвими і необхідними. Протягом 2018 року формула розподілу освітньої субвенції була доопрацьована, ряд недоліків було усунуто – враховано поділ класів на групи, зарплату педагогів приватних шкіл та інклюзивної освіти.

Важливим елементом, що супроводжує передачу повноважень від держави до місцевого самоврядування, є формування ефективної системи оцінювання якості освіти. Оскільки середня освіта належить до делегованих повноважень, то, крім контролю легітимності актів органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, держава повинна забезпечити також контроль ефективності витрачання коштів, як безпосередньо переданих до місцевих бюджетів через субвенції, так і закріплених у вигляді загальнодержавних податків [5].

Наразі формується Державна служба якості освіти – центральний орган виконавчої влади України в галузі освіти, попередником якого є

Державна інспекція навчальних закладів. Положення про службу було затверджене Кабміном 14 березня 2018 року. Відповідно до нового Закону “Про освіту”, ця служба призначена допомагати закладам освіти підвищити її якість, сформувати довіру суспільства, гарантувати якість освіти [1].

Вказана служба, як і всі органи спеціального контролю, повинна мати низку відмінностей від органів загального нагляду, що мають замінити надалі прокуратуру, яка втратила функції загального нагляду завдяки конституційним змінам 2016 року. Органи загального нагляду здійснюють моніторинг актів органів місцевого самоврядування та їх експертизу на предмет відповідності закону, причому тільки в обмежений період часу після їх ухвалення, тоді як органи спеціального контролю здійснюють контроль не тільки актів, а й самого процесу надання послуги, оцінюють якість послуг, виходячи з визначених відповідним центральним органом виконавчої влади критеріїв. Вони мають право проводити інспекційні перевірки, як планові, так і за зверненням органів, що мають на це право відповідно до закону. Санкції такого органу мають обмежуватися тільки приписами на усунення порушень.

За досвідом країн Європи, при децентралізації контроль за якістю освіти централізується. Тому держслужба якості матиме регіональні підрозділи, ці працівники отримуватимуть зарплату від міністерства освіти, а не місцевої влади, будуть незалежними і уповноваженими з’ясувати особливості педагогічної роботи вчителя.

1 лютого 2019 року відбулося підписання меморандуму про співпрацю між Державною службою якості освіти та громадською організацією “Розвиток громадянських компетентностей в Україні” задля взаємодопомоги, отримання позитивного результату в соціальних змінах шляхом підвищення рівня обізнаності громадян у сфері освіти, з питань забезпечення якості освіти. Сторони обговорили питання участі та ролі представників органів місцевого самоврядування у ході впровадження внутрішньої системи забезпечення якості освіти у школах. Зокрема, Руслан Гурак наголосив, що лише спільна синергія між Державною службою якості освіти України та органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації дозволить досягти позитивного результату в підвищенні якості освіти на місцях. У свою чергу Наталія Протасова, голова громадської організації “Розвиток громадянських компетентностей в Україні” підкреслила, що таке співробітництво сприятиме проведенню ряду тренінгів для органів місцевого самоврядування з інституційного аудиту в закладах загальної середньої освіти, створенню навчальних фільмів, розробці онлайн-курсів, комунікації з педагогічною спільнотою [3].

Слід зауважити, що оцінювання ефективності витрачання коштів на освіту в умовах децентралізації має спиратися на чіткі норми не тільки

фінансового характеру (наприклад, мінімальні й максимальні рівні зарплат учителів чи граничні рівні закупівель), а й на контрольні заміри якості знань учнів. Найбільш коректним на сьогодні мірилом рівня знань є результати зовнішнього незалежного оцінювання. Разом з тим, заходи щодо поліпшення рівня навчання мають носити постійний, а іноді навіть превентивний характер. Так, контроль кадрової політики органу місцевого самоврядування має передбачати оперативне реагування у випадках, коли на посаду призначають особу без належної освіти чи досвіду.

Процеси реформування освіти, насамперед середньої, характерні тим, що центральний орган виконавчої влади, тобто Міністерство освіти, має постійно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування і коригувати підзаконні акти виходячи з можливостей та специфіки місцевого самоврядування. Такий діалог є ознакою демократизації управління та міг би стати взірцем і при реформуванні інших сфер надання соціальних послуг.

За п'ять років – з 2014-го по 2018-й – уряду спільно з парламентом і Президентом вдалося реалізувати перший етап реформи. В Україні наразі сформовано 975 спроможних громад, з яких перші вибори відбулися у 848 громадах. Близько 10 мільйонів українців нині живуть в ОТГ. Місцеві бюджети зросли на порядок – до майже 234 мільярдів гривень, за прогнозом на 2019 рік власні доходи загального фонду місцевих бюджетів громад досягнуть 267,0 млрд. гривень. У власність громад передано 1,5 мільйона гектарів земель сільськогосподарського призначення. Близько 75% податків залишаються в громадах, їх використовують на місцеві потреби [2].

Однак, наразі говорити про навіть перші підсумки впливу децентралізації на систему фінансування освіти передчасно. За даними Кабінету Міністрів України, 70 % всіх об'єднаних громад поки дотаційні – держава покриває витрати на утримання соціальних об'єктів або дає гроші на формування апарату нової громади. Отже, брак фінансового ресурсу є головним стримуючим фактором розвитку освіти в об'єднаних територіальних громадах.

Метою реформи у 2020 році є формування 100% ефективних, самодостатніх спроможних територіальних громад. Серед нових завдань – затвердити нову територіальну основу країни, закріпити фінансову самодостатність місцевого самоврядування, сформувати ефективну систему управління, впорядкувати систему державного контролю, а також уникнути дублювання функцій.

Таким чином, питання формування та розвитку системи управління освітою в об'єднаних територіальних громадах в умовах децентралізації є перспективним напрямом наукових досліджень та потребує особливої уваги з боку науковців та практиків у галузі публічного управління та адміністрування.

Література

1. Державна служба якості освіти України: офіційний веб-сайт. URL : <http://www.sqe.gov.ua/index.php/uk-ua/>.
2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.10.2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf>.
3. Децентралізація : офіційний веб-портал. URL : <https://decentralization.gov.ua/about>.
4. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова Кабінету міністрів України від 27.12.2017 №1088. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF>.
5. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України; Стратегія від 25.06.2013 № 344/2013. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
6. Реформа децентралізації точно продовжуватиметься / Олексій Гончарук ; Кабінет Міністрів України : офіційний веб-сайт. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/reforma-decentralizaciyi-tochno-prodovzhuvatimetsya-oleksij-goncharuk>.

ЗАЛУЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ТРАНСПОРТНУ ІНФРАСТРУКТУРУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Барбір Ірина

Питання розвитку місцевого самоврядування в розрізі українського державотворчого сьогодення є надзвичайно актуальним, особливо беручи до уваги матеріально-технічне забезпечення розвитку регіонів, особливості формування громадського суспільства та його участь у державному управлінні.

Набуття повноважень місцевою владою розширили можливості щодо інвестиційної діяльності регіону та стали рушійною силою адміністративної реформи і пов'язаних із нею процесів децентралізації владних повноважень.

Беручи до уваги такі зміни, слід зазначити, що інфраструктурну галузь на регіональному рівні необхідно розвивати випереджальними темпами з метою зростання швидкого економічного та соціального розвитку країни та її участі у міжнародному поділі праці. Світовий досвід ринку транспортних послуг показує, що конкурентоздатність на 95% залежить від якості. Насамперед високий рівень якості у сфері автомобільного транспорту є запорукою економічної стабільності регіону та економіки країни в цілому.

Розвиток відносин державно-приватного партнерства (ДПП) залежить головним чином від сукупності та функціональності політичних, юридичних та соціальних норм, що створюють умови для ефективної системи функціонування, обміну та розподілу, які в свою чергу нерозривно пов'язані із системою ефективного місцевого самоврядування.

Проблеми розвитку публічно-приватних відносин на рівні регіонів досліджували такі вітчизняні науковці, як В. Гесць, Б. Кваснюк, Г. Гайдай, А. Гриценко, П. Леоненко, В. Савчук, К. Павлюк, І. Запатріна та ін. Проте проблематика розвитку транспортної інфраструктури за участі проєктів ДПП є малодослідженою і потребує вивчення.

З лютого по серпень 2015 року групою Експертів Світового банку за активної участі Мінекономрозвитку проведено оцінку стану організації державно-приватного партнерства в контексті управління державними інвестиціями в Україні, за результатами якої підготовлено звіт “Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні”. У зазначеному Звіті підкреслено ключові висновки та рекомендації щодо стану організації державно-приватного партнерства в Україні. Експертами Світового банку визначено основні нагальні пріоритетні заходи, які необхідно здійснити для розширення залучення зовнішніх інвестицій у сектор інфраструктури через механізм ДПП [1].

Посилена увага до системи управління на регіональному рівні відображає тенденції в зміні розподілу владних повноважень в Україні. Починаючи з середини 90-х років минулого століття, Україною були взяті зобов'язання щодо розвитку регіональних та місцевих демократичних принципів, до концепції децентралізації, країна вдосконалює систему регіонального управління шляхом передання повноважень центральних органів влади на рівень місцевих громад. Владні повноваження підсилюються фінансовою децентралізацією, що створює можливості збільшення кількості інфраструктурних проєктів на регіональному та місцевому рівні.

Зокрема п. 7 ст. 9 “Європейської Хартії місцевого самоврядування” від 15 жовтня 1985 року зазначено, що дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції [2].

В Україні питання регіонального розвитку перебуває в постійному опрацюванні, результатом чого є прийняття нормативно-правових актів, що регулюють засади регіональної політики та стратегію розвитку регіонів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року №385 затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року 2020 року (далі – Стратегія). Розроблення Стратегії було визначене багатьма

чинниками, серед яких слід виділити: ризики пов'язані із зовнішнім впливом на державу; урбанізація та депопуляція сільських територій; недосконалість державної політики у сфері розвитку територій; фінансово-економічна криза; потреба в сучасному стратегічному документі, що враховує європейські стандарти. Стратегія окреслила цілі державної регіональної політики та основні завдання органів місцевого самоврядування, які повинні вирішувати завдання підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, забезпечити територіальну соціально-економічну інтеграцію і просторовий розвиток та здійснення ефективного державного управління у сфері регіонального розвитку.

Пріоритетними сферами державної регіональної політики є:

- транспорт та інфраструктура;
- економічний розвиток та інвестиції;
- підприємництво і регуляторне середовище; конкурентна політика;
- ринок праці [3];

Фінансове забезпечення Стратегії залежить від забезпечення ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування, приватними суб'єктами господарювання та інститутами громадського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проєктів, спрямованих на розвиток регіональної інфраструктури, підвищення якості життя населення, покращення стану навколишнього природного середовища [4].

Одним із перспективних напрямків у світі, а також в Україні являється транспортна інфраструктура. У Проєкті Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року прогнозовано, що транспортній інфраструктурі потрібно 30 млрд євро інвестицій для забезпечення ефективності безпеки й обслуговування попиту на транспортні послуги. Більша частина коштів для поліпшення інфраструктури очікується від міжнародних фінансових інститутів, приватних інвесторів і проєктів державно-приватного партнерства. Вирішення проблем буде досягнуто в межах забезпечення ефективного нормативно-правового регулювання з питань реалізації проєктів ДПП в галузі транспорту; залучення приватних інвестицій у розвиток транспортної галузі, у т. ч. за проєктами державно-приватного партнерства, та коштів міжнародних фінансових організацій [5].

Триває процес об'єднання територіальних громад, і питання надання населенню всього комплексу якісних послуг набуває неабиякої актуальності. Без участі інвесторів та нових підходів в управлінні сьогодні практично не можливо реагувати на сучасні виклики суспільства. Окремими законодавчими актами визначено цілі розвитку регіонів та шляхи їх досягнення.

Розбудова пріоритетних сфер регіональної політики можлива за рахунок: тісної взаємодії суб'єктів підприємницької діяльності з органами

місцевого самоврядування та територіальною громадою; подальшого розвитку нормативно-законодавчої бази у сфері ДПП, інвестиційної та регіональної політики; створення спеціальних уповноважених регіональних органів у сфері ДПП; підготовки фахівців для державних органів влади з питання реалізації проектів ДПП.

Таким чином, для реалізації політики розвитку регіонів, завдань підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів необхідно під час здійснення інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток регіонів, залучати дієвий інструмент – ДПП. Під час формування регіональних стратегій розвитку доцільним буде передбачити певні проекти в межах державно-приватного партнерства. Інформаційно-комунікаційні заходи, консультаційну підтримку, юридичну експертизу, підготовку до реалізації інфраструктурних проектів зможуть забезпечити спеціальні уповноважені регіональні органи у сфері ДПП (на сьогодні функції таких органів може виконувати Проектний офіс з розвитку державно-приватного партнерства при Міністерстві інфраструктури України).

