

**Львівська обласна рада**

**Львівський національний університет імені Івана Франка  
(юридичний факультет)**

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

**МАТЕРІАЛИ  
III ВСЕУКРАЇНСЬКОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ**

(21 травня 2021 року, м. Львів)

Львів 2021

УДК 342.25-048.78(477)(06)

*Рекомендовано до друку  
Вченою радою юридичного факультету  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
(протокол № 19 від 24 червня 2021 р.)*

**Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи** : матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції (21 травня 2021 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. О. В. Баганова, доц. Р. Б. Бедрія. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2021. – 202 с.

Матеріали збірника присвячені проблемам реформування місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в сучасній Україні.

Мета конференції: обговорення здобутків і проблемних питань проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також визначення основних напрямів її здійснення на сучасному етапі.

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

УДК 342.25-048.78(477)(06)

© ЛНУ ім. Івана Франка, 2021

© Юридичний факультет, 2021

## ЗМІСТ

|                 |   |
|-----------------|---|
| Передмова ..... | 7 |
|-----------------|---|

### I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

**Гураль П. Ф.**

|  |    |
|--|----|
| Реформа децентралізації публічної влади в Україні:<br>проблеми її завершення ..... | 11 |
|--|----|

**Баймуратов М. О.**

|   |    |
|---|----|
| Роль громадянського суспільства у формуванні<br>правового простору місцевого самоврядування України ..... | 17 |
|---|----|

**Батанов О. В.**

|  |    |
|--|----|
| Конституційно-правове забезпечення правозахисної<br>діяльності у сфері місцевого самоврядування: інституційні<br>та функціонально-праксеологічні аспекти ..... | 24 |
|--|----|

**Воротін В. Є., Шинкарьов А. М.**

|  |    |
|--|----|
| Роль законів управління та механізмів<br>у сфері стратегічного планування розвитку<br>регіонів України: питання теорії ..... | 30 |
|--|----|

**Кравченко В. В.**

|  |    |
|--|----|
| Концептуальні проблеми систематизації законодавства<br>про статус депутатів місцевих рад ..... | 36 |
|--|----|

### II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

**Дробуш І. В.**

|  |    |
|--|----|
| Інститут префекта в Україні: законодавчі перспективи ..... | 44 |
|--|----|

**Кобилецький М. М.**

|   |    |
|---|----|
| Вплив магдебурзького права на реформу місцевого<br>самоврядування в Україні ..... | 49 |
|---|----|

|  |     |
|--|-----|
| <b>Пухтинський М. О.</b>   |     |
| Інституційне забезпечення децентралізації публічної влади ...  | 54  |
| <b>Бедрій Р. Б.</b>  |     |
| Просторове планування в територіальних громадах<br>у контексті реформи децентралізації влади в Україні .....     | 59  |
| <b>Галус О. О.</b>   |     |
| До питання про забезпечення права територіальних громад<br>на місцевий референдум .....                          | 64  |
| <b>Янюк Н. В.</b>  |     |
| Проблеми доступності адміністративних послуг<br>в умовах децентралізації публічної влади .....                   | 67  |
| <b>Кравченко В. В., Лебідь Т. І.</b>   |     |
| Тенденції розвитку статусу депутатів місцевих рад:<br>теоретичні та прикладні аспекти .....                      | 72  |
| <b>Верлос Н. В.</b>  |     |
| Децентралізація публічної влади в Україні:<br>проблеми рецепції зарубіжного досвіду .....                        | 87  |
| <b>Кофман Б. Я.</b>  |     |
| Вплив настанов природного права на розвиток<br>муніципально-правового статусу людини .....                       | 91  |
| <b>Бальцій Ю. Ю.</b>   |     |
| Розмежування компетенцій місцевих органів<br>виконавчої влади й органів місцевого самоврядування .....           | 101 |
| <b>Костецька Т. А.</b>   |     |
| Про вдосконалення інформаційного забезпечення місцевого<br>самоврядування: децентралізаційна обумовленість ..... | 106 |
| <b>Кобрин В. С., Голєв О. Є.</b>   |     |
| Спроби внесення змін до Конституції України<br>в 2014–2020 роках у контексті децентралізації влади .....         | 111 |

**Батанова Н. М.**

Концептуальні проблеми юридичної відповідальності  
у сфері місцевого самоврядування  
в умовах децентралізації публічної влади ..... 117

**Чиркін А. С.**

Актуальні питання інституту префекта  
в європейських країнах..... 122

**Хорт І. В.**

Правове регулювання діяльності інституту  
«Поліцейський офіцер громади» в умовах реформування  
Національної поліції України ..... 126

**Чорнолуцький Р. В.**

До питання формування парадигми законопроектної  
муніципальної діяльності в контексті соціального  
проекткування та соціального конструювання ..... 130

**Панчишин Р. І.**

Об'єднана територіальна громада як інститут  
громадянського суспільства ..... 137

**Голоядова Т. О., Назарчук А. В.**

Правові аспекти формування місцевих  
бюджетів України у нових реаліях ..... 143

**Курило Т. В.**

Місцеві бюджети в контексті фінансової  
децентралізації в Україні..... 148

**Коваль О. М.**

Вплив фінансової децентралізації  
на соціально-економічний розвиток  
регіонів..... 152

**Боярський О. О.**

Роль децентралізації у становленні феноменології  
муніципальної людини в Україні..... 158

**Потапчук Г. В.**

Актуальні проблеми визнання екологічного  
конституціоналізму: локальне вимірювання ..... 164

**Проданик В. М.**

Організаційно-правове забезпечення місцевого  
самоврядування та територіальної організації влади  
в Україні: управлінський аспект ..... 172

**Гірняк В. О.**

Управління міською комунальною власністю:  
правове регулювання та практичні аспекти ..... 177

**Баймуратов М. М.**

Компетенція місцевого самоврядування  
в контексті глобального управління ..... 181

**Боярський В. О.**

Сприйняття зарубіжного досвіду децентралізації  
органами місцевого самоврядування України:  
до визначення методологічних підходів ..... 187

**Посторонко І. Г.**

Європейський муніципалізм як основоположна  
константа місцевого самоврядування в Україні ..... 195

## Передмова

Актуальність і важливість проблематики реформування місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в сучасній Україні, яка стала предметом обговорення на III Всеукраїнській науково-практичній конференції «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи», не викликає сумнівів.

Адже визнання державою місцевого самоврядування є гаслом та метою послідовних реформаторських дій усіх демократичних країн сучасного світу. Фундаментальними принципами проведення цих реформ проголошено субсидіарність та децентралізацію публічної влади. Саме реформи щодо децентралізації є визначальною умовою формування дієздатних територіальних громад та реального місцевого самоврядування, яке ефективно та незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям різноманітні публічні послуги.

Знаменно, що конференція відбулася напередодні 25 річниці Конституції України та 30 річниці Незалежності України. Формування місцевої влади на принципах самоврядування і децентралізації стало стратегічним напрямом розвитку демократичної державності та громадянського суспільства з перших днів проголошення незалежності України. Відповідно до статті 7 Конституції в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, первинним суб'єктом та носієм функцій якого є територіальні громади.