Отже, враховуючи підвищення ролі регіону в розвитку держави, розширення механізмів управління на регіональному та місцевому рівнях характеризують сучасний етап управлінських трансформацій в Україні. Світовий досвід реалізації проектів ДПП дозволяє визнати зазначений підхід до взаємодії держави та суб'єктів підприємницької діяльності досить перспективним і прийнятним у вітчизняних реаліях. Складні умови інфраструктурної розбудови, необхідність модернізації житлово-комунального господарства, підвищення стандартів якості надання публічних послуг, обмежені можливості місцевих бюджетів змушують шукати альтернативу класичним підходам до регіонального розвитку.

З огляду на ці чинники 24 травня 2016 року вступив в дію Закон України №817-VIII від 24.11.2015 “Про внесення змін до деяких законів України”, яким внесено комплексні зміни до Закону України “Про державно-приватне партнерство”, а також Закон України “Про концесії”. Головним завданням Закону України є створення більш ефективних механізмів для співробітництва між державою і територіальними громадами (державними партнерами), та приватними партнерами в рамках ДПП, покращення інвестиційних умов та гарантій для приватних інвесторів шляхом внесення змін до відповідних законів України та усуненні наявних недоліків.

Література

1. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів. URL : http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування : хартія від 15 жовт. 1985р. : ратифікована законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_036.

3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385 // Законодавча база Верховної Ради України. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

4. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII // Законодавча база Верховної Ради України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

5. Проект Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року. URL : <http://www.mtu.gov.ua/projects/view.php?P=115>.

СТАНОВЛЕННЯ ОТГ В УКРАЇНІ

Блажівська Мар'яна

Актуальність дослідження визначається нагальною потребою удосконалення моделі державного управління, проведення адміністративно-територіальної реформи на принципах децентралізації. Незважаючи на значну кількість наукових публікацій та широке пропагування реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, практика її впровадження не має загально прийнятого визнання та розуміння. Багатовекторність проблеми, потреба в акумуляції теоретичних знань, досвіду та результатів впровадження реформи місцевого самоврядування ідентифікують необхідність в більш детальному її дослідженні [2].

Значна зміна у адміністративно-територіальному поділі УРСР відбулася 12 лютого 1991 р., коли за результатами референдуму, проведеного 20 січня 1991 р., Кримська область була перетворена у Кримську АРСР у складі УРСР.

Необхідність реформування адміністративно-територіального устрою України була зрозумілою одразу після проголошення незалежності у 1991 р., однак наявність більш гострих політичних, ідеологічних та економічних проблем і неможливість реформувати одразу всі сфери відклали це питання у часі. Ухвалений Верховною Радою України 1997 р. законопроект “Про адміністративно-територіальний устрій України” був заветований президентом. Концепція адміністративно-територіальної реформи, прийнята 1998 р. залишилася на папері і реалізована не була.

Для України, яка знаходиться в процесі відходу від централізованої моделі управління в складних економічних умовах, особливо важливо не

помилитися з напрямом трансформації державного устрою. Нині найбільш важливим напрямом проведення реформи в Україні є децентралізація (реформа місцевого самоврядування).

Децентралізація – це головна, ключова реформа для створення спроможних територіальних громад та регіонального розвитку України. В Енциклопедичному словнику з державного управління визначено, що децентралізація (від лат. de – заперечення, centrum – основний центр) – це, по-перше, процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); по-друге, у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації [1, с. 166], а децентралізація державної влади – це самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування. На практиці децентралізація виявляється як передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування.

У Законі України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” закладено правову основу для формування базового рівня місцевого самоврядування на нових принципах. За основу формування адміністративно-територіальної одиниці базового рівня береться центр економічного тяжіння, а не населений пункт із наявними інфраструктурними перевагами, як передбачалося проектом реформи 2005 р.

За поданням Кабінету Міністрів України отримала схвалення Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Документом було визначено мету, напрями, механізми та терміни переходу до ефективної системи місцевого самоврядування та територіального управління. Концепція затвердила такі основні етапи реформування [6]:

- створення об’єднаних громад як базидля зміни адміністративно-територіального устрою України;

- формування нових районів, як центрів, на які буде покладено вирішення питань в межах їх компетенції: управління комунальною власністю, вторинною медициною, школами-інтернатами та іншими соціальними та інфраструктурними об’єктами, а основні повноваження перекласти на об’єднані громади. Так, в кожній області передбачено створення регіональних адміністративно-територіальних одиниць – префектур та інституту державних префектів як контролюючого органу для територіальних громад, що забезпечать виконання законів України;

– обласний напрям реформування, беззміни межі областей, але зі зміною форми управління.

Після схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що стало однією з вимог Міжнародного валютного фонду, розпочався процес децентралізації влади. У межах проведення реформи місцевого самоврядування було прийнято Закон України “Про співробітництво територіальних громад”, який визначив організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Нині між територіальними громадами укладено 222 договори про співробітництво у сфері надання комунальних та адміністративних послуг, будівельних робіт, ремонту доріг, енергозбереження, пожежної безпеки тощо.

З моменту схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади Верховною Радою України починається новий етап впровадження реформи місцевого самоврядування. Починаючи з квітня 2014 року ряд визначальних положень Концепції було враховано та відображено в законодавчо-нормативних актах, але ряд з них залишається перспективними. Серед нормативних документів, які забезпечують реалізацію державної політики реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, які прийнято на сьогодні виділимо наступні: Закон України “Про співробітництво територіальних громад”, Закони України про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад” та інші.

Наступним етапом у проведенні реформи територіальної організації влади стало схвалення Урядом Проекту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 від 22.02.2018 р. Цей законопроект законодавчо врегулює питання щодо порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів та віднесення їх до певних категорій. Зберігається трирівнева система адміністративно-територіального устрою України – регіональний рівень (АР Крим і області), субрегіональний рівень (райони) та базовий рівень – громади, до складу яких входять один або декілька населених пунктів.

На початок 2018 р. в Україні було створено 711 об’єднаних територіальних громад, з яких 95 – міські, 213 – селищні, 403 – сільські. Процес становлення нового типу громад проходив згідно з Законом України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [5] на фоні фіскальної

децентралізації змін фінансово бюджетних відносин. За станом на кінець 2018 р. в Україні нараховувалось 756 об'єднаних територіальних громад, а за станом на 10.01.2019 р. – 876 ОТГ. Вони охоплюють 25,5% від загальної чисельності населення України і 37,6% від загальної площі України.

Але, незважаючи на досягнуті результати, ці та інші області не досягли запланованих показників Урядом на цей період. Винятком є тільки Закарпатська та Тернопільська області. У Тернопільській області за планом Уряду у період з 2015 – 2018 рр. планувалось створення 36 об'єднаних територіальних громад, що повинні були охоплювати 33,4% площі області. По факту в Тернопільській області створено 42 об'єднання територіальних громад, що займає 40,0% площі та охоплює 32,0% населення регіону. У Закарпатській області не планувалось утворення громад, а було створено 6 об'єднань територіальних громад, що займають 4,8% площі та охоплює 5,7% населення.

Отже, за 2015 – 2018 рр. найбільш активно реформа щодо децентралізації відбувається у західних регіонах, де було утворено найбільшу кількість об'єднаних територіальних громад. Так, за такими показниками, як кількість утворених об'єднаних територіальних громад, їх площею, охопленням частки населенням регіонів, кількістю громад, які об'єдналися, перше місце займає Житомирська область, на другому місці, знаходиться Хмельницька область. Проведений аналіз показників щодо утворення об'єднаних територіальних громад засвідчує, що в Україні відбувається просування реформ стосовно децентралізації та становлення нового регіоналізму в цілому, але при цьому, отримані показники не відповідають плановим показникам Уряду. В цілому, досвід утворення об'єднаних територіальних громад позитивно впливає на сприйняття реформ населенням України.

Значною проблемою, яка негативно впливає на розвиток в Україні процесів децентралізації, є внутрішньо політична конфронтація та неспроможність законодавчого органу внести зміни до Конституції України щодо децентралізації влади. Враховуючи те, що одним із дієвих способів фактичної зміни територіального устрою України є створення об'єднаних територіальних громад, які все більше “зменшують” роль районного муніципального управління та формують новий тип управлінських взаємовідносин між громадянами та публічно-владними утвореннями, постає питання про фактичну необхідність ліквідації районних державних адміністрацій, які в реальності не можуть на існуючих законодавчих основах управляти місцевим районним рівнем, тому що все більше управлінських функцій у результаті децентралізації публічної влади заміщуються радами об'єднаних територіальних громад [4, с. 118, 119].

Україні, по суті, сьогодні необхідна нова парадигма місцевого самоврядування, яка інтегрує у собі елементи багатьох підходів і парадигм, але вона має відповідати українським особливостям та чітко ідентифікувати

значення, роль і функції місцевого самоврядування в життєдіяльності територіальних громад та держави загалом [3, с. 12].

Отже, аналіз основних етапів становлення адміністративно-територіального устрою в Україні дозволяє зробити наступні висновки: всі спроби реформування територіальної організації влади протягом ХХ ст. мали своєю метою створення моделі, яка є максимально зручною для управління із центру. Кожен етап характеризується відповідністю вимогам діючої політичної системи, а не прагненням до задоволення потреб громадян.

Література

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В.Л. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

2. Лобунець В.І. Оцінка результативності реформи місцевого самоврядування та зміни адміністративно-територіального устрою в Україні // Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку: сл. наук. фах вид. 2019. Вип. 1 (7). С. 80–92.

3. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : Ю.В.Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

4. Науково-практичне забезпечення децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах : матер. наук.-практ. конф. (Київ, 18 квітня 2018 р.) / за заг. ред. Р.В. Войтович, П.В. Ворони. Київ : ІПК ДСЗУ, 2018. 360 с.

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад [чинний від 05.02.2012] // Відомості Верховної Ради. 2015. №13. С. 91.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-вр. URL : <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. (дата звернення: 26.12.2018).

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ: ПАРАМЕТРАЛЬНІ ОЗНАКИ ДО ФОРМУВАННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ

Бобровник Денис

Становлення та розвиток в Україні інституту місцевого самоврядування (далі: МСВ) в сучасний період є не тільки реалізацією

нормативно-правових настанов Конституції України (див. ст. 5, 7, 92, розділ XI) [1], а й міжнародно-правових зобов'язань держави в рамках підписаних нею міжнародно-правових договорів (зокрема, Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року [2]).

Необхідно зазначити, що становлення інституту МСВ в контексті розвитку національного конституційного права є революційним для існування і функціонування демократичної правової державності в Україні. Це, насамперед, детермінується визнанням державою наявності групи особливих інтересів, що:

а) продукуються територіальними спільнотами – територіальними громадами (далі – ТГ), як сукупності жителів відповідної території держави (суб'єктна ознака. – Авт.);

б) ці інтереси є пов'язаними з екзистенційними питаннями існування таких спільнот людей, що повстають перед ними в порядку денному та реалізуються ними в умовах повсякденності (екзистенційно-повсякденна ознака. – Авт.);

в) вони є непохідними від держави, а такими, що продукуються і виникають на основі колективної мотивації людських спільнот, що скоріше спирається на настановителю теорії “малих груп” (локально-гуманістична ознака. – Авт.);

г) не є схожими з інтересами держави в контексті їх значущості відносно території та темпорального існування та функціонування (локально-предметна ознака. – Авт.);

г) такі інтереси не суперечать інтересам держави, більш того, розвантажують її від невластивих їй функцій і справ (ознака відсутності конфліктогенності інтересів. – Авт.);

д) більш того – вони підсилюють її соціальну основу в контексті її взаємного зв'язку з населенням (соціально-доцентрова ознака. – Авт.);

е) вони володіють великим колабораційним потенціалом, що реалізується через побудову системного комплексу горизонтально-вертикальних управлінських зв'язків між територіальними спільнотами (ТГ) та агентами публічної влади на місцях та в центрі (колабораційно-управлінська ознака. – Авт.);

є) такі інтереси істотно доповнюють системні інтереси держави своєю гуманітарною скерованістю, роблять феноменологію державності більш демократичною, наближеною до населення, та передбаченою, оскільки існування людських спільнот потребує перспективного планування, державної підтримки та позитивного відношення до наявності зазначених інтересів та спроб їх реалізації, зазвичай й в умовах відповідного стану конфліктогенності з державними інститутами (потенційно-трансформаційна ознака. – Авт.).

Отже, саме наведені аспекти, на нашу думку, актуалізують не тільки роль і значення інституту МСВ в феноменології сучасній державності, а й підкреслюють особливу – первинну, конструктивну, творчу, технологічну роль і значення ТГ в його виникненні, існування, функціонуванні та розвитку.

На жаль, системний нормативний аналіз чинного конституційного законодавства України свідчить про те, що правовий статус територіальних спільнот, що врозумінні та тлумаченні законодавця виступають як територіальні громади (з належним обґрунтуванням їх історичного, ментального, соціального, наративного, коногаційного та ін. підходів), є не тільки вкрай недосконалим, неповним, декларативним, а й таким, що фактично “замовчує” та нівелює їх феноменологію та існування, ставлячи їх в положення пасивного спостерігача в локальному соціумі або безіменного свідка за діями органів публічної державної і самоврядної (муніципальної) влади [3], що в умовах проведення реальної муніципальної реформи в державі, об’єктивно потребує зміни стану справ в цій сфері, – через своє суттєве доповнення, вдосконалення і трансформацію.

Такий висновок є необхідним і об’єктивним, не зважаючи наконституційну константу, що міститься в положеннях ст. 140 Конституції України, які дають можливість дійти висновку про те, що саме ТГ є основоположним та первинним суб’єктом МСВ.

Більш того, не зважаючи на те, що саме з цього положення випливають й подальші аспекти, що формують правовий статус самого інституту МСВ, й отже й статус ТГ – про державну підтримку та гарантованість, гуманізм, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України) та головну мету (телеологічну домінанту) МСВ щодо вирішення питань місцевого значення (ст. 140 Конституції України), про народовладдя (ст. 5 Конституції України) і виборність (розділ 3 Конституції України), законність, поєднання державних та місцевих інтересів, субсидіарність, повсюдність, публічність та прозорість, правову, організаційно-кадрову та матеріально-фінансову самостійність та спроможність, про судовий захист прав місцевого самоврядування тощо (профільний Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року [4]).

Звідси, можна дійти висновку, що багато з наведених характеристик правового статусу МСВ, включаючи й правовий статус ТГ, також носять декларативний, неузгоджений, внутрішньо суперечливий, алогічний, нормативно передумовний характер. Підтвердженням чому й є сам факт проведення в Україні муніципальної реформи з метою реанімації та надання реального змісту та гарантій багатьом з наведених конституційно-правових та нормативно-правових положень, сприяння їх “оживленню”,

особливо в контексті формування: а) належної, б) управлінсько реальної, в) компетенційно достатньої, г) організаційно змістовної; г) ресурсно оптимальної правосуб'єктності ТГ [5, с. 10], а також, на наш погляд, формування її ефективно-праксеологічної характеристики, інструментально-технологічних засад реалізації та конотаційного наповнення відповідно до очікувань активної частини членів ТГ.

Необхідно наголосити на тому, що для вирішення зазначених питань в сфері формування повноцінної правосуб'єктності ТГ, саме в наведеному вище розумінні, є відповідні передумови. Їх можна окреслити як передумови:

а) об'єктивного та суб'єктивного порядку;

б) глобального, субрегіонального, регіонального і локального характеру;

в) також такі передумови наповнені глибоким системним, комплексним, наративним і конотаційним змістом, що демонструє творчу роль людини у перетворенні світу навколо неї, у формуванні стійкої внутрішньої мотивації на трансформацію, яка потім переходить на колективний рівень, стає невід'ємною часткою колективної свідомості і правосвідомості та скерована на якісне та оптимальне оновлення соціальної дійсності та правової реальності.

Вважаємо, що всі наведені передумови напряду торкаються феноменології ТГ, що може трансформувати й феноменологію самого інституту МСВ, скеровуючи його в бік демократизації публічного управління, гуманітаризації його методів і способів та зростання рівня, методів, способів, заходів, технологій, організаційних та нормативно-організаційних форм і умов гуманізації по відношенню до конкретної людини-члена ТГ.

В об'єктивному розумінні роль ТГ особливо посилюється в умовах демократичної правової державності, коли держава починає визнавати і легалізувати екзистенційні інтереси територіальних спільнот, що неспівпадають з її онтологічними інтересами, але й не суперечать ним [6, с. 36]. В суб'єктивному розумінні ТГ з простої сукупності людей, що проживають на відповідній території держави, трансформуються в могутніх продуцентів індивідуальних, групових, колективних, професійних, національних, культурних, економічних, релігійних та інших інтересів, що не тільки впливають на державні інтереси, а й, по-перше, сприяють їх акцентуації, актуалізації, об'єктивізації, рефлексії, зміні, формуванню комплексності, системності тощо; а, по-друге, напряду, – через реалізацію таких інтересів сприяють формуванню інституційної основи громадянського суспільства (далі – ГС), що безконфліктно існує поряд з державною організацією соціуму, що не тільки підсилює самоврядні та державні

інституції в їх технологічному розумінні, а й в гносеологічному, – роблячи їх більш застосованими до колабораційної взаємодії з людьми, в контекстуалізації реалізації їх конституційних прав і свобод, що здійснюється саме на локальному рівні соціуму, на рівні МСВ та в межах ТГ, де конкретна людина реалізує темпоральний період свого життєвого циклу.

Тобто, саме ТГ, та функціонуюче на її основі ГС, скеровують діяльність держави в інтересах людей, їх спільнот, роблячи державну політику більш людинорозмірною, гуманістичною та гуманітарною, що формує якісно новий облік держави та її діяльності в сучасних умовах соціальної демократії, трансформуючи роль людини з пасивного учасника державотворчих та самоврядних процесів в активного учасника, мотивованого власними інтересами і цілями, який й сприймає інтереси і цілі держави як власні інтереси і цілі, досягнення яких дає йому реальні можливості для самопрояву, саморозвитку, самодіяльності, самоврядування.

Глобальні, субрегіональні, регіональні і локальні передумови формування повноцінної правосуб'єктності ТГ, на нашу думку, є напряду пов'язані з місцем та роллю МСВ, як інституту локальної демократії, та територіальних спільнот, що його представляють та реалізують, в складних багаторівневих процесах економічної, політичної і правової глобалізації. Тут необхідно враховувати, що саме в умовах формування і існування різних форм глобалізації проявляється ініціативно-екзистенційна та охоронювальна роль ТГ, які, з одного боку, виступають як зберігачі самобутності людської спільноти з її історичними, географічними, культурно-ментальними, економіко-соціальними та ін. ознаками, а з іншого, – є основними провідниками, учасниками і бенефіціарами сучасних змін на різних рівнях формування, існування та функціонування соціуму, держав та їх асоціацій, особливо в умовах міжнародної міждержавної інтеграції. Отже, вважаємо, що саме в таких умовах МСВ, а по суті, умови існування і функціонування ТГ стають об'єктами міжнародно-правових регламентації і регулювання. Більш того, є логічним й обґрунтованими, що умови становлення, розвитку і функціонування інституту МСВ в конкретній державі, а звідси й умови існування ТГ, стають об'єктами регулювання багатосторонніх міжнародних договорів (в наш час вони носять переважно регіональний характер, бо укладаються між європейськими державами-членами Ради Європи, до яких відноситься й Україна /наприклад, див. Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 року, але вже на рівні ООН багато років триває нормопроектна діяльність та активні організаційні та нормотворчі процеси щодо розробки Всесвітньої хартії місцевого самоврядування [7]).

Отже, набуваючи глобального (універсального), субрегіонального, регіонального і локального нормативно-правового вимірювання, яке буде

складну та багаторівневу нормативно-правову “мотрійку”, МСВ фактично об’єктивує процеси формування повноцінної правосуб’єктності ТГ, виводить її на рівень активної суб’єктності як в процесах державотворення і правотворення, як процесу супроводження і забезпечення державотворчих процесів, так на міжнародний міждержавний, а фактично універсальний рівень, де ТГ активно детермінує процеси набуття відповідних рис міжнародної правосуб’єктності, як важливий суб’єкт, учасник, актор міжнародного права, міжнародних відносин і міжнародного правопорядку.

В наведених умовах, з врахуванням наведених факторів, важливою передумовою формування належної повної правосуб’єктності ТГ в Україні виступає її основоположна роль у здійсненні прав і свобод людини, бо МСВ в умовах якого існує, функціонує і розвивається ТГ є єдиною природною соціальною сферою існування людини в умовах повсякденності. Таке існування дійсно наповнено глибоким системним, комплексним, нарративним і конотаційним змістом, бо дає людині, людським групам, колективам, асоціаціям людей реальну можливість реалізовувати свої інтенції, життєві устремління, потреби, формувати відповідні інтереси, що реалізуються у відповідності до людських атитюдів (соціальних установок). Саме цей процес, що зароджується та реалізується виключно в умовах соціалізації та в рамках відповідної патримоніальної ТГ, демонструє творчу роль людини у перетворенні світу навколо неї, у формуванні стійкої внутрішньої мотивації на трансформацію, яка потім трансформується на рівень колективної свідомості і правосвідомості, сприяючи, по-перше, побудові відповідного локального соціуму; по-друге, його вдосконаленню через якісне оновлення соціальної дійсності та правової реальності.

Література

1. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. Рада Європи, 2010. 16 с.
3. Баймуратов М. О., Григор’єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні. Одеса : Юрид. літ., 2003. 248 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Баймуратов М.О. Щодо актуалізації питання нормативізації правосуб’єктності територіальної громади в Україні // Наукові розвідки з актуальних проблем публічного та приватного права : матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 24 квітня 2019 року). Київ : Київський університет імені Бориса Грінченка, 2019. 216 с.

6. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины : дисс... д-ра юрид. наук. Специальность 12.00.02 – конституционное право. Одесса, 1996. 495 с.

7. Последующая деятельность по итогам конференции ООН по населенным пунктам (ХАБИТАТ II): осуществление повестки дня Хабитат на местном уровне, включая роль местных органов власти. HS/C/18/3/Add.1, 23 November 2000. ООН, 2001. 5 с.

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ ЗБЕРЕЖЕННЯ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

Гаврашенко Аліна

Культурне надбання є відображенням людського досвіду, поступово сформувався протягом багатьох століть. При відсутності всіх необхідних видів точних, надійних і достовірних даних, документів, фактів і свідчень минулого ми не зможемо ні вирішити сучасні проблеми, ні забезпечити стабільне майбутнє. Всі зруйновані свідчення минулого повинні вважатися втраченими цінними знаннями. Тому ми несемо велику відповідальність за культурну і природну спадщину, які повинні вважатися скарбом і джерелом інформації. І ми обов'язково повинні навчитися способам прочитання, інтерпретації, збереження і передачі цієї інформації майбутнім поколінням.

В Україні змінюється ставлення до культурної спадщини, її сприймають не просто як об'єкт, а як актив, здатний підвищити привабливість територій, та фактор розвитку місцевого туризму. Інтерес до матеріальної культурної спадщини як до інструменту місцевого економічного розвитку одразу фокусує увагу на її критичному стані та відсутності єдиних публічних реєстрів культурної спадщини [13].

Ситуація, що склалася в Україні з охороною та збереженням культурної спадщини, є доволі складною. У державі досі не існує єдиної чіткої системи державного управління справою охорони культурної спадщини. На початку 2018 року Міністерством культури України представлено "Концепцію державної політики реформування сфери охорони нерухокої культурної спадщини" [4], у якій наголошено на наступних ключових проблемах: брак державного фінансування; недосконалість правового регулювання; відсутність спеціалізованих місцевих органів з охорони культурної спадщини; низький рівень інформаційного забезпечення управління та відсутність баз даних; нестача висококваліфікованих кадрів.

Також у документі наводяться принципи, завдання і напрями втілення цієї Концепції, а її реалізацію пропонується розділити на два етапи:

1. 2018 – 2020 рр.: удосконалення нормативно-правового регулювання питань управління культурною спадщиною; проведення інвентаризації, створення та наповнення інформаційних баз; розроблення та впровадження регіональних програм зі збереження культурної спадщини;

2. 2020 – 2025 рр.: створення сприятливого інвестиційного клімату для фінансування культурної спадщини; розроблення і запровадження Державної програми охорони культурної спадщини. Джерелами фінансування, які забезпечуватимуть втілення зазначеної Концепції, вказані кошти державного та місцевих бюджетів; міжнародна технічна допомога; фінансові організації; інвестори та меценати; інші, не заборонені законодавством джерела.

Щоб побудувати об'єкт або запустити нову діяльність, установи культури почали залучати інвестиції в рамках державно-приватного партнерства. Схема допомагає установі знайти великі кошти додаткового фінансування. Особливо вигідно використовувати весь потенціал партнерства в двох випадках: коли потрібно побудувати новий об'єкт або з користю використовувати наявний. Згідно Закону України (ч. 2 ст. 4 ЗУ “Про державно-приватне партнерство”) одним з напрямків реалізації державно-приватного партнерства: є туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт [11].

Державно-приватне партнерство є найважливішим і одним з найбільш універсальних механізмів інвестиційної політики, який сприяє консолідації фінансового, організаційного та управлінського потенціалу приватного та державного секторів економіки на пріоритетних напрямках. Проблеми фінансування культури за допомогою державно-приватного партнерства актуалізуються в сучасних умовах в зв'язку з тим, що його розвиток у соціально-культурній сфері пов'язаний зі створенням сприятливих інституційних умов для інвестиційних вкладень у відтворення висококонкурентного людського капіталу, використання якого забезпечить інноваційний розвиток суспільства. Виходячи з особливостей культурної сфери, державно-приватне партнерство у галузі культури і мистецтва можна трактувати як систему довгострокових фінансово-економічних відносин між інститутами держави та суб'єктами приватного сектора економіки з реалізації проєктів на основі партнерства, тобто об'єднання ресурсів, розподілу доходів і переважних вигод, витрат і ризиків [7].