Громадівський устрій – це та вісь, навколо якої обертається усе життя українського народу. Цим підтверджується безальтернативність його поступу на шляху формування нації самоврядних громад та муніципалізму, реалізації фундаментальних конституційних цінностей громадоправства, як найкращого способу демократичного правління, в основі якого субсидіарність, децентралізація та делегування значної частини повноважень з центру місцевим органам влади. Визнання прав територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування стало не лише конституційною фіксацією системоутворюю-

ючої ролі місцевого самоврядування у демократичних процесах, а й офіційним підкресленням його значення як національного інтересу.

Історія розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні характеризується протиборством тенденцій централізації та децентралізації у державі. В їх основі насамперед об'єктивні передумови та фактори, пов'язані, з одного боку, із процесами становлення демократичної соціально-правової держави, в якій народ здійснює свою владу, в тому числі реалізуючи своє право на місцеве самоврядування, а також приєднання до провідних міжнародних стандартів муніципальної демократії та прав людини тощо, а, з іншого боку, необхідністю збереження українського унітаризму, республіканського устрою, єдиного економічного та правового простору. Особливо загострилися ці питання в умовах окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції з її боку на Сході України. Водночас існують і суб'єктивні чинники, багато у чому пов'язані не тільки з проблемами перехідного періоду, а й із відсутністю державної волі у всебічному визнанні прав місцевого самоврядування, багаторічною недовірою держави до населення та його здатності до самоорганізації, браком наукової концепції, загальноновизнаних підходів до вирішення проблеми гармонізації тенденцій централізації та децентралізації тощо.

Події останніх років стали доволі знаковими для усіх, хто переймається проблемами децентралізації та місцевого самоврядування: практиків, теоретиків, експертів, політиків та ін. Ми є свідками динамічних процесів об'єднання територіальних громад. Відбулися суттєві зміни у сфері надання адміністративних послуг та фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Започатковано реформу адміністративно-територіального устрою. На часі зміни до Конституції України в частині щодо децентралізації та територіальної організації публічної влади.

Отже, питання щодо реформи місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в цілому набувають стратегічного значення в сучасних умовах державотворення.

Організація різноманітних наукових форумів, конференцій, круглих столів та інших заходів відіграє позитивну роль у такій важливій

для нашої країни сфері конституційного життя. Проведення III Всеукраїнської науково-практичної конференції «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи» зробило свій сильний внесок у справу розбудови демократії в Україні, формування сучасних поглядів на проблеми та перспективи розвитку місцевого самоврядування і децентралізації публічної влади, оскільки питання, які на ній розглядали, мали глобальний та стратегічний для нашої країни характер.

Питання місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади дедалі частіше стає предметом широких дискусій і наукових досліджень. Становлення нової держави, а саме цей процес триває зараз в Україні, майже завжди потребує інноваційних підходів у такому напрямі, як демократія. Питання ефективності місцевого самоврядування, реальності муніципальних прав людини, доступності та якості надання публічних послуг у територіальних громадах, рецепції позитивного зарубіжного муніципального досвіду та застосування сучасних міжнародних стандартів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальними в умовах нашого часу.

Саме актуальність цієї проблематики сприяла тому, що конференція «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи», яку вже втретє організовує і проводить юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка спільно з Львівською обласною радою, стала традиційною. Як і в попередні роки, конференцію було присвячено актуальним теоретичним та прикладним проблемам місцевого самоврядування. Вона відбулася за участю провідних науковців та науково-педагогічних працівників таких закладів вищої освіти і наукових установ України, як Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Інститут законодавства Верховної Ради України, Львівський національний університет імені Івана Франка, Національний університет «Одеська юридична академія», Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Запорізький національний університет та інших.

Зважаючи на те, що проведення науково-практичної конференції з проблем розвитку місцевого самоврядування та децентраліза-

ції публічної влади у Львівському національному університеті стало традицією, а також з урахуванням розширення географії її учасників, можна дійти висновку, що потреба в обговоренні відповідних питань муніципальної теорії та практики залишається нагальною для всіх регіонів держави. Програма конференції була надзвичайно цікавою та різноманітною. Проблематика, що визначала теми виступів на ній, є актуальною як для муніципальної теорії, так і для практики, що стало підставою для підготовки та видання збірника наукових праць учасників конференції.

Сподіваємося, що видання буде цікавим та корисним як для науковців, викладачів, магістрів та студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти, депутатів місцевих рад, посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, так і усіх, хто цікавиться проблемами децентралізації. Лише професійна наукова дискусія та обмін досвідом дадуть новий імпульс подальшому розвитку демократії та муніципалізму в Україні.

**О. В. Батанов**

доктор юридичних наук, професор;

**Р. Б. Бедрій**

кандидат юридичних наук, доцент

## **I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ**

**Гураль П. Ф.**

завідувач кафедри конституційного права  
Львівського національного  
університету імені Івана Франка,  
доктор юридичних наук, професор

### **РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ЇЇ ЗАВЕРШЕННЯ**

Реформа децентралізації публічної влади в Україні має особливо велике значення для розвитку держави і суспільства. Вона передбачає відхід від централізованої моралі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та створення ефективності системи територіальної організації влади в Україні, реалізації вповні положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самостійності місцевого самоврядування. А також створення і підтримання повноцінного життєвого середовища для громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення їхніх інтересів в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

Для успішної реалізації реформи Кабінет Міністрів України 01.04.2014 року розробив і схвалив «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» («Урядовий кур'єр» № 67 від 11.04.2014); Верховна Рада України 5 лютого 2015 року прийняла Закон «Про добровільне об'єднання громадян» № 157-VIII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, №-13, ст. 91); Кабінет Міністрів України Постановою від 08.04.2015 року № 214 затвердив Методику формування спроможних територіальних громад» («Урядо-

вий кур'єр» № 80 від 06.05.2015); Міністерство розвитку громад та територій України періодично моніторило процес децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування.

Поряд із цим, необхідно відзначити, що більшість керівників територіальних громад, керівників державних адміністрацій, районних і обласних рад не сприйняли цю реформу як найважливішу державну справу. Про це свідчить той факт, що станом на жовтень 2018 року після 5 років від прийняття цих важливих актів, не всі обласні ради затвердили перспективні плани на об'єднання територіальних громад на власній території. На вказану дату із 24 областей лише три (Кіровоградська, Сумська, Чернігівська) покрили всю територію своїх регіонів. План Закарпатської області не було затверджено через саботування реформи головою обласної державної адміністрації та обласною радою. Протягом чотирьох років в Україні було об'єднано лише 30 % від існуючих громад.

У Львівській області перспективним планом було передбачено об'єднати 84 територіальні громади, проте станом на червень 2018 року було об'єднано лише 35 громад. А у третині районів області не було жодної об'єднаної територіальної громади (Буський, Дрогобицький, Золочівський, Перемишлянський, Радеківський, Турківський, Яворівський).

Завершення об'єднання територіальних громад, що відбувалося під впливом Кабінету Міністрів, Міністерства розвитку громад та територій України, державних адміністрацій дало значну кількість несамодостатніх громад, а ті, що були приєднані до міст, а також ті, що об'єдналися у межах цілих районів, не можуть впоратися зі завданнями щодо належного обслуговування населення.