Зарубіжний досвід використання механізмів державно-приватного партнерства різноманітний, що пояснюється тривалою історією існування і розвитку даного інструменту в зарубіжних державах. Передумови розвитку державно-приватного партнерства в кожній державі носять свій особливий, специфічний характер, що обумовлюється історією держави або регіону (області, конкретного міста), рівнем соціально-економічного розвитку

країни, рівнем життя населення та іншими факторами. Аналізуючи багатий досвід державно-приватного партнерства зарубіжних країн в сфері культури, можна зробити висновок, що найбільш ефективною моделлю співпраці концесійна схема [12], класичними прикладами проєктів є реконструкція / реставрація / будівництво. Основна ідея угоди в тому, що інвестор будує або реконструює об'єкт за свій рахунок. В результаті він отримує об'єкт у власність. Залежно від умов угоди інвестор може або використовувати об'єкт за призначенням або тільки технічно обслуговувати його.

Нажаль, на сьогоднішній день, в Україні більшість випадків свідчить про те, що цей досвід є невдалим. Це пов'язано з: необ'єктивним оцінюванням вартості відновлення пам'ятки і, як наслідок, браком коштів на проведення робіт; відсутність практики застосування санкцій до концесіонерів, які не виконують своїх зобов'язань і погіршують стан отриманих у користування пам'яток; непрозорі процедури конкурсного відбору концесіонерів; складність бюрократичних процедур щодо одержання дозволів і незацікавленість органів влади у співпраці з інвесторами; недосконалість законодавчого регулювання концесії (неврахування законом особливостей культурної спадщини).

Прикладів неуспішної концесії/передачі у користування об'єктів культурної спадщини в Україні є більше ніж достатньо [8]:

– Палац Потоцьких (м. Тартаків, Львівська обл., Україна): у 2010 році був переданий приватному підприємцю, який зобов'язувався через 10 років ввести його в експлуатацію як музейно-відпочинковий комплекс, у 2013 році було розірвано угоду з ініціативи концесіонера [10];

– Замок князів Острозьких (с. Старе Село, Львівська обл., Україна): у 2010 році передано у користування приватному підприємцю з перспективою проведення фестивалів на території, однак жодні роботи так і не розпочалися, а будівля зазнала ще більших руйнувань [3];

– Свірзький замок (с. Свірж, Львівська обл., Україна): перебував з 1978 до 2005 років в користуванні Спілки архітекторів України, жодних робіт по відновленню не було виконано. У 2013 році було оголошено концесію замку, однак охочих так і не знайшлося. У 2018 році проєкт реставрації замку і перетворення його на міжнародний культурний центр отримав грант від Українського культурного фонду, об'єкт було вперше за 60 років відкрито для відвідувачів і проведено виставку [6];

– Палац графів Реїв (с. Приозерне, Івано-Франківська обл., Україна): у 2001 році палац передано у користування, а з 2005 року – у власність церкви з метою заснування у його стінах монастиря, однак цього ж року з палацу були вивезені всі цінності з'явилося оголошення про продаж за 700 тис. євро. Керівництво церкви не підтвердило факт продажу, а з боку нащадка

Потоцьких були ініціативи залучення європейських інвесторів і перетворення палацу на культурний центр, однак статус пам'ятки на сьогодні не підтверджений і вона зазнає подальших руйнувань [5].

Натомість, успішним прикладом є замок Сент-Міклош (сmt Чинадійово, Закарпатська обл., Україна). Його у 2001 році передали користування місцевому художнику, який з допомогою меценатів відновив будівлю і створив у ньому культурно-мистецький центр. Там щорічно проходить міжнародний фестиваль середньовічної культури [1].

На сьогоднішній день ведуться численні дискусії між дослідниками, активістами і органами влади щодо перспектив концесії в Україні: одні стверджують, що це стане доцільним лише через 20–30 років з удосконаленням законодавства і суспільним усвідомленням важливості збереження власної культурної спадщини[2], інші бачать легкість перенесення успішного європейського досвіду в концесії на українську практику. Актуалізація передумов залучення державою приватних інвесторів для спільної діяльності у галузі охорони культурної спадщини є надзвичайно важливою, оскільки культура розглядається як один із вагомих ресурсів економічного розвитку регіонів і об'єктом для ефективного інвестування. Державно-приватне партнерство є не лише одним із найважливіших і найбільш універсальних механізмів інвестиційної політики, а й сприяє консолідації фінансового, організаційного та управлінського потенціалу приватного та державного секторів економіки на пріоритетних напрямках [14]. Відповідно, інвестиційний напрям розвитку економічного механізму державного регулювання охороною культурної спадщини розкриває такі переваги та перспективні форми державно-приватного партнерства, як: оренда та безоплатне користування об'єктами культури; безоплатна передача у власність об'єктів культурної спадщини; довірче (трастове) управління об'єктами культури; концесія; аутсорсинг; інвестиційні угоди приватизація; включення об'єктів культурної спадщини в туризм; формування транскордонних, культурних, туристичних кластерів на використанні потенціалу культурної спадщини [9].

Передача культурної спадщини майбутнім поколінням не може бути гарантована, тому що цьому процесу загрожують час, природні катастрофи, спровоковані людиною конфлікти, викрадення, нелегальна торгівля і розграбування. Тому охорона і збереження культурної спадщини для майбутніх поколінь людей є моральною необхідністю, яка повинна бути підкріплена цілим рядом нормативних інструментів і відповідальним підходом з боку керівництва держави. При цьому культурне різноманіття того чи іншого регіону України є необхідною умовою для боротьби з бідністю та здійснення його сталого розвитку. Незважаючи на значні ризики при

реалізації проєктів державно-приватного партнерства в сфері збереження культурної спадщини, на наш погляд, це досить перспективний напрямок, потужний ресурс для стабільного розвитку і якості сучасного життя, в т.ч. за допомогою можливостей розвитку внутрішнього і зовнішнього туризму.

В цілому, охорона культурного надбання в сучасному світі стає все більш складною і гострою. Ця проблема вимагає постійної уваги. Без перебільшення можна сказати, що про рівень розвитку культури того чи іншого народу слід виходити з того, як він ставиться до своєї культурної спадщини.

Література

1. Сент-Міклош. Замок-музей зі своєю історією кохання. URL : <http://www.stmiklos.com/>.

2. Благодійність у сфері збереження культурної спадщини. Чи можливо це в Україні? URL : <https://vdalo.info/blagodiynist-u-sferi-zberezheniya-kulturnoyi-spadshhini-chi-mozhlivo-tse-v-ukrayini/>.

3. Замки Львівщини, які не показують туристам. URL : https://zik.ua/news/2016/08/26/zamky_lvivshchyny_yaki_ne_pokazuyut_turystam_810192.

4. Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини. URL : http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162.

5. Концесія замків і палаців – це ярмо. URL : <https://zbruc.eu/node/67423>.

6. Концесія українських замків: кому і для чого потрібні наші пам'ятники? URL : https://ipress.ua/articles/kontsesiya_ukrainskyh_zamkiv_komu_i_dlya_chogo_potribni_nashi_pamyatky_31/.

7. Крупка А. Я. Державно-приватне партнерство в галузі культури і мистецтва: стан і перспективи розвитку // Ефективна економіка 2014. № 6. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3120>.

8. Майбутнє замків України: настав час концесії та приватизації? URL : <https://vdalo.info/maybutnye-zamkiv-ukrayini-nastav-chas-kontsesiyi-ta-privatizatsiyi/>.

9. Мещеряков В. В. Сучасні підходи до вдосконалення механізмів державного регулювання зі збереження та популяризації історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури // Державне управління: удосконалення та розвиток. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_9_14.

10. Поматросили... Невдала концесія палацу в Тартакові. URL : <https://www.castles.com.ua/tartakow.html>.

11. Про державно-приватне партнерство: Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. // Законодавство України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

12. Про концесію. Закон України № 155-IX від 03.10.2019 р. // Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/155-20>.

13. Управління місцевою культурною спадщиною в Україні: огляд державної політики, джерел та моделей фінансування : Біла книга. URL : https://reherit.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/White-Paper_Management-of-Local-Cultural-Heritage-in-Ukraine_State-Policy-Review-Sources-and-Funding-Models-1.pdf.

14. Холодок В. Д. Державне управління охороною культурної спадщини в Україні: стан і перспективи розвитку. // Державне будівництво. 2011. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_49.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Голош Наталія

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014р. № 333, було окреслено ряд проблем, які потребують ефективного та швидкого розв'язання деякі з них прямо чи опосередковано стосуються управління земельними ресурсами, а саме:

– відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування;

– зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

– корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості території, зростання соціальної напруги [1].

Вирішення проблемних питань Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні активували процеси законотворення, зокрема ті, що стосуються управління земельними ресурсами. Процес передачі землі поза межами населених пунктів об'єднаним територіальним громадам (далі – ОТГ) розпочався з Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 № 60-р “Питання

передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад”. Будь-яким іншим нормативно-правовим актом не було врегульовано процес передачі землі, відбувався цей процес в декілька етапів:

1. Інвентаризація земель сільськогосподарського призначення державної власності.

2. Рішення органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади про звернення до Головного управління Держгеокадастру у області щодо передачі у комунальну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності.

3. Клопотання органу місцевого самоврядування ОТГ до Головного управління Держгеокадастру в області про передачу у комунальну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності.

4. Наказ Держгеокадастру “Про передачу земельної ділянки державної власності у комунальну власність”.

5. Акт приймання-передачі земельної ділянки сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність.

Додаток до Акту із зазначенням відомостей про земельну ділянку

Кадастровий номер земельної ділянки	Місце розташування земельної ділянки	Площа, га	Цільове призначення	Відомості про обтяження речових прав на земельну ділянку	Відомості про обмеження у використанні земельної ділянки
-------------------------------------	--------------------------------------	-----------	---------------------	--	--

6. Реєстрація права власності об'єднаної територіальної громади на земельні ділянки.

Відповідно до щомісячного Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування Міністерством розвитку громад та територій України станом на 10.11.2019 у 2018 році ОТГ отримали у комунальну власність майже 1,5 мільйона гектарів земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів. Передача великого ресурсу ОТГ передбачає досягнення максимального економічного ефекту за рахунок його використання, але на жаль можливості розпоряджатись отриманою землею обмежені. Однією з основних проблем, що постали перед ОТГ, які вже отримали у власність землі це була відсутність нормативно-правового закріплення повноважень щодо управління у сфері земельних ресурсів.

Положення Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування масивах земель

сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні” від 10.07.2018 № 2498 (далі – Закон) розширили повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління, що дало можливість ефективніше використовувати отриманий ресурс. Законом передбачено, що землі колективних сільськогосподарських підприємств, що припинені (окрім земельних ділянок, які на день набрання чинності зазначеним законом перебували у приватній власності), вважаються власністю територіальних громад, на території яких вони розташовані. Дана норма Закону стала підставою для державної реєстрації права комунальної власності на земельні ділянки, сформовані за рахунок земель, які в силу цього Закону переходять до комунальної власності ОТГ. Органи місцевого самоврядування отримали повноваження щодо передачі в оренду нерозподілених земельних ділянок та невитребуваних часток (паїв) як в межах, так і за межами населених пунктів [2].

Наказ Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру “Про проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності” від 21.02.2019 № 59, зобов’язував до проведення у 2019 році інвентаризації на території ОТГ згідно неформованих земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, відомості про які відсутні у Державному земельному кадастрі, крім земель, які знаходяться в постійному користуванні державних підприємств, установ та організацій.

Розглянувши основні положення вищезазначених нормативно-правових актів можна зробити висновок, що децентралізація повноважень у сфері управління земельними ресурсами має стати одним із основних джерел наповнення місцевого бюджету за умови ефективного використання органами місцевого самоврядування отриманих земельних повноважень.

14 листопада 2019 року Верховна Рада України прийняла у першому читанні за основу проект Закону “Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління у сфері земельних відносин” реєстраційний № 2194. Метою законопроекту є реформування системи управління у сфері земельних відносин та зняття штучних обмежень господарської діяльності для спрощення доступу до земельних ресурсів населення та бізнесу, скасування зайвих дозволів та дублювання процедур перевірки документації із землеустрою статусу публічних, відкритих та загальнодоступних даних [3].

Однією з особливостей даного законопроекту щодо питання передачі земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність є те, що більше не потрібно рішення обласного управління

Держгеокадастру про передачу земельної ділянки державної власності у комунальну власність. Важливим моментом є те, що після отримання у власність землі орган місцевого самоврядування сам визначатиме, що з нею робити далі після зняття мораторію на продаж землі, але продати чи здати в оренду таку землю можна тільки через систему ProZorro. ОТГ отримують від Держгеокадастру дві основні функції контролю за землями [4].

За умови нормальної дії організаційних та економічних механізмів ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення повинен забезпечити розподіл земель, за якого здійснюватиметься рух земельного ресурсу до ефективного власника, котрий самостійно господарює на землі, проживає на території, де розміщена земельна ділянка, сприяє розвитку інфраструктури та наповненню місцевих бюджетів [5].

Земельна реформа поступово втілює у життя норми Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у відповідності до принципів повсюдності та субсидіарності. Надзвичайно важливу роль для розроблення власного національного механізму управління земельними ресурсами та його законодавчого закріплення буде відігравати використання позитивного світового досвіду.

Література

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/stru>.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні : Закон України від 10.07.2018 № 2498. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2498-19>.

3. Комітет Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики. Новини. URL : http://komagropolit.rada.gov.ua/news/main_news/73711.html.

4. Проект Закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин № 2194 від 01.10.2019. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970.

5. Супрун О. Світовий досвід запровадження ринку землі та його адаптація до українських реалій // Голос України. 2019. 04 жовтня. URL : <http://www.golos.com.ua/article/322369>.

ПРАВОВИЙ СТАТУС МАЛИХ МІСТ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Євдокимов Сергій

Є загальновідомим, що розвиток місцевого самоврядування в Україні найбільш активно відбувається на рівні великих міст держави. Разом з тим, малі міста України, що відіграють велику роль у створенні, розвитку та вдосконаленні демократичної правової державності, в цьому питанні ще знаходяться в ар'єргарді, хоча державою було створено відповідні організаційні та нормативні умови для стимулювання самоврядних процесів і в цих містах. Так, 4 березня 2004 року Верховною Радою України було прийнято закон № 1580-IV “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст” (далі – Програма) [1].

Не заглиблюючись в деталі дефінітивного визначення категорії “мале місто” та критерії віднесення населених пунктів до малих міст, скористаємося визначенням наведеним у Програмі, відповідно до якої, малі міста – це міста з чисельністю населення до 50 тис. чоловік. Вони, як зазначено у Програмі, посідають особливе місце в історичному розвитку України. У них формувалася національна культура, вони є основою прогресу та створення великих виробничих і містобудівних комплексів, гарантом стабільності держави і суспільства. Малі міста є найчисленнішою за кількісним складом групою міст, значна частина їх – це адміністративні центри районів. З малими містами безпосередньо пов’язане життя майже 22 млн міських та сільських жителів. Ці міста відіграють важливу роль у формуванні поселенської мережі та розвитку і розміщенні продуктивних сил України [1]. Враховуючи наведене, не видається дивним, що саме малим містам держава намагається приділяти неабияку увагу, затверджуючи на рівні закону програму їх розвитку.

Однак, незважаючи на її існування, варто погодитися із думкою вітчизняних вчених (С.М. Бугай, В. І. Мельничук, А. Є. Слівак, М. О. Баймуратов, Т. М. Дерун, Н. В. Жукова, І. С. Боршош та ін.), які констатують відсутність суттєвих змін щодо вирішення більшості проблем у малих містах та говорять про необхідність реалізації додаткових заходів для їх вирішення.

Неабияким викликом для малих міст стала децентралізація. Відомо, що спроби удосконалити адміністративно-територіальний устрій держави та адаптувати його до реалій сьогодення не припиняються з початку проголошення незалежності України. Черговий етап розпочався після Революції гідності. Так, за декілька останніх років прийнято низку законів та підзаконних правових актів, скерованих на зміни у зазначеній сфері. До

основних можна віднести такі як: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р); Закони України “Про співробітництво територіальних громад”; “Про добровільне об’єднання територіальних громад”; “Про засади державної регіональної політики”; “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи”; “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин”; Методика формування спроможних територіальних громад (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214).

На жаль, попри намагання держави здійснити якісні перетворення, назвати дії влади щодо адміністративної реформи, які не припиняються з часів прийняття Конституції, системними та послідовними, вкрай важко.

Разом з тим, як визначено у Преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року [2], охорона і посилення місцевого самоврядування в різних державах на принципах демократії і децентралізації влади є важливим внеском у розбудову Європи.

Базові положення децентралізації були закріплені 28 квітня 1999 року в тексті Єрванської декларації про децентралізацію [3]. Учасники (вибірні представники і державні службовці місцевих і центральних рівнів із більш ніж 20-ти держав Центральної і Східної Європи та країн СНД) визнали важливість децентралізації в процесі демократизації і перетворення економіки і суспільства, які носили раніше централізований і надмірно заполітизований характер. Серед іншого було відмічено, що правовою основою децентралізації повинні бути Конституція і базові нормативні документи. Також, необхідно досягти чіткого розмежування сфер компетенції державної адміністрації і органів місцевого самоврядування, а також органів різного рівня в системі самоврядування.

На сьогодні, зміни до Конституції України в частині закладення хоча б базових принципів в контексті децентралізації, які пов’язані зі зміною правовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також між різними суб’єктами місцевого самоврядування – відсутні.

Варто сказати, що проблеми колізійного характеру щодо визначення та реалізації правосуб’єктності міста, його функцій та компетенції міської ради існували й раніше. Однак з процесом децентралізації ці невизначеності лише поглиблюються. Станом на сьогодні із понад 1000 новоутворених громад майже 150 об’єдналися навколо малих міст [4]. Мале місто в результаті об’єднання додатково

набуває статусу адміністративного центру, отримує частину обов'язків, які були покладені на органи державної влади. При цьому, функції та компетенцію міської влади, а також її юридичну відповідальність нормами законів не деталізовано. Разом з тим, як зазначає вітчизняний дослідник М. Баймуратов, “питання повноважень територіальних громад і компетенції органів, що сформовані ними, набуває стратегічного значення під час здійснення не тільки муніципальної реформи, а й всього комплексу конституційно-правових перетворень” [5, с. 16]. Вважаємо, що такі питання, які мають стратегічний характер можна застосувати й для визначення правового статусу малих міст саме в період здійснення реформи щодо децентралізації, особливо в умовах створення об'єднаних територіальних громад, що створені з метою оптимізації таких територіальних спільнот, їх організаційного та ресурсного забезпечення.

Вважаємо, що при реалізації положень діючого законодавства щодо децентралізації, в процесі визначення правового статусу малих міст, вкрай необхідно звернути увагу на збереження ідентифікації малих міст, але вже як центру об'єднаної територіальної громади, що буде детермінувати її подальші існування та розвиток. Адже “місто, як зазначає В. Шкабаро, займає важливе місце у системі адміністративно-територіального устрою держави, оскільки є не лише адміністративно-територіальною одиницею, не лише населеним пунктом. Передусім це простір, у якому виникають, реалізуються та захищаються різнопланові інтереси: індивідуальні та колективні, державні та місцеві, соціальні та економічні. Міста не тільки віддзеркалюють усі соціальні, економічні, політичні, господарські процеси, які відбуваються у суспільстві. Вони мають власні закономірності розвитку та функціонування, є центрами економічного, політичного та духовного життя людини” [6, с. 3].

Є очевидним, що для вирішення сформульованого завдання щодо завершення процесів, спрямованих, зокрема, на реалізацію положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відповідно до міжнародних правових стандартів необхідно врахувати усі можливі особливості, в тому числі й щодо правового статусу малих міст, яких зазначені перетворення неодмінно стосуватимуться. Вважаємо, що визначення правового статусу малих міст України дозволить реалізувати основні принципи місцевого самоврядування визнані державою та європейськими країнами, що своєю чергою, слугуватиме основою для вирішення ключових, найбільш актуальних проблем малих міст.

Література

1. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст : Закон України від 4 березня 2004 року. URL : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.
URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_036.

3. Єреванська декларація про децентралізацію від 28 квітня 1999 р.
URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_513.

4. Децентралізація дає можливості. Об'єднання громад. URL : <https://decentralization.gov.ua/gromada>.

5. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні // Віче. 2015. № 12. С. 14–17.

6. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.02. – конституційне право. Київ, 2005. 19 с.

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ НА ПРИКЛАДІ м. ХАРКОВА

Малько Наталія

У державній політиці сучасної України проблеми захисту підростаючого покоління мають пріоритетний напрям. Наближення вітчизняного законодавства у сфері захисту прав дитини до міжнародних стандартів є складовою процесу європейської інтеграції України. Адже всі країни, які сьогодні об'єднані в європейську співдружність, пройшли через серйозне реформування системи захисту прав дитини.

Для втілення в життя зазначених цілей в Україні затверджений Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини, який має вивести українську політику у сфері захисту прав дітей на якісно новий рівень.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» на органи місцевого самоврядування покладено функції опіки та піклування, освіти, передбачені законодавством України з виховання чи влаштування дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, захисту їх житлових, майнових та особистих немайнових прав тощо [4].

Згідно зі статистичною інформацією, кількість дитячого населення міста Харкова становить 283 421 дитину, що складає 20 % від загальної чисельності населення міста. Слід звернути увагу на той факт, що в цьому місті проживає майже на 20 % більше дітей, ніж зареєстровано. Серед них: діти, що зареєстровані у Харківській та суміжних областях, діти іноземців, які перебувають на території України на законних підставах, а також діти – внутрішньо переміщені з тимчасово окупованої території Криму, Донецької та Луганської областей [2].

Потрібно зазначити, що Департамент служб у справах дітей виконує представницькі функції органу опіки та піклування виконавчого комітету Харківської міської ради в судах, забезпечує збір і підготовку матеріалів для прийняття відповідних рішень з питань соціально-правового захисту дітей, реалізації їхніх прав на засіданнях Комісії з питань захисту прав дитини виконавчого комітету Харківської міської ради, а також на засіданнях виконавчого комітету Харківської міської ради.

З метою правового захисту дітей спеціалісти Департаменту служб як представники органу опіки та піклування Харківської міської ради протягом поточного року взяли участь у більш ніж 4000 судових засіданнях із захисту житлових, майнових та особистих немайнових прав дітей та в 102 судових засіданнях з кримінальних справ у якості законних представників неповнолітніх [2].

Підготовлено та направлено до судів міста та інших регіонів України 1276 висновків про позбавлення батьків батьківських прав, про визначення місця проживання, щодо встановлення порядку участі одного з батьків у вихованні дітей, щодо виїзду дітей за кордон без згоди одного з батьків, стосовно встановлення опіки, піклування, щодо відібрання дітей у батьків без позбавлення їх батьківських прав, про вселення/виселення або зняття з реєстрації дітей стосовно 2356 дітей.

Крім підготовки та участі в судових засіданнях, Департаментом служб також здійснюється збір, обробка матеріалів і внесення питань на розгляд, а також оформлення рішень виконавчого комітету Харківської міської ради.

Так, протягом 2018 року Департаментом служб забезпечено проведення 24 засідання міської Комісії з питань захисту прав дитини виконавчого комітету Харківської міської ради, на яких розглянуто 1338 питань щодо соціально-правового захисту прав дітей. Виконавчим комітетом було прийнято 224 рішення щодо 3130 дітей.

На сьогодні на обліку структурних підрозділів Департаменту служб перебуває 1353 дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування [2].

Під постійним контролем служб у справах дітей (далі ССД) м. Харкова перебуває влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до сімейних форм виховання. При влаштуванні дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, надається перевага сімейним формам влаштування. Станом на 25.12.2018 з 1353 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що перебувають на обліку ССД м. Харкова, 254 дитини проживають у прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу, в т.ч. на території м. Харкова функціонує 28 прийомних сімей, в яких виховується 50 дітей, 954 дитини-сироти та дітей, позбавленої батьківського піклування, виховуються в сім'ях опікунів, піклувальників, 108

дітей перебувають у державних закладах, відносно 37 дітей вживаються заходи щодо влаштування їх до сімейних форм виховання. Тобто влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до сімейних форм виховання становить 91 % [2].

Враховуючи той факт, що захист прав дітей в Україні визнано загальнонаціональним пріоритетом, у 2018 році було внесено ряд змін до законодавства України. Більшість змін безпосередньо стосується роботи. Відтепер орган опіки та піклування забезпечує надання статусу дитини, яка постраждала в результаті військових дій і збройних конфліктів.

Згідно зі змінами від 03.07.2018 до ст. 186 Сімейного кодексу України контроль за цільовим витрачанням аліментів здійснюється органами опіки та піклування у формі інспекційних відвідувань одержувача аліментів, порядок і періодичність здійснення яких визначаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері усиновлення та захисту прав дітей [3].

Також було внесено зміни до ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, де зазначено, що протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів опіки та піклування відповідно до частини п'ятої та шостої статті 184, статті 188-50 Кодексу. На сьогодні розробляються механізми реалізації зазначеної норми законодавства.

Дотримання прав дітей в Україні забезпечується все більшою поінформованістю суспільства про ці права; створенням державних установ та інститутів з метою надання допомоги при здійсненні неповнолітніми їхніх прав. Однак ще не вирішено багато проблем, які з роками загострюються; система захисту прав дитини в Україні залишається нескоординованою; відповідальність розділяється між різними міністерствами та відомствами, співпраця між ними є малоефективною. Розв'язати ці проблеми можливо тільки шляхом оптимізації функціонування органів центральної та місцевої виконавчої влади, координації діяльності державних і громадських структур, тісної співпраці урядовців, науковців і громадськості [1].

Література

1. Дакал А. Актуальні проблеми формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей в Україні. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/14.pdf>.
2. Офіційний сайт Харківської міської ради. URL : <https://www.city.kharkov.ua/>
3. Про внесення змін до деяких законів України, спрямованих на посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми : Закон

Україні від 26 січня 2016 року № 936-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 10. Ст.613.

4. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20. Ст. 190.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ “ЗЕЛЕНОЇ” ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

Поліщук Юлія

У ХХІ ст. людство вступило в новий етап розвитку, який можна назвати катастрофічним із погляду впливу людини на клімат планети. В останній доповіді Римського клубу (грудень 2017 р.) указано на найбільшу планетарну проблему, якою є глобальне потепління. Навіть повне виконання Паризької угоди буде недостатнім для досягнення її цілей. Тому необхідний пошук нових підходів до розв’язання проблеми глобального потепління, навіть якщо вони будуть спрямовані на обмеження народжуваності, зменшення споживання (особливо продукції тваринництва) на більш справедливий розподіл ВВП світу між розвинутими країнами й розвитковими країнами тощо. Загалом економіка майбутнього повинна бути націлена не на економічне зростання, а на забезпечення сталого розвитку, на збільшення не приватного, а загального добробуту. Такий варіант розвитку можливий лише в умовах громадянського суспільства, до якого поступово йде й Україна [2].

У нашій країні важко, але ж все таки запроваджуються елементи “зеленої” економіки. Важливо цей тренд закріпити й на рівні територіальних громад, особливо об’єднаних територіальних громад, у яких реально починає розвиватися місцеве самоврядування, спрямоване, зокрема, і на покращення екологічних умов відтворення. У цьому плані заслуговує на увагу досвід у цих питаннях розвинутих країн, який важливо реалізувати й в Україні.

За останні десятиріччя внаслідок глобальних екологічної, енергетичної та економічної криз рівень паливно-енергетичного комплексу перетворився на один з домінантних факторів, які визначають рівень енергетичної залежності, а відповідно і національної безпеки, конкурентоспроможність країни на світовому ринку та її економічну стабільність. В той же час, саме енергетика значною мірою обумовлює рівень шкідливих викидів, що визначає рівень раціональності ресурсокористування та екологічної безпеки країни, регіонів та людини.

Енергетика України значною мірою залежить від імпорту енергоресурсів – газу, нафти та ядерного палива. Крім того, існує глобальна монополія в енергетичному секторі, яка повністю регулює виробництво та

транспортування енергії. Це призводить до відсутності конкуренції, неможливості вибору параметрів енергії і, відповідно, до низької якості послуг, що надаються. Також субсидування енергетики, яка використовує викопне паливо, призводить до низького рівня впровадження технологій очищення скидів та викидів на підприємствах енергетичного комплексу [1].

Українська продукція машинобудівного комплексу для електроенергетики, металургії та добувної промисловості є неконкурентоспроможною на світових ринках. Це спричинено перш за все використанням застарілих технологій, а також великого обсягу теплової та електроенергії. Велика частка ресурсоемних підприємств в нашій державі призвела до того, що енергоемність ВВП вища в 2 рази за показник США і в 3 рази за показники Німеччини та Японії [5].

Значний потенціал стимулюючого впливу на розвиток “зеленої” економіки, на мій погляд, належить громадському сектору та органам місцевого самоврядування, які в процесі децентралізації отримали значні повноваження та право перерозподіляти фінансові ресурси на вирішення реальних проблем об’єднаних територіальних громад. Саме на місцевому рівні управлінці та громадські організації знають краще свої екологічні, економічні та соціальні проблеми і їх вирішення потребує об’єднання зусиль задля забезпечення високого рівня добробуту громадян.

Під час розробки механізму підвищення ролі територіальних громад щодо розв’язання проблем довкілля в нашій країні треба взяти до уваги пропозицію академіка НАН України Ю. Туниці про те, що слід використовувати, охороняти й відтворювати в єдиному процесі як природні ресурси, так і природне життєве довкілля та його якість. А кошти на охорону й відтворення якості природного середовища та відтворення біологічно відновних ресурсів повинні акумулюватися з прибутків від їх використання в регіональних бюджетах [2].

Частково це вирішено у 2015 р., оскільки 80 % екологічного податку в Україні тепер зараховується до спеціального фонду місцевих бюджетів (крім екологічного податку, який стягують за утворення радіоактивних відходів). Розподіл цього податку є таким: до сільських, селищних, міських бюджетів надходить 25 %, до обласних бюджетів – 55 %, до бюджету міста Києва – 80 %. Крім того, частина рентної плати за використання природних ресурсів, а також орендна плата за використання водних об’єктів тепер також надходять до місцевих бюджетів. Тому сьогодні важливо добитись ефективного використання цих немалих коштів для поліпшення екологічних умов відтворення, чого поки не вдається досягнути через високий рівень корупції в Україні. Вихід убачаємо в посиленому контролі територіальних громад і громадських організацій за цільовим використанням указаних коштів.

В будь-якій системі управління окремо визначається система регулювання. Добре продумана система регулювання може визначити права та створити стимули, які активізують перехід до “зеленої економіки”, а також усунути бар’єри для “зеленого інвестування”.

Механізми стимулювання розвитку “зеленої” економіки

Механізми стимулювання розвитку “зеленої” економіки	Суб’єкт стимулювання	Сутність механізму	Характер впливу на економічних суб’єктів
Нормативно-правовий	Держава	Комплексний підхід до формування системи законодавства у цій сфері	Як правило, законодавство має зобов’язуючий характер, а суб’єкт господарювання має дотримуватись його норм
Організаційно-економічний	Держава, суб’єкти господарювання	Система зв’язків організаційного та економічного характеру	Формує умови ринкового середовища сприятливого для екологізації виробництва та споживання
Інформаційно-комунікативний	Держава, громадський сектор	Розбудова системи комунікацій в системі влада-бізнес-громада	Формування попиту на екологічні товари, послуги, впровадження виробничих процесів не шкідливих для довкілля. Сприяє формуванню екологічної свідомості суб’єктів господарювання та громадян (реклама, екомаркування, нагородження спеціальними відзнаками тощо).
Бюджетно-податковий	Держава	Розподіл та перерозподіл коштів на основі регульованої і чітко визначеної процедури у вигляді платежів, податків, зборів, виплат	Можлива бюджетна підтримка “зелених проектів на засадах публічно-приватного партнерства, застосування податкових пільг, сприятливої митної політики. Відшкодування збитків завданих навколишньому середовищу”

Бюджетно-податковий механізм стимулювання передбачає використання бюджетних та податкових важелів з метою надання певних переваг суб’єктам господарювання, які інвестуватимуть кошти в екологічно-безпечні технології та реалізовуватимуть “зелені” інвестиційні проекти в конкретних регіонах або територіальних громадах [3].

Прикладом підвищення ролі територіальних громад щодо контролю за розв’язанням екологічних проблем на місцях є те, що керівництво окремих штатів

у США, ураховуючи вимоги виборців, ставить умовою отримання енергії на своїй території її надання переважно підприємствами відновної електроенергетики та поступової заборони використання електроенергії, отриманої за допомогою викопних енергоносіїв. Під тиском громадськості подібну політику починає реалізувати й усе більше суб'єктів господарювання окремих штатів США, відмовляючись від електроенергії, отриманої за допомогою викопних енергоносіїв.

Загалом до міжнародного руху відмови від інвестицій у викопне паливо в різних регіонах світу вже приєдналося понад півтисячі установ, зокрема й деякі університети США, Великої Британії, низки інших країн. Важливо до цієї ініціативи долучитися й відповідним структурам в Україні, насамперед науковим і навчальним закладам, які в змозі проводити широку екологічну просвіту населення. Українським виробникам потрібно взяти до уваги й той факт, що під тиском широкої громадськості й ураховуючи фінансові ризики інвестування у видобуток та переробку викопних енергоносіїв, не лише фінансові структури, а й виробничі фірми починають скорочувати відповідні проекти в країнах ЄС, США та інших розвинутих державах. Подібне слід очікувати в найближчий час й в Україні, де громадські екологічні організації, передусім великих міст, тиснуть на владу щодо закриття екологічно шкідливих виробництв [2].

Отже, в Україні потрібно використовувати, охороняти й відтворювати в єдиному процесі як природні ресурси, так і природне життєве довкілля і його якість. А кошти на охорону й відтворення якості довкілля та відтворення біологічно відновних ресурсів повинні акумулюватися з прибутків від їх використання в місцевих бюджетах. Суттєво потрібно посилити вплив територіальних громад на дотримання державними органами нашої країни міжнародних екологічних угод, що дасть їм змогу отримати «зелені» інвестиції з міжнародних екологічних фондів.

Література

1. Єлісеєва О.К., Хазан П.В. Методологічні аспекти статистичного аналізу відновлюваної енергетики України // Управління енергозберігаючими технологіями в Україні та світі: методологія та практики : монографія / за заг. ред. С.О. Смірнова; Дніпропетровський національний університет ім. О. Гончара. Дніпро: ТОВ “Акцент ПП”, 2017. С. 110–129.

2. Карлін М. Проблеми й перспективи використання “зелених” фінансів територіальними громадами: світовий досвід та Україна // Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. 2018. № 1. С. 148–157.

3. Мороз В. В., Дима В. В. Механізми державного стимулювання розвитку “зеленої” економіки в Україні // Державне управління:

удосконалення та розвиток. 2018. № 8. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1286>.

4. Потапенко В.Г., Хлобистов Є.В. Підготовка рекомендацій з оптимізації державної політики з зеленої модернізації економіки. ГО інститут зеленої економіки, 2016. URL : greeneconomics.org.ua/wp.../11/Recommendations1.docx

5. Хазан П.В., Ангурець О.В., Скакальський О.М. Впровадження “зеленої” економіки в Дніпропетровській області Рекомендації для влади : Звіт за результатами проекту: “Створення сприятливих умов для зеленої модернізації економіки в Дніпропетровській області”. URL : https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/ekorada/ZS_broshura_ISBN.pdf.

ДЕРЖАВНІ ЗОВНІШНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ТА БОРГИ ЗА УМОВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ

Порайко Устим

В умовах переходу до розвинених ринкових умов господарювання в національній економіці важливою складовою публічних фінансів є зовнішні запозичення та державний борг. Дефіцит державного бюджету, залучення та використання програм зовнішніх запозичень для його покриття призвели до формування та значного зростання державного боргу в Україні. Великі розміри внутрішнього та зовнішнього боргу, а також відповідно значне зростання витрат щодо його обслуговування обумовлюють необхідність вирішення цієї проблеми, а відтак і пошуку шляхів вдосконалення механізмів його макроекономічного (державного) управління. Як свідчить досвід багатьох з розвиненими ринковими відносинами, чим обтяжливим стає для держави нагромаджений зовнішній і внутрішній борг, тим його обслуговування активніше включається в взаємодію з функціонуванням системи національної економіки та її фінансової системи.

В сучасній економіці України державні запозичення все більше набувають характеру не лише фінансової, але і соціально-політичної проблеми, яка повинна вирішуватись впровадженням дієвих механізмів і інструментів публічного управління та адміністрування в цій сфері. Державний борг прямо пов'язаний і з проблемою економічної безпеки країни [1].

Питання управління та обслуговування державного боргу є особливо важливим в контексті тих економічних труднощів, які впродовж

останніх років переживає Україна. Розв'язання проблеми обслуговування державного боргу є одним із ключових факторів економічної стабільності в країні. Від характеру врегулювання боргової проблеми в значній мірі залежить бюджетна дієздатність держави, стабільність її національної валюти, а відтак фінансова підтримка міжнародних фінансових організацій. Необхідність розв'язання цих питань потребує пошуку шляхів вдосконалення механізму управління та обслуговування державного боргу в Україні.

Важливий внесок в дослідження проблеми державного боргу зробили західні економісти: Д. Рікардо, А. Сміт, М. Браунриг, С. Вайнтрауб, Х. Джонсон, О. Екстайн, Дж. Кейнс, А. Лаффер, А. Лернер, Р. Масгрейв, М. Фрідман та інші. Теоретичні основи державного боргу та питання щодо його управління висвітлюються в працях таких українських вчених, як: О.Д. Василик, А.С. Гальчинський, Г.Н. Климко, В.В. Корнєєв, О.В. Плотніков, І.Я. Софіщенко, В.М. Суторміна, В.О. Степаненко, та інших.

В той же час в Україні недостатньо досліджені питання, що стосуються проблем управління державним боргом, особливостей його формування та розвитку в умовах формування ринкових взаємовідносин в економіці. переходу до ринкової економіки. В цілому, державний борг – сума заборгованості держави по випущених і не погашених державних внутрішніх позиках, а також сума фінансових зобов'язань держави по відношенню до зовнішніх кредиторів.

Залежно від того, з внутрішніх чи зовнішніх джерел здійснюються запозичення, державний борг визначається як внутрішній чи зовнішній борг. Зовнішній державний борг виникає у зв'язку із залученням державою зовнішніх позик. Державний внутрішній борг відображає підсистему економічних відносин між державою (включаючи місцеві органи влади) та кредиторами з числа юридичних і фізичних осіб. Класичною формою державного внутрішнього боргу є борг центрального уряду та місцевих органів влади [2].