Усі ці факти були результатом недостатньої просвітницької, малоефективної організаційно-управлінської та контрольної роботи відповідного міністерства, а також обласних державних адміністрацій та обласних рад, які не зуміли переконати голів територіальних громад, депутатів місцевих рад про особливо важливу реформу публічної влади в Україні та надати їм необхідну допомогу в цій справі.

Унаслідок організації контролю й участі Кабінету Міністрів України процес реформи децентралізації влади було продовжено й

## І. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

---

спрямовано до завершення першого етапу (кроку), зокрема визначено територіальну основу органів місцевого самоврядування.

Верховна Рада України 17 липня 2020 року прийняла постанову про скорочення кількості районів в Україні. Замість 490 районів було створено 136, а в жовтні 2020 року відбулися вибори до місцевих рад у 1 469 новоутворених територіальних громадах. У Львівській області створено 7 районів і 73 громади.

Станом на 1 лютого 2021 року підготований законопроект «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», який має замінити Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР від 12 березня 1981 року.

Він законодавчо має врегулювати питання щодо порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів та віднесення їх до певних категорій.

Законопроект передбачає трирівневу систему адміністративно-територіального устрою України – регіональний рівень (АР Крим і області), субсидіарний рівень (райони), базовий рівень – міські, селищні, сільські громади та допоміжний рівень – райони у містах. Також передбачено запровадження державної реєстрації адміністративно-територіальних одиниць та територій ОТГ.

Не менш важливу роль в ОТГ може відігравати інститут старост, як допоміжний орган голови громади, виконавчих комітетів, ради. Відповідно до ст. 54-1: Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Ця інституція створена для того, щоб інтереси всіх жителів сіл і селищ у територіальних громадах були належно представлені, та щоб соціальні, побутові та інші потреби їх мешканців були задоволені і щоб проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито, зрозуміло.

Староста представляє інтереси жителів села, комунікує між владою та громадою села.

Староста також відповідає за активізацію громади у прийнятті рішень, працює з місцевими громадськими об'єднаннями.

На нашу думку, варто було б до старост залучати сільські, селищні комітети – органи самоорганізації населення, що входять у систему місцевого самоврядування України.

Необхідно також врахувати, що староста Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділений низкою повноважень, а також може бути уповноважений радою ОТГ чи її виконавчим комітетом на здійснення інших повноважень, які передбачені іншими законами.

На інститут старост необхідно дивитися як на майбутній резерв кадрів для місцевого самоврядування.

Мешканці ОТГ очікують від місцевої влади зручних та якісних адміністративних послуг. Саме тому важливо, щоб кожна ОТГ якнайшвидше вирішила, у який спосіб швидко та доступно надавати ці послуги населенню.

Особливо важливою справою ОТГ є їх діяльність щодо розвитку фінансових, матеріальних і трудових ресурсів. Необхідно зазначити, що уряд та інші центральні органи не надають необхідної допомоги громадам щодо розвитку середнього класу, малого і середнього підприємства.

Досвід країн Європейського Союзу показує, що для зміцнення громадянського суспільства і правової держави необхідно створити умови для розвитку середнього класу. Нині в структурі суспільства України частка населення, яке можна віднести до середнього класу, становить 10–15 % (а якщо за версією ВВС додати ще один визначальний чинник – політичні вподобання і частину активних громадян, то частка українського середнього класу вийде не більше, ніж 5 %. За висновками експертів цього занадто мало для нормального розвитку країни. Водночас вони зазначають, що для стабільного розвитку суспільства представників середнього класу у країні повинно бути не менше 50 %. Сучасне Європейське суспільство передбачає у своїй структурі 60–65 % представників середнього класу. Якщо взяти аграрний сектор у Республіці Польща та в Україні, для порівняння, то у Польщі на сьогодні є близько 1,5 млн фермерських господарів, а в Україні – 34,1 тис. А тому тисячі українців виїжджають до Польщі на сезонну роботу, на збір овочів та фруктів.

## I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

---

Потенціал сільськогосподарської кооперації в Україні є нереалізованим. У країнах ЄС сільськогосподарські кооперативи забезпечують 57 % виробництва молочної та 42 % продовольчої продукції. У таких країнах, як Австрія, Данія, Нідерланди та Швеція у сільськогосподарських кооперативах виробляється понад 90 % молока та 50 % продовольчої продукції. Керівники ОТГ повинні подумати, як у сільській місцевості у кооперативних організаціях, фермерських господарствах створити робочі місця, збільшувати виробництво сільськогосподарської продукції та здешевлювати її собівартість.

Реформа децентралізації публічної влади в Україні не закінчується першим етапом об'єднання територіальних громад. Потрібно готуватися до наступних етапів, зокрема, чіткіше розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Найважливіші для людей повноваження необхідно передати на найближчий до людей рівень влади. Варто також зміцнити субрегіональний і регіональний рівень, утворивши виконавчі комітети районних і обласних рад. Єдина представницька і виконавча влада на цих рівнях стане більш організованою, мобільною й ефективною.

Окрім того, необхідно розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Але передусім потрібно утворити органи виконавчої влади – інститут префектів. Префект – це єдиний службовець, який на довірній йому території наглядає за додержанням Конституції, Законів України, актів Президента України, Уряду України, наглядає за органами місцевого самоврядування, координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечує виконання державних програм, а також спрямовує й організовує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану чи надзвичайної екологічної ситуації. Крім цього, префект може здійснювати й інші повноваження, покладені на нього Конституцією та Законами України.

Законопроектом 2217а від 1 липня 2015 року, було запропоновано запровадження інституту префектів шляхом внесення змін до Конституції України. Варто нагадати, що 31 серпня 2015 року цей законо-

проект було схвалено Верховною Радою у першому читанні, проте 29 серпня 2019 року його відкликано, а інститут префектів в Україні досі не запроваджено.

Необхідно повністю оновити бюджетну систему, врахувати секторальні реформи в освітній та медичній сферах, змінити підходи до фінансування освіти і медицини, у центрі уваги яких будуть громадяни, їхня духовність, життя та здоров'я. Варто визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні. Громади повинні мати власні бюджети, можливість об'єднати зусилля і фінанси, тоді у них з'являться ресурси для вирішення нагальних потреб життя і розвитку.

Найважливішим є останній, завершальний етап реформи децентралізації влади в Україні, завдання якого зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою. Тоді люди почнуть розуміти, що від їхнього голосування, їхніх виборів залежить, чи добре працюватиме для них місцева влада, отже, від самих мешканців залежить якість життя.

Керівники громад, депутати місцевих рад повинні постійно роз'яснювати населенню, що завдяки децентралізації буде усунуто ресурсно-функціональну обмеженість органів місцевого самоврядування, підвищиться їх інституційна спроможність та буде гарантоване право самим здійснювати стратегічне планування розвитку території у різних сферах: будівництво, модернізація житлово-комунального громадянства, соціальний пакет (освіта, охорона здоров'я, дозвілля тощо).