Стан державного боргу залежить від щорічних операцій пов'язаних з отриманням нових позик, з одного боку, і розмірів погашень і виплат процентів по цих позиках – з іншого. Державні позики – це кредитні відносини між державою та фізичними і юридичними особами, в результаті яких держава одержує обумовлену суму грошових коштів на визначений термін за встановлену плату, вони є розповсюдженою формою мобілізації фінансових ресурсів. Розмір державної позики включається в суму державного боргу країни. За їх допомогою мобілізуються тимчасово вільні кошти юридичних і фізичних осіб для фінансування потреб держави. Державні позики з одного боку,

спричинені дефіцитом державного бюджету, з іншого – обумовлюють подальше збільшення дефіцитності бюджету, що пов'язано з виплатою процентів по раніше випущених позиках, необхідністю сплачувати капітальну суму боргу. Випуск позик дає змогу уряду покрити дефіцит бюджету та розширити фінансування державних потреб. Щоправда, випуск облігацій державних позик без ретельного та всебічного врахування всіх факторів і обставин може загрожувати економічній безпеці, витісненню приватних інвестицій тощо.

Аналіз зарубіжних та вітчизняних джерел відзначає, що з усіх напрямів дослідження проблеми державного боргу можна виділити два. Перший напрямок – це дослідження А.Лернера, який розглядаючи наслідки державного боргу, виділяв дві його частини – внутрішній і зовнішній борг. Погоджуємось із такою думкою, що внутрішній борг не можна розглядати як тягар, перекладений на майбутні покоління, а зовнішній борг тільки тоді стає тягарем, коли залучені кошти ідуть на поточні цілі й не призводять до створення нової вартості та багатства. Зовнішні позики, залучені на фінансування об'єктів промислового чи сільськогосподарського виробництва, тобто витрачені продуктивно, створюють можливість повернути кошти з процентами та водночас збільшити національне багатство. Даний погляд з окремими корекціями можна застосувати до умов перехідної економіки України.

Другий напрямок обґрунтовується кейнсіанським підходом до посилення макроекономічного управління та регулювання сукупного попиту і пропозиції, стимулювання споживання в довгостроковому періоді, що спонукає розглядати державний борг в контексті “ефективного попиту” та його безперечного стимулювання.

Досліджуючи економічні передумови формування державного боргу відзначимо, що бюджетний дефіцит виникає як результат кризових явищ в економічному та політичному житті держави і призводить до утворення та зростання державного боргу. Бюджетний дефіцит збільшує державний борг, а зростання боргу, в свою чергу, потребує додаткових витрат бюджету на його обслуговування і тим самим збільшує бюджетний дефіцит. Дефіцит може бути пов'язаний з необхідністю здійснення значних державних вкладень у розвиток економіки. В цьому випадку він відображає не кризовий стан суспільних процесів, а державне регулювання економічної кон'юнктури, прагнення забезпечити прогресивні зрушення в структурі суспільного виробництва. Дефіцит може відображати кризові явища в економіці, її розвал, неефективність фінансово-кредитних зв'язків, нездатність уряду тримати під контролем фінансову ситуацію в країні. В цьому випадку бюджетний дефіцит – явище надзвичайно загрозливе, яке вимагає здійснення не лише

термінових економічних заходів по стабілізації економіки, фінансовому оздоровленню господарства, але і відповідних політичних рішень [3].

Проведений аналіз основних законодавчих актів з питань формування та обслуговування державного боргу в Україні засвідчив необхідність подальшого їх вдосконалення та доповнення. Забезпечення стабільної та науково обгрунтованої правової бази є головною передумовою регулювання та зменшення державної заборгованості.

Щодо економічних показників, то необхідно відзначити, що за даними Уряду, станом на початок жовтня 2019 року державний та гарантований державою борг України становив 1 997,75 млрд грн або 82,95 млрд дол. США, в тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг – 1 159,84 млрд грн (58,06% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 48,16 млрд дол. США; державний та гарантований державою внутрішній борг – 837,91 млрд грн (41,94%) або 34,79 млрд дол. США.

Державний борг України становив 1 758,01 млрд грн (88, 00% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 73,00 млрд дол. США. Державний зовнішній борг становив 931,20 млрд грн (46,61% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 38,67 млрд дол. США. Державний внутрішній борг становив 826,81 млрд грн (41,39% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 34,33 млрд дол. США.

Гарантований державою борг України становив 239,74 млрд грн (12,00%) або 9,95 млрд дол. США, в тому числі: гарантований державою зовнішній борг – 228,64 млрд грн (11,44%) або 9,49 млрд дол. США; гарантований державою внутрішній борг – 11,10 млрд грн (0,56%) або 0,46 млрд дол. США.

І останнє. На сьогодні найбільш використовувана модель залучення та використання фінансових коштів, зокрема в частині дерегуляцій, що надходять до України з-за кордону визначається урядовою стратегією максимального збільшення обсягів фінансових надходжень від зарубіжних джерел, включаючи міжнародні фінансові організації [4]. Для зниження державної заборгованості необхідно впровадити дієві заходи щодо оптимізації заборгованості, зокрема забезпечення публічної політики щодо оптимальних розмірів державної заборгованості, яке можливе шляхом законодавчого встановлення відповідних розмірів внутрішнього та зовнішнього боргу на певну дату відносно макроекономічних показників. Важливо, постійне вдосконалення системи державного управління та обслуговування державного боргу через подовження терміну обороту боргових зобов'язань і реструктуризації боргових зобов'язань.

Література

1. Антикризове управління національною економікою : монографія / за заг. ред. І.Й. Малого. Київ : КНЕУ, 2017. 368 с.
2. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: Моногр. Київ : УАДУ, 2002. 392 с.
3. Глобальні тенденції і перспективи: світова економіка та Україна / наук. ред. В. Юрчишин. Київ : Заповіт, 2018. 202 с.
4. Воротін В. Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 1. С. 95–102.

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Тимцік Марта

У зв'язку з перерозподілом повноважень по управлінню земельними ресурсами під час реалізації концепції децентралізації Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження №60-р від 31.01.2018 щодо “Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад”, що робить актуальним питання доцільності (недоцільності) здійснення державного контролю за реалізацією права власності на землю територіальними громадами, механізмів здійснення такого контролю, його завдань, принципів та мети.

Відповідно до ст. 14 Конституції України, земля перебуває під особливою охороною держави, оскільки є її стратегічним ресурсом. Тому однією з функцій держави є забезпечення надійного та ефективного державного контролю над використанням та охороною земель.

В Україні державний контроль над використанням та охороною земель здійснюється відповідно до положень Земельного кодексу України, Закону України “Про державний контроль над використанням та охороною земель”, “Про охорону земель” та інших нормативно-правових актів.

Методологія здійснення державного контролю врегульована спеціальним Законом України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” згідно положень ст. 2 якого основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель є забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері

охорони та раціонального використання земель; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Основними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, що визначені у ст. 3 цього Закону є забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель [1].

Натомість зазначений нормативно правовий акт не дає самого визначення поняття “державний контроль над використанням та охороною земель”. В науковій літературі зустрічаються різні його трактування. Так, Ю.І. Яременко вважає, що “найоптимальнішим для сучасних умов є наступне визначення поняття державного контролю над використанням та охороною земель: сукупність здійснюваних органами державної влади організаційно-правових заходів, спрямованих на спонукання суб’єктів земельного права, учасників земельних правовідносин до виконання правил і дотримання норм земельного законодавства та попередження земельних правопорушень, що має на меті забезпечити науково обґрунтоване, раціональне й ефективне використання та охорону земель” [2, с. 37]. Т.С. Кичилюк подає визначення державного контролю над використанням та охороною земель як цілеспрямовану, корисну, суспільно необхідну діяльність у галузі земельних ресурсів, результатом якої є усунення порушень земельного законодавства та реальне зміцнення законності в земельній сфері [3, с. 7, 8], а також “поняття державного контролю над використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення, який є сукупністю організаційно-правових, організаційно-господарських, агротехнічних та інших заходів, які здійснює держава з метою ефективного цільового використання землі у сільському господарстві, збільшення кількості земель сільськогосподарського призначення та збереження їх якісних властивостей, що включає охорону цих земель від їх необґрунтованого скорочення, боротьбу із забрудненням ґрунтів, а також здійснення запобіжної та правоохоронної діяльності державними земельними інспекціями” [3, с. 8]. На нашу думку, визначення, подане Ю.І.

Яременком, більш повно характеризує сутність державного контролю над використанням та охороною земель.

Державний контроль над використанням та охороною земель, відповідно до ст. 5 Закону України “Про державний контроль над використанням та охороною земель”, розділено на три різні частини, за які відповідають різні органи центральної виконавчої влади, зокрема: 1) державний контроль над використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює Державна інспекція сільського господарства України – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та з липня 2016 – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру – у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів); 2) державний контроль над дотриманням вимог законодавства України про охорону земель здійснює Державна екологічна інспекція України – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів; 3) моніторинг родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення проводить Міністерство аграрної політики та продовольства України – центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики [1].

Здійснюючи аналіз функціональних повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері здійснення державного контролю над використанням та охороною земель слід зазначити, що між ними відсутня чітка послідовність та взаємоузгодженість, повноваження вказаних органів дублюються і нерідко передаються від одного уповноваженого органу до іншого. Вказане на нашу думку є наслідком відсутності ефективного державного контролю у цій сфері, що потребує удосконалення. Зокрема, одним із таких напрямів може бути посилення розвитку самоврядного та громадського контролю над використанням та охороною земель.

Відтак, здійснення ефективного державного контролю над використанням та охороною земель потребує розмежування функцій центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення взаємоузгодженості контролюючих дій і заходів.

Література

1. Про державний контроль над використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.

2. Яременко Ю.І. Державний контроль за охороною та використанням земель : метод. посіб., вид. дооп. та перероб. Київ, 2011.

3. Кичилук Т.С. Державний контроль над використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Київ, 2007. 20 с.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Ференчак Ярина

Децентралізація публічної влади є втіленням демократичних здобутків, при якому головним представником влади є місцева громада, що виступає одним з ініціаторів змін на місцевому рівні. Здобуття певних фінансових, соціальних, політичних свобод формує демократичну перманенту місцевого самоврядування.

Особливу увагу слід приділити правовому забезпеченню реформи децентралізації публічної влади в Україні, а також виокремити ті нормативно-правові акти, які створили підґрунтя для впровадження реформи.

Певні спроби реорганізації місцевого самоврядування відбулися ще до революції Гідності, адже у 2015 році, відразу після Помаранчевої революції, було розроблено законопроект про нову адміністративно-територіальну систему України. У 2009 році урядовцями затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування, проте вже через рік реалізація цього проекту припинилась.

Тим не менш, реальне здійснення муніципальної реформи розпочалось у 2014 році, після схвалення 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Основною мотивацією початку цієї далекосяжної реформи була надзвичайна концентрація повноважень і ресурсів у центрі.

У Концепції було зазначено, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [1].

Також постановою Верховної Ради України був схвалений План законодавчого забезпечення реформ в Україні, у якому висвітлено питання щодо децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [2].

Наступним кроком було прийняття парламентом Закону України “Про засади державної регіональної політики”. Згідно статистичних даних, це сприяло фінансовій підтримці регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад, що за час реформи зросла у 41,5 разів (з 0,5 млрд. грн у 2014 році до 19,37 млрд. грн у 2018 році).

Окрім того, децентралізаційні процеси знайшли відображення у Програмі діяльності Уряду та “Стратегії – 2020”, затвердженій Указом Президента України від 15.01.2015 року № 5/2015 і планах їх реалізації.

Вагомим кроком на шляху муніципальної реформи стало попереднє схвалення 31.07.2015 року Верховною Радою України проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”, який відображав нову модель територіальної організації влади [3]. Проте остаточне внесення змін до Основного Закону так і не відбулося і законопроект був відкликаний – 29.08.2019 р.

Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно було об’єднати зусилля громад і їхніх територій, а також була потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – “Про добровільне об’єднання територіальних громад” та “Про співробітництво територіальних громад”.

Метою Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [4].

Закон України “Про співробітництво територіальних громад” розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва. Це важливо, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки упровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об’єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [5].

Для підвищення темпів муніципальної реформи, яка дещо сповільнилася через затримку конституційних змін, у 2015 році було

розпочато бюджетну децентралізацію шляхом внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. В результаті, органи місцевого самоврядування отримали додаткові бюджетні повноваження та стабільні джерела доходів для їх реалізації. Це стимулювало громади до об'єднання з огляду на те, щоб об'єднані громади отримували всі повноваження та фінансові ресурси, якими володіють міста обласного значення, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та державні субвенції.

У 2017 році до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” були внесені зміни, які усунули певні прогалини. Зокрема, 9 лютого 2017 року прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад” та 14 березня 2017 року – Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів”.

За даними Моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування, підготованого Міністерством розвитку громад і територій України, станом на 10.11.2019 року кількість сформованих об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) зросла до 1002 (з них: 92 – призначено перші місцеві вибори на грудень 2019 р., 23 - очікують рішення ЦВК про призначення перших місцевих виборів та 43 ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення). До 43 міст обласного значення приєдналися 126 територіальних громад. У 6 містах обласного значення розпочато процедуру приєднання. На території об'єднаних громад проживає більше 11,2 млн. людей (31,9% від загальної кількості населення України). Площа ОТГ становить 238,8 тис.км² (42,8 % від загальної площі України) [6].