**Баймуратов М. О.**

доктор юридичних наук, професор,  
головний науковий консультант  
Інституту законодавства Верховної Ради України,  
Заслужений діяч науки і техніки України

## **РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ФОРМУВАННІ ПРАВОВОГО ПРОСТОРУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

Досліджуючи роль громадянського суспільства (далі – ГС) у формуванні правового простору місцевого самоврядування (далі – ПП МСВ) у державі, необхідно звернути особливу увагу на його ідентифікаційні ознаки. З одного боку, категорія «правовий простір» як така, безперечно, належить до відносно нових понять, що репрезентують нові уявлення про право та які претендують на статус складової філософсько-правового дискурсу, з іншого – наведена феноменологія є малодослідженою у юридичній науці у всіх її аспектах та проявах. Це, насамперед, детерміновано тим, що сам термін «простір» має загальнофілософське тлумачення, і при цьому необхідно акцентувати увагу на корінній розбіжності основних філософських шкіл при визначенні характерологічних рис цієї категорії. Отже, якщо, на думку матеріалістів, важливою властивістю простору є його об'єктивність, тобто незалежність від людської свідомості, то ідеалізм заперечує це твердження. Зокрема, суб'єктивні ідеалісти вважають його продуктом свідомості людини. З погляду об'єктивних ідеалістів, простір породжений абсолютною ідеєю, світовим духом [1, с. 44].

Водночас, треба враховувати, що просторові характеристики у правовій сфері суспільного життя мають свою специфіку, що проявляється у більш чіткій ідентифікації меж та кордонів простору, що часто-густо співпадають з відповідною територією держави або її частин та проявляються у складних системно-комплексних зв'язках простору (основоположна ознака. – *Авт.*) з часовою рисою (темпоральна ознака. – *Авт.*) або з відповідним колом осіб, що існують та функціонують

у його межах (суб'єктна ознака. – *Авт.*). Звідси можна констатувати, що категорія правового простору не може бути підмінена загальнофілософською категорією простору, а також і його фізичною формою, як складовою географії країни. Бо саме простір виступає обов'язковим елементом правовідносин, при цьому, він не стільки виступає предметним середовищем, у якому ці відносини виникають та існують, скільки важливою характеристикою самих правовідносин [2, с. 4].

Більше того, завдяки дослідженням теоретиків права і філософам, можна стверджувати, що майже всі правові та соціальні явища (суб'єкти, їхні дії, правові норми, неправові форми поведінки, колізії, процедури тощо) при їх детальному аналізі, завжди тісно, на генетичному рівні, онтологічно, конотаційно, наративно пов'язані з простором у контексті їх становлення, розуміння, розвитку, реалізації, охорони, захисту, вдосконалення, гарантування. Отже, простір у праві відіграє основоположну, опорну, ідентифікаційну, технологічну, праксеологічну, творчу, діяльнісну, номосну, топосну, локально-територіальну роль, яка може бути визначена як полісемічна домінанта.

Це підтверджується доктринальною позицією В. П. Малахова, який вважає, що правовий простір є формою соціальної реальності і характеризує вузловий момент в об'єктивації домагань правової істини, в перетворенні потенційності і чистої ідеальності, дієвих здібностей і вольових проявів людини в правову реальність, тобто в те, що потім стає предметом вивчення юридичної науки [3, с. 42]. Вважаємо, що такий підхід треба розуміти у суто функціонально-поведінковому аспекті, а саме в контексті ролі простору, що конкретно уособлюється: а) відповідною територією Землі (об'єктний критерій. – *Авт.*) та б) умовами її існування (включаючи і природні, і соціальні фактори) (релятивістський критерій. – *Авт.*), а також в) відповідним розташуванням у відповідних граничних межах такої території (її номосом, топосом, локусом) (конкретно-ідентифікаційний критерій. – *Авт.*), на якій г) існує та функціонує фізичний суб'єкт (суб'єктний критерій. – *Авт.*), д) шляхом її використання, освоєння, перетворення і трансформації (діялісно-поведінковий критерій. – *Авт.*), е) з метою реалізації своїх екзистенційних потреб і настанов (біхевіористський кри-

терій. – *Авт.*), ж) що у підсумку, створює нову правову реальність, яка спирається на досягнуті модифікації простору (трансформаційний критерій. – *Авт.*). До цього, в обов'язковому порядку, необхідно долучити: и) необхідність акцентуації на відповідній єдності всіх ідентифікаційних ознак такого простору (території) (інтеграційний критерій. – *Авт.*) та к) об'єктивізацію необхідності регламентації і регулювання суспільних відносин, що виникають у межах зазначеного простору в процесі формування, існування, розвитку і реалізації в його межах правової реальності нормами права (нормативно-регулятивний критерій. – *Авт.*).

Керуючись наведеним вище, можна визначити найважливішу роль правового простору, що виникає в МСВ [4], який:

- а) здійснюється на відповідній території держави,
- б) в межах територіальної громади /далі – ТГ/, що історично, географічно, ресурсно, технологічно, логістично існує та функціонує на цій території;
- в) в умовах повсякденності, що формує довготривалий темпоральний характер просторово-територіального континууму;
- г) через використання відповідних форм життєдіяльності, що мають суттєву територіально-просторову складову;
- д) на основі комунікативної взаємодії членів ТГ, що відбувається на території її існування;
- е) на принципах колаборації, інтерсуб'єктивності, інтеграції та формування загального соціального габітусу (системного комплексу структур соціальної практики) жителів-членів ТГ, у виникненні якого саме просторово-територіальний субстрат відіграє головну ідентифікаційну, інтегративну, релятивістську та екзистенційну роль.

Звідси, ПП МСВ можна також визначити як частину локального соціального простору, специфічне поле діяльності локального територіального суспільства (ТГ), що виникає між множиною автономних особистостей, які об'єднуються на відповідній території спільного проживання для вирішення загальних екзистенційних завдань. Тому ПП МСВ можна визначити як простір існування, взаємних залежностей, ординарних та екстраординарних (конфліктних) відносин, екзис-

тенційно обумовлених поведінкових настанов і типологічних дій різних правових суб'єктів, – з одного боку, жителів і одночасно членів ТГ, що володіють різними правовими станами (від громадянина до іноземця / іноземного громадянина, апатрида / і біженця), а з іншого – громадських та державних інституцій. Причому громадські інституції представляють собою структури ГС, – звідси, можна стверджувати, що саме ГС виступає важливим елементом, суб'єктом ПП МСВ, а діяльність його інституцій є важливим характерологічним чинником і критеріальною ознакою такого простору. Іншими словами, саме у правовому просторі відбуваються безперервні людські й інституціональні комунікації, основними правовими цінностями яких є порядок, свобода, відповідальність, рівність, справедливість [5, с. 80–81]. Отже, такий підхід володіє не тільки аксіологічними, а і структурологічними підходами, що допомагає визначити значення та акцентувати увагу на ролі ГС та його інституцій у формуванні, функціонуванні, розвитку та вдосконаленні ПП МСВ. Причому така роль може бути визначена як ініціативна, мотиваційна, детермінуюча, локально-установча, моделююча, трансформуюча, реалізуюча, інтегруюча, мобілізаційна, стабілізаційна, менторська, благодійна, децентралізуюча тощо, – в контексті застосування форм і методів, дій і поведінки, технології і ресурсів реалізації телеологічних доміант ГС, що є спроможним за межами державної присутності та втручання вирішувати і реалізовувати системний комплекс локально-індивідуальних, локально-групових і локально-колективних інтересів людини-члена ТГ, що не збігаються з державними інтересами, але і не суперечать їм, – через створення інституційної складової локального соціуму, заснованої на поєднанні економічної свободи (підприємництво у різних формах) з індивідуальною відповідальністю в процесі реалізації профільних поведінкових настанов та громадянською активністю у всіх сферах соціального життя [6].

Отже, можна стверджувати, що у широкому сенсі ПП МСВ та діяльність в ньому інституцій ГС пов'язані не тільки з визначенням єдиних за характером правових приписів, а й із формуванням системного конгломерату ненормативних поведінкових настанов, відносин,

що формують нові принципи та прообрази соціальних умов існування локальної людської спільноти (ТГ) в контексті розробки, утвердження і застосування єдиних цінностей (муніципальних особистісних, міжособистісних, групових, колективних), для їх реалізації в межах певної ТГ та відповідної території (простору). Вважаємо, що саме у цьому – широкому інтеграційному інституційно-облігаторному та предметно-просторовому сенсі, – воно є тісно пов'язаним із природними механізмами існування людського соціуму як уособлення існування осередку людської цивілізації, а вони своєю чергою з механізмом правового регулювання, зі соціально-політичними, економічними, організаційними та іншими умовами реалізації права на рівні локального соціуму, що створює фактично правовий простір для діяльності недержавних інституцій ГС на рівні МСВ і в межах ТГ з метою реалізації багатоманітних інтересів жителів територій – членів ТГ.

Можна також стверджувати, що ПП МСВ володіє суттєвим нормотворчим та самоврядним потенціалом – з одного боку, він являє собою ту сферу соціального простору, на яку поширюється дія норм права, що становить «ціннісно-нормативну систему, яка впливає на поведінку учасників соціальних відносин у суспільстві, які внаслідок цього стали одночасно і правовими відносинами» [7], а з іншого – він детермінує, продукує та стимулює розроблення широкого кола відносин недержавної природи індивідуального, міжособистісного, індивідуально-групового, міжгрупового, індивідуально-колективного характеру, що виникають у сфері діяльності ГС і його інституцій, та підсилюють і стимулюють як самоврядну основу МСВ, так і його нормативно-правову базу через запозичення таких відносин (принаймні, найважливіших із них) локальним нормотворцем, а в перспективі і законодавцем.

На наш погляд, до такого висновку можна застосувати доктринальну позицію І. О. Терентьева про можливість реалізації думки Жана-Луї Бержеля, відповідно до якої всі юридичні відносини, всі правові ситуації охоплюють, принаймні в якості допоміжного, просторовий вимір. Адже просторова локалізація осіб і майна уможливує їх індивідуалізацію; локалізація в просторі подій юридичного життя впливає

на їхні наслідки. Але також існують юридичні ситуації, головна мета яких – дроблення простору, і в цьому випадку простір виступає щодо цих ситуацій у ролі певного вихідного пункту [8].

Отже, резюмуючи, можна стверджувати, що:

- ГС та його інституції виступають іманентною та невід’ємною рисою, елементом, фактором, критерієм ПП МСВ;
- характерною ідентифікаційною особливістю ПП МСВ виступає стимулювання в ньому за рахунок правових (нормативних) і неправових (ненормативних) засобів діяльності інституцій ГС;
- це своєю чергою детермінує як активізацію діяльності самоврядних інституцій МСВ на локальному рівні соціуму, так і суттєво підвищує мотивацію населення – жителів-членів ТГ до участі в локальній демократії;
- завдяки діяльності ГС у ПП МСВ виникає комунікаційна система взаємодії суб’єктів системи МСВ, враховуючи і органи МСВ, що сприяють становленню, організації, діяльності і розвитку інституцій ГС, скерований на задоволення екзистенційно-діяльнісних інтересів жителів-членів ТГ, що своєю чергою стабілізує саму систему МСВ, робить її більш наближеною до населення, мотивуючи участь його широких верств у локальній демократії;
- діяльність ГС та його інституцій у межах ПП МСВ є важливим чинником та прообразом майбутньої децентралізації повноважень органів публічної влади, бо саме на рівні ГС формуються інтереси жителів-членів ТГ, які згодом формуються, нормуються, нормативізуються та трансформуються у реалізаційному контексті у відповідні перспективні повноваження органів МСВ на рівні локальної нормотворчості (в контексті появи нових або деталізації та конкретизації таких, що вже діють економічних, соціальних, культурологічних, релігійно-духовних прав тощо), – з подальшою можливістю, враховуючи їх важливість та значення для загального розвитку ТГ, поповнити кадастр їхніх компетенційних повноважень на законодавчому рівні;
- діяльність ГС та його інституцій у межах ПП МСВ є важливим чинником та прообразом нормування та майбутньої нормативізації суспільних відносин, що виникають у правовільному просторі, тобто

## І. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

---

у сфері позадержавної присутності і регулювання, та які є важливими, суттєвими й актуальними для стабільного повсякденного існування і функціонування ТГ у межах МСВ.

### Список використаних джерел

1. Афанасьев В. Г. Основы философских знаний. Москва: Мысль, 1969. 351 с.
2. Суханов В. В. Правовое пространство и его формы : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. Москва, 2005. 26 с.
3. Федорченко А. А. Правовое пространство: общие подходы. *Новый юридический журнал*. 2012. № 3. С. 40–51.
4. Баймуратов М. О., Юрченко М. М. Інститут місцевого самоврядування в умовах глобалізації: до визначення доктринальних та нормативних підходів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 2. С. 3–8.
5. Занфірова Т. Поняття і структура правового простору в трудових відносинах. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 79–84.
6. Грин Д. Возвращение в гражданское общество: Социальное обеспечение без участия государства. Москва: Новое издательство, 2009. 220 с.
7. Азизова В.Т. Правовое пространство как объект аксиологического исследования. URL: <http://www.eurasialegal.info/index.php>
8. Терентьев И. А. Правовое пространство как форма социальной реальности: к постановке проблемы. URL: [http://dom-hors.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnala/fik/2015-6/](http://dom-hors.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/fik/2015-6/)

**Батанов О. В.**

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

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ**

Забезпечення та захист прав людини є головним обов'язком держави, виконання якого покладене насамперед на органи державної влади. Основним завданням будь-якої держави є створення найбільш сприятливих умов для підвищення якості життя та реалізації прав і свобод її громадян. Утім повсякденне дотримання основних цінностей демократії і прав людини, реалізація багатьох завдань підвищення якості життя населення, соціально-економічного розвитку території відбувається передусім у конкретних територіальних громадах.

З огляду на те, що носієм суверенітету і джерелом влади в країні є народ, місцеве самоврядування в цьому сенсі є владою, що найбільш наближена до населення. Органи місцевого самоврядування є самостійними, недержавними за своєю природою суб'єктами публічної влади, які функціонують у межах певної території з метою вирішення питань місцевого значення та забезпечення певних життєво важливих інтересів та потреб громадян, що проживають на цій території. З огляду на тісні зв'язки між громадянами – членами відповідних територіальних громад та створюваними ними органами місцевого самоврядування, які вирішують питання місцевого значення, саме місцеве самоврядування спроможне забезпечити дієвий та ефективний захист прав людини у межах територіальних громад.

Серед актуальних теоретичних і практичних проблем формування сучасної моделі місцевого самоврядування особливо важливими є питання конкретизації і розвитку конституційного статусу особистості

## I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

---

та становлення ефективної локальної системи захисту прав людини як члена територіальної громади. Процеси децентралізації, муніципалізації та адміністративно-територіального реформування, які сьогодні є на часі в Україні, ще більше підвищують роль органів місцевого самоврядування у дотриманні та захисті прав людини.

Доволі рельєфно роль і значення місцевого самоврядування у процесах реалізації та захисту прав людини знайшли своє закріплення у Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України від 24 березня 2021 року, прийняття якої зумовлено необхідністю вдосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, створення дієвих механізмів їх реалізації та захисту, розв'язання системних проблем у зазначеній сфері. Метою Стратегії проголошено забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника у процесі формування та реалізації державної політики, здійснення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вказано, що результатом реалізації Стратегії має стати запровадження системного підходу до забезпечення прав і свобод людини, узгодженості дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання, створення в Україні ефективного механізму реалізації та захисту прав і свобод людини, усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі порушень, виявлених Європейським судом.

У доктринальному аспекті актуальність проблематики конституційно-правового забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування обумовлена потребою ґрунтовного теоретичного дослідження та пошуку інноваційних методологічних рішень, що допомагають зрозуміти роль і місце місцевого самоврядування в юридичному механізмі захисту прав людини, а також необхідністю формування уявлень про правозахисний потенціал та людиноорієнтовану спрямованість діяльності муніципальної влади, сучасний стан забезпечення, інституційної та процесуальної гарантованості захисту прав людини – члена територіальної громади, основні напрями удосконалення муніципальної правозахисної діяльності тощо.

Ці та інші питання набувають особливого значення в сучасних умовах, насамперед, тому, що більшість прав людини реалізується саме на локальному рівні, у межах відповідних територіальних громад. Неповноцінне використання на практиці колосального правозахисного потенціалу інститутів місцевого самоврядування безумовно позначається на ефективності застосування конституційного законодавства у сфері прав людини. У зв'язку з чим, аналіз актуальних проблем теорії та практики муніципальної правозахисної діяльності, передусім під кутом зору зарубіжного досвіду, є перспективним напрямом конституційно-правових досліджень в Україні.

На наш погляд, особливості муніципального рівня забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина обумовлені характеристиками місцевого самоврядування як недержавного інституту організації публічної влади народу. Захист прав людини органами місцевого самоврядування є реалізацією людиною і громадянином права на захист з боку інститутів місцевого самоврядування різної правової природи і використання доступних їм правозахисних засобів.

У зв'язку з цим, правозахисна діяльність у сфері місцевого самоврядування – це нормативно регламентована й організаційно-забезпечена система юридично значущих дій локально-просторового та публічно-самоврядного характеру, здійснюваних муніципальними інститутами різної правової природи, спрямованих на недопущення порушення та на відновлення порушених прав людини як члена територіальної громади. Зміст правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування становить позитивна зміна ситуації з порушеннями прав людини і перетворення її в інтересах людини, громади і держави, відновлення порушених прав і свобод людини та громадянина, а також запобігання таких порушень.

У системі правозахисних механізмів протидії порушенням прав громадян діями чи бездіяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування особливе місце посідає інститут муніципального омбудсмена (місцевого уповноваженого з прав територіальної громади), основним напрямом діяльності якого є здійснення контролю над органами муніципальної влади різного рівня, установами й організаціями

## I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

---

за дотриманням ними прав і законних інтересів мешканців відповідної громади, сприяння членам територіальної громади у захисті та поновленні порушених прав органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Ефективна робота муніципального омбудсмана має значний правозахисний потенціал, максимальне використання якого сприяє не тільки формуванню єдиного правозахисного простору та повній реалізації прав людини, а й «каталізує» процеси реформування публічної влади, відіграє важливу роль у запобіганні адміністративної та політичної корупції, яка є серйозним чинником порушення прав людини.

Запровадження інституту муніципального омбудсмана дає змогу ліквідувати прогалини у функціонуванні існуючих механізмів захисту прав людини у сфері місцевого самоврядування, сприяє розвитку демократичних процесів, спрямованих на захист особи – члена територіальної громади, підвищенню соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування, налагодженню комунікативних зв'язків між місцевою владою та громадянами, унаслідок чого підвищується позитивний імідж та довіра до органів муніципальної влади і їх посадових осіб, зростають темпи здійснення основної місії місцевого самоврядування – забезпечення основних потреб територіальної громади та потреб й законних інтересів окремих громадян та їх груп і асоціацій.

Для активізації процесу створення цього правозахисного механізму вважаємо за потрібне унормувати в профільному законодавстві можливості територіальних громад у межах своїх реальних потреб та матеріально-технічних і фінансових можливостей створювати служби муніципального омбудсмана, а також розробити уніфіковане типове положення про організацію його діяльності, залишивши за територіальними громадами право вибору моделі муніципального омбудсмана.

Доповнюють правозахисний ресурс органів місцевого самоврядування громадські правозахисні організації, які є незалежними, неприбутковими, самоврядними формуваннями територіальної громади, створені на засадах законності, добровільності і гласності, діяльність яких спрямована на захист індивідуальних і колективних прав членів територіальних громад, ефективний контроль за їх дотриманням орга-

нами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, створення умов для широкої участі громадян у вирішенні місцевих питань та важливих соціальних проблем.

Громадські правозахисні організації забезпечують баланс прав людини й інтересів громади; сприяють застосуванню правозахисного підходу в усіх видах діяльності місцевих органів влади й управління; виконують важливу контрольно-наглядову функцію за дотриманням всіма суб'єктами місцевого самоврядування прав і законних інтересів громади та її членів; моніторять і надають незалежну експертну оцінку результатів діяльності органів місцевого самоврядування; шляхом безпосередньої участі та взаємодії з місцевими органами влади надають ту допомогу, яку не повною мірою надають державні, соціальні інститути, державні правозахисні організації; сприяють підвищенню соціальної забезпеченості та підвищенню якості життя місцевих жителів.

Серед новітніх інституціональних механізмів у сфері захисту прав людини важливу роль відіграють параюристи. Введення в юридичну практику інституту параюристів може допомогти подолати правову неосвіченість, розширити правові можливості у відстоюванні та захисті своїх прав і свобод та доступі до правосуддя, передусім найбільш уразливим членам суспільства та мешканцям віддалених громад, стати важливим актором підвищення ефективності правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування та правозахисного механізму загалом.

Базовою гарантією правозахисної діяльності місцевого самоврядування є конституційне оформлення провідних її параметрів, правозахисним позиціям яких властива аксіологічна перевага людини, її прав і свобод. Вимога побудови місцевого самоврядування на основі принципу «людиноцентризму» означає переміщення людини в центр самоврядного процесу, утвердження її як його основного суб'єкта і головної мети місцевого самоврядування. Тому пропонуємо у процесі конституційної реформи передбачити в тексті Конституції України положення про забезпечення і захист прав та свобод людини і громадянина членів територіальних громад як основної мети місцевого самоврядування.

## I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

---

Сприяти більш повній реалізації правозахисного потенціалу місцевого самоврядування, закладеного в Конституції України, має прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому з-поміж іншого закріпити правозахисну функцію місцевого самоврядування та створення правозахисного механізму на рівні територіальної громади, врахувати можливості територіальних громад уточнювати у своїх статутах види та процедури відповідальності утворених ними органів та посадових осіб місцевого самоврядування за дотримання та захист прав людини на муніципальному рівні.

Подальше розгортання правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування відбувається за такими напрямками:

- муніципальне статутне унормування правозахисної мети і завдань місцевого самоврядування;
- розроблення й утвердження місцевих правозахисних цільових програм та програм оптимізації існуючої системи забезпечення безпеки життєвого простору громади та кожної окремо взятої особистості;
- інтеграція правозахисного підходу в діяльність органів місцевого самоврядування;
- запровадження, з урахуванням потреб територіальної громади, нових інституціональних правозахисних механізмів, таких як муніципальний омбудсман, муніципальна варта, інститут параюристів, установи з надання безоплатної правової допомоги та «юридичні клініки»;
- активізація процесів залучення у правозахисну діяльність у сфері місцевого самоврядування неурядових правозахисних організацій та інших громадських об'єднань тощо.

**Воротін В. Є.**

доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач відділу комплексних проблем державотворення,  
Інституту законодавства Верховної Ради України

**Шинкарьов А. М.**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового  
інституту міжнародних відносин та соціальних наук,  
ПрАТ «Вищий навчальний заклад  
“Міжрегіональна Академія управління персоналом”»

## **РОЛЬ ЗАКОНІВ УПРАВЛІННЯ ТА МЕХАНІЗМІВ У СФЕРІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ**

Сучасні ринкові перетворення, які останнім часом відбуваються в національній економіці, супроводжуються значними інституційними змінами в системі (механізмах та інструментах) публічного управління та адміністрування, зокрема у сфері стратегічного бачення розвитку державотворення в Україні. Подальше формування розвинених ринкових відносин у національній господарській практиці з потужними регіонами та субрегіонами є стратегічним курсом децентралізованої системи публічного управління та адміністрування, де роль організаційно-правових засад стратегічного планування ефективного регіонального розвитку за сучасних умов подальшого реформування всієї управлінської системи в Україні не тільки не зменшується, а навпаки, зростає, набуваючи нової якості та дієвості в умовах реальної децентралізації владних повноважень на місцях.

Стратегічне планування є основою всіх життєдіяльних процесів розвитку держави та її територій, важливим етапом процесу управління, що визначає цілі, ефективні методи та засоби, необхідні для досягнення цілей, систему показників, що визначають хід робіт з досягнення поставлених завдань.

## I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

---

Для успіху стратегічного планування необхідна згода усіх зацікавлених сторін щодо довготермінової мети (цілі) та чітких термінів виконання завдань і пріоритетів щодо узгоджених завдань розвитку. Також кожна стратегія має бути інтегрована до бюджетного процесу, що забезпечить відповідність запланованих заходів, які спрямовані на досягнення результату в межах наявних фінансових ресурсів.

За змістом стратегічне планування – це вибір цілей і орієнтирів, визначення стратегії (напрямку) розвитку, що забезпечать ефективність державного управління, розвитку країни. Специфіка стратегічного планування як процесу полягає в тому, що одним із його важливих завдань є зменшення невизначеності майбутнього, але це не повинно перетворитися на «пусті бажання чи обіцянки».

У методологічному значенні, закон ми розглядаємо як об'єктивний, істотний, необхідний, сталий зв'язок або відношення між явищами. Найсуттєвішою ознакою закону є те, що він відображає об'єктивний стан речей, об'єктивні зв'язки між речами, предметами, явищами. Іншою важливою ознакою закону є необхідність такого зв'язку, що неминуче виявляється в процесі розвитку того чи іншого явища. Закон – це зв'язок між сутностями, який є: об'єктивним і необхідним; загальним і внутрішнім; суттєвим і повторювальним.

Будь-яка наука характеризується властивими тільки їй законами та закономірностями. У науці управління також є свої закони та закономірності. Об'єктивні закони управління, на відміну від державних (правових) законів, що регулюють суспільні відносини, – це описувані науковою теорією істотні, необхідні та повторювані загальні форми взаємозв'язків між керуючим суб'єктом і керованим об'єктом, між системою управління та соціальним середовищем.

Закони управління виражають необхідність і загальність тих сторін, моментів управлінської діяльності та відносин, які історично складаються, закріплюються і відтворюються в структурі та функціях управління.

Закономірні (законом обумовлені) структурні та функціональні взаємозв'язки не діють з неминучістю, а реалізуються у вигляді тенденцій, що пробиваються через безліч конкретних явищ і обставин, індивідуальних актів поведінки та дій, що підкоряються імовірнісним

«правилам гри». Реалізація законів залежить від багатьох умов (змінних), але, перш за все від керуючого суб'єкта, його знань, здібностей, але також і від керованого об'єкта [3].

Роль законів управління виражається в тому, що вони: утворюють теоретичний фундамент науки; сприяють переходу емпіричного підходу до професійного; дозволяють правильно оцінити виникаючу ситуацію; допомагають аналізувати зарубіжний досвід; виражають якісні властивості та зв'язки процесів і явищ, що характеризують відносини управління й напрями їх розвитку.

Закони управління виявляють свої вимоги в реалізації принципів управління, функціональному розподілі праці, структурі системи управління, у механізмі та методах управління; в процесі управління.

У наукових дослідженнях управління склалася парадоксальна ситуація: починаючи з 90-х років минулого століття, проблеми законів і закономірностей управління не розглядають. Це викликається складнощами перехідного періоду, зокрема у сфері суспільних наук.

Науковці публічного управління вважають, що закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їхню природу, сутність та внутрішній зміст. Закони та закономірності публічного управління розглядають нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного: по-перше, вони носять об'єктивний характер; по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків зі зовнішнім середовищем. На нашу думку, ці явища мають суттєві відмінності, оскільки закони діють постійно на відміну від закономірностей, які тільки певний час актуальні.

У сфері публічного управління виділяють такі основні закони, як єдності системи управління, пропорційності суб'єкта та об'єкта управління, поєднання централізації та децентралізації, співвідносності керуючої та керованої систем [4].

Варто розрізнити поняття закону та закономірностей. Закономірність – це термін, який відображає стан речей, що об'єктивно існує в

## I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

---

реальному світі (закономірності взаємодії небесних тіл, хімічних речовин, соціальних спільнот, управлінських структур). Їх пізнання та узагальнення є підставою для формулювання законів як обов'язкової складової будь-якої наукової теорії. Закони управління відображають найсуттєвіші, необхідні, сталі та повторювані зв'язки між елементами системи й учасниками процесів її функціонування та розвитку, що допомагають розкрити їхню природу та внутрішній зміст. Системи управління є відкритими, значний вплив на їхній стан справляють чинники зовнішнього оточення.

Відзначимо, що багато держав щороку розробляють національні програми реформ чи модернізації управління, що визначає конкретні політики та заходи в різних суспільних сферах для досягнення цілей, а також програми стабілізації, що містять бюджетний прогноз і план на наступні 3–4 роки. В Україні подібні довгострокові стратегічні документи також розробляли протягом багатьох років. Отже, для України запровадження європейської практики розроблення стратегічних документів видається вкрай необхідним, оскільки це дає загальне бачення майбутнього та основу для розроблення на середньострокову перспективу більш конкретних стратегічних документів. Відсутність чітко окресленого цілісного образу майбутнього можна вважати однією з основних причин того, що Україна вже майже 30 років незалежності перебуває у перехідному стані та поки що не посіла гідного місця в світовій спільноті країн з розвиненими ринковими відносинами.

В цілому середньострокове стратегічне планування відбувається відповідно до Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку”, який встановлює загальний порядок розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку. Закон передбачає, що базою середньострокового стратегічного планування є прогнозування, що визначається як науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку держави, окремих галузей еко-

номіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного та соціального розвитку.

Нинішня система стратегічного планування в Україні передбачає також розроблення документів галузевого рівня – загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм. До недавнього часу існувало близько 300 офіційно затверджених галузевих стратегій, концепцій, програм, які за видатками на своє виконання у розрізі одного року в декілька разів перевищували видаткову частину державного бюджету. При цьому відсутній механізм узгодження цих галузевих документів між собою, їх підпорядкування цілям урядової програми або іншого загального стратегічного документа на середньостроковий період.

Отже, на цей час систему стратегічного планування в Україні не можна вважати цілісною та логічно завершеною. Можливі різні варіанти її удосконалення. В Україні поки що не вдалося побудувати функціонально ефективної та структурно злагодженої системи державного управління, в якій, зокрема, бракує цілісного стратегічного планування на вищому рівні. Воно є особливо важливим, оскільки в іншому разі під впливом зовнішніх чинників перед органами державного управління ставляться невизначені до кінця завдання, а подекуди – нездійсненні цілі, поставлені політиками.

Відсутність чітко визначених стратегічних цілей, пріоритетних напрямів і завдань соціально-економічного та науково-технічного розвитку України, а також ефективних механізмів концентрації ресурсів для досягнення таких цілей є також загрозою національній безпеці України. У зв'язку з цим існує нагальна потреба комплексного теоретико-методологічного аналізу системи державного стратегічного планування у сфері права та публічного управління.

Список використаних джерел

1. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 153–160.
3. 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. Воротін В. Є., Романенко Є. А., Щокін Р. Г., Півоваров К. В. Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління економікою: європейський досвід для України. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2018. 3 (26). С. 368–376.

**Кравченко В. В.**

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

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД**

Проблематику статусу депутатів місцевих рад та його законодавчого закріплення вже досить тривалий час досліджують вітчизняні вчені. Зокрема, подібні питання отримали відображення в працях О. В. Батанова, М. О. Баймуратова, Я. В. Журавля, В. М. Кампо, Ю. В. Ковбасюка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, О. В. Краснікової, А. О. Надежденко, С. В. Назаренка, М. О. Пухтинського, П. В. Романюка, С. Г. Серьогіної, О. В. Чернецької та інших фахівців у галузях державного управління, конституційного, адміністративного та муніципального права.

Однак, незважаючи на наявність чисельних публікацій щодо різних аспектів статусу депутатів місцевих рад, окремі з них ще потребують подальшого наукового аналізу. Зазначене стосується як теоретичних аспектів, зокрема, самого поняття «правовий статус депутатів місцевих рад», кола компонентів (елементів) правового статусу, принципів правового статусу тощо, так і суто практичних питань вдосконалення його нормативного закріплення, напрямів та способів систематизації законодавства про правовий статус депутатів місцевих рад. Передусім варто звернути увагу на різноманіття підходів до розкриття змісту поняття «правовий статус депутатів місцевих рад», що, на нашу думку, пов'язано з різним тлумаченням більш загальної категорії – «правовий статус». Аналіз існуючих з цього питання джерел дає підстави зробити висновок про вузьке та широке розуміння правового статусу. У першому випадку правовий статус фактично зводиться до сукупності прав та обов'язків суб'єкта права [1, с. 626; 2, с. 86–87; 3, с. 225] або ж до сукупності прав, свобод та відповідальності суб'єкта [4, с. 377] чи сукупності прав (свобод), обов'язків та законних інтересів [6, с. 8]. У другому випадку під правовим статусом розуміють комплексну ін-

теграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин [5, с. 237].

Відповідно, правовий статус депутатів місцевих рад у вузькому сенсі – це сукупність їхніх прав та обов'язків, закріплених у нормативних актах, а в ширшому – це багатокomпонентна категорія, до якої відносять не лише повноваження депутатів, а й інші елементи, які отримали закріплення нормами різних галузей права, що своєю чергою дає змогу виділити, крім загального правового статусу депутатів місцевих рад, і відповідні галузеві статуси: конституційно-правовий, муніципально-правовий, адміністративно-правовий тощо. Центральне місце в системі галузевих статусів депутатів місцевих рад займає конституційно-правовий статус, усі інші галузеві статуси, по суті, лише деталізують та конкретизують його окремі положення. Зокрема, О. В. Чернецька під конституційно-правовим статусом депутата місцевої ради розуміє цілісний внутрішньо узгоджений комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів, що поєднує нормативно регламентовані характеристики інституту депутата місцевої ради як представника територіальної громади, громадського діяча та суб'єкта представницького органу місцевого самоврядування, який виконує функції та повноваження на підставі Конституції та Законів України, а до його структурних елементів відносить: правосуб'єктність; функції, права та обов'язки; термін виникнення та припинення дії депутатського мандату; відповідальність та гарантії діяльності депутата місцевої ради [7, с. 4]. Своєю чергою Л. Лабенська [8] та С. Назаренко [9] не відносять функції до самостійних структурних елементів правового статусу депутатів місцевих рад, а обмежують їх коло політико-правовою природою депутатського мандату, строком виникнення, дії та припинення депутатського мандату, повноваженнями (права й обов'язки), відповідальністю та гарантіями законності. З останнім можна погодитися, оскільки функції депутатів тісно пов'язані з їхніми правами та обов'язками, самі собою вони не можуть бути реалізовані, якщо їх виконання не забезпечується відповідними повноваженнями депутатів.

На нашу думку, основними структурними елементами правового (і відповідно конституційно-правового) статусу депутатів місцевих рад є:

1. Принципи правового статусу депутата місцевої ради.
2. Строк початку виникнення, дії та припинення депутатського мандату в межах терміну функціонування відповідної місцевої ради.
3. Обов'язки та права (повноваження) депутата місцевої ради