Проте, для завершення процесу децентралізації необхідним є прийняття цілої низки законодавчих актів, а саме:

– Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), що забезпечить повноцінну імплементацію Європейської хартії місцевого самоврядування. Зміни повинні базуватись, як і в розвинутих європейських країнах, на принципах субсидіарності, повсюдності, фінансової самодостатності [7];

– закону щодо порядку формування нового адміністративно-територіального устрою України, оскільки необхідно здійснити декомунізацію вітчизняного законодавства саме в частині регулювання адміністративно-територіальної організації держави. У цьому контексті варто зазначити, що було підготовлено та подано до парламенту минулого скликання законопроект “Про засади адміністративно-територіального

устрою України” (реєстраційний № 8051 від 22.02.2018 року) (відкликано – 29.08.2019р.) [8]. Питання щодо порядку утворення адміністративно-територіальних одиниць, на сьогоднішній день, законодавчо не врегульовані, лише у ст.85 Конституції України міститься положення, яке визначає компетенцію Верховної Ради України у цій сфері [9];

– закону про внесення змін до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” у частині, що стосується перспективних планів формування територій громад АРК, областей. Як показує практика, об’єднання частини територіальних громад відбулося не у відповідності до перспективних планів та без урахування Методики щодо їх формування, затвердженої Постановою Уряду від 08.04.2015 р. № 214. Попри те, позитивним моментом є те, що 12.11.2019 року парламент прийняв за основу урядовий законопроект щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей [10];

– закону про внесення змін до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, оскільки необхідно узгодити норми даного нормативно-правового акта з тими концептуальними підходами, які закладені Законом України “Про державну службу” і привести їх у відповідність з європейськими принципами державної служби. Відповідний законопроект було відкликано 29.08.2019 р. [11];

– закону щодо наділення виконавчих органів сільських, селищних та міських рад повноваженнями у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, що як наслідок сприятиме наближенню таких послуг до споживача та підвищенню якості їх надання (у даному випадку потрібно внести зміни до Закону України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану”) [12] тощо.

З метою реалізації законодавчих положень, Дніпропетровська обласна державна адміністрація (далі – ОДА) спільно з регіональним Центром розвитку місцевого самоврядування за сприяння програми “U-LEAD з Європою” розробили Стратегію децентралізації Дніпропетровщини, яка включає 12 секторальних регіональних стратегій у різних сферах. Таким чином, громади Дніпропетровщини та інших регіонів, як діючі, так і майбутні, отримали чіткі галузеві стратегії розвитку та адреси кращих практик децентралізації [13].

Слід відзначити, що Дніпропетровщина займає передову позицію в державі у процесі децентралізації. Саме у цій області - найбільша кількість сформованих ОТГ. Нині на Дніпропетровщині – сімдесят дві ОТГ. Дві з них утворилися навколо міст обласного значення – Покрова й Марганця [6].

Серед районів повністю охоплені об’єднаними громадами території Апостолівського, Межівського, Павлоградського та Широківського. Серед новостворених – Слов’янська та Брагинівська ОТГ. Як зазначили в

департаменті економічного розвитку Дніпропетровської ОДА, перехід до нової системи адміністрування, у першу чергу, вигідний жителям. Від такої кооперації вони отримують багато переваг – і самостійність у прийнятті рішень, і додаткові фінансові можливості. Територіальні громади області утримують національне лідерство і за фінансовою спроможністю. Кошти вони вкладають у розвиток інфраструктури сіл. А це – і осучаснені вулиці з енергозберігаючим освітленням, і оновлені школи, амбулаторії, дитсадки та клуби.

За даними Моніторингу процесу децентралізації (від 10.11.2019 р.) площа спроможних ОТГ ставить 71,5 % від загальної території Дніпропетровської області, а кількість населення ОТГ – 91,5% від загальної кількості населення Дніпропетровщини.

Об'єднані громади отримали чимало можливостей, оскільки місцеві бюджети зросли втричі, у зв'язку з запровадженням прямих міжбюджетних відносин та повної фінансової самостійності. Відбувається розвиток сільської медицини, будівництво дитсадків та капітальний ремонт доріг, впровадження альтернативної енергетики. Такі вагомі результати реформи децентралізації влади на Дніпропетровщині були відзначені й на засіданні Ради регіонального розвитку [6].

Зокрема, у 2018 році в області було здійснено капітальний ремонт 250 км доріг, вартість якого склала 1 500 000 000 грн. Крім того, запущено в роботу Покровську сонячну електростанцію (240 МВт), яка є другою за потужністю СЕС в Європі, і щорічно вироблятиме 400 млн.кВт*год “зеленої” електроенергії. Також, здійснюється розширення мережі опорних шкіл, планується їх відкриття у кожній громаді області, на умовах співфінансування буде створено новий освітянський простір та додаткові опорні школи. Чотирнадцять ОТГ беруть участь у пілотних проектах щодо управління відходами [14].

Можна підсумувати, що прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації влади та євроінтеграція України стоять в одній площині. Децентралізація – це ключовий елемент нашої підготовки до майбутнього членства в Європейському союзі. Немає реформи – немає перспективи членства, і навпаки, ефективне впровадження цієї ідеї – обумовить відсутність аргументів упротивників європейської перспективи України.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

2. План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 4 черв. 2015 р. № 509-VIII. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/le/text/35/f444365n15.zip>.

3. Бедрій Р.Б. Правове забезпечення муніципальної реформи в Україні // Вісник Львівського університету. 2019. Вип. 68. С. 132–141. (Серія: юридична).

4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII (із змінами). URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

5. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування(станом на 10 листопада 2019 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>.

7. Концепція змін до Конституції України в частині децентралізації. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/473/%D0%97%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B8_%D0%B4%D0%BE_%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%83%D1%89%D1%96%D1%97%D1%97_05.11.2019.pdf

8. Про засади адміністративно-територіального устрою України : Проект Закону України № 8051 від 22.02.2018р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508. (відкликано – 29.08.2019 року).

9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

10. Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” : Проект Закону України № 2189 від 30.09.2019 (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей). URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66965 (дата звернення – 18.11.2019 р.).

11. Про внесення змін до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” : Проект Закону України № 8389 від 17.05.2018 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64016. (Законопроект відкликано : 29.08.2019 р.).

12. Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та наближення до громадян адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану : Проект Закону України № 6150

від 28.02.2017р. URL : http://w1.c1.-rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6150&skl=9. Законопроект відкликано : 29.08.2019 р.

13. Стратегія децентралізації Дніпропетровщини. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/5626>.

14. На Дніпропетровщині розширять мережу опорних шкіл // Укрінформ. 2019. № 22. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2803004-na-dnipropetrovsini-oporni-skoli-stvorat-majze-v-koznij-gromadi.html>.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Баймуратов Максим, аспірант Маріупольського державного університету.

Баймуратов Михайло, доктор юридичних наук, професор, Інститут законодавства Верховної Ради України, головний науковий консультант.

Барбір Ірина, аспірантка Львівського регіонального інституту державного Управління Національної академії державного управління при Президентові України.

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

Баштанник Алла, кандидат наук з державного управління, заступник директора Дніпровського регіонального відділення Національної школи суддів України.

Баштанник Віталій, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

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

Блажівська Мар'яна, аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Бобровник Деніс, здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України, директор Адвокатського альянсу “Баймуратов і партнери”.

Богашева Наталія, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, науковий консультант Управління забезпечення діяльності судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

Бойко Наталія, аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Бориславський Любомир, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка.

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

Василюк Олена, аспірантка Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Вербова Оксана, доктор економічних наук, доцент, професор кафедри менеджменту Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Ворогін Валерій, доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України.

Гаврашенко Аліна, аспірант Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

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

Гіряк Володимир, депутат Львівської обласної ради, аспірант Львівського національного університету імені Івана Франка.

Голош Наталія, аспірантка Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Гончаренко Марина, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Гураль Павло, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка.

Дзяна Галина, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Дробот Ігор, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Євдокимов Сергій, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.

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

Занько Юрій, директор Інституту післядипломної освіти та до університетської підготовки Львівського національного університету імені Івана Франка.

Калашник Надія, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Камінська Марія, аспірант Львівського національного університету імені Івана Франка.

Ключковський Юрій, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри загальнонотеретичного правознавства та публічного права Національного університету “Києво-Могилянська академія”.

Кобилецький Микола, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного і фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка.

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

Коваль Олег, кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України.

Ковальчук Віталій, доктор юридичних наук, завідувач кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету “Львівська Політехніка”.

Колосовська Ірина, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Коробка Іван, командир, льотчик 1 класу Спеціального авіаційного загону оперативно-рятувальної служби ДСНС.

Корольчук Олена, кандидат наук з державного управління, докторант Національної академії державного управління при Президентові України.

Кофман Борис, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, головний науковий консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.

Кравченко Віктор, кандидат юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри конституційного,

адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму.

Курило Тетяна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу Львівського державного університету внутрішніх справ.

Кусий Віктор, аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, в.о. начальника управління майном спільної власності Львівської обласної ради.

Леонов Олександр, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України, суддя Маліновського районного суду м. Одеси.

Малько Наталія, аспірант Харківського регіонального інституту державного управління національної академії державного управління при Президентові України.

Медвідь Федір, доктор наук в галузі політології, кандидат філософських наук, доцент, професор МКА, професор кафедри теорії держави і права та конституційного права Міжрегіональної академії управління персоналом.

Мельниченко Ярослав, доктор філософії в галузі права, докторант Міжрегіональної академії управління персоналом.

Микієвич Михайло, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри європейського права факультету міжнародних відносин Львівського національного університету імені Івана Франка.

Могілевський Всеволод, кандидат юридичних наук, прокурор Київської місцевої прокуратури № 2.

Павлов Сергій, начальник навчально-методичного відділу Інституту державного управління у сфері цивільного захисту.

Петровський Петро, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Полішук Юлія, аспірант Харківського регіонального інституту державного управління національної академії державного управління при Президентові України.

Порайко Устим, аспірант Національної академії державного управління при Президентові України.

Пристай Ростислав, студент Львівського національного університету імені Івана Франка.

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

Рагімов Фаїр, кандидат наук з державного управління, докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Сеник Святослав, асистент кафедри європейського права Львівського національного університету імені Івана Франка.

Серняк Олег, кандидат наук з державного управління, докторант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Софінська Ірина, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету “Львівська політехніка”.

Стецюк Наталія, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ.

Сушинський Олександр, доктор наук з державного управління, професор, перший заступник директора Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Твердохліб Анатолій, аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом.

Тертичка Валерій, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри суспільного врядування, керівник магістерської програми “Публічне управління та адміністрування” Києво-Могилянської школи врядування Національного Університету “Києво-Могилянська академія”.

Тимцік Марта, аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, помічник судді Західного апеляційного господарського суду.

Ференчак Ярина, студентка Львівського національного університету імені Івана Франка.

Хван Руслан, здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України.

Чисневич Тетяна, аспірант Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, головний спеціаліст відділу фінансів соціально-культурної сфери Департаменту фінансів Харківської обласної державної адміністрації.

Шевчук Богдан, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління Львівського регіонального інституту

державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Школик Андрій, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка.

Яворська Ірина, кандидат юридичних наук, професор, доцент кафедри європейського права факультету міжнародних відносин Львівського національного університету імені Івана Франка.

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

СВІТЛИНИ КОНФЕРЕНЦІЇ



*Президія конференції: (д. н. з держ. упр., проф. О. Сушинський;
д. ю. н., проф. М. Микієвич; д. е. н., проф. М. Мальський)*



*Орг комітет конференції (к. ю. н., доц. Р. Бедрій;
д. н. з держ. упр., проф. О. Сушинський; д. ю. н., проф. М. Микієвич)*



Учасники конференції



Дискусія з проблемних питань на конференції

Наукове видання

**МІЖНАРОДНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ**

**ВСЕУКРАЇНСЬКА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ
ЗА МІЖНАРОДНОЮ УЧАСТЮ**

(20 грудня 2019 р., м. Львів)

Відповідальна за випуск
Комп'ютерна верстка,
дизайн обкладинки

Н. З. Онисько

І. Б. Тарай

*Матеріали та пристатейна література
публікуються в авторській редакції.
За достовірність фактичної інформації у публікаціях
відповідальність несуть автори*

Підписано до друку 28.02.2020 р. Формат 70x100/16
Обл.-вид. арк.15,9 . Ум.-друк. арк. 17,47
Наклад 100 примірників. Замовлення № 4/20

**Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України**

Реєстраційне свідоцтво Серія ДК № 1819 від 27.05.2004 р.
Україна, 79491, Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16
тел. (032) 234-62-46

Електронна пошта: statya.lviv@gmail.com
веб-адреса: www.lvivacademy.com

Надруковано з готових діапозитивів у ТзОВ “Простір М”
Свідоцтво ДК № 2167 від 21.04.2005 р.
79000 м. Львів, вул Чайковського, 27
Тел.:(032) 261-09-05, e-mail:prostir@litech.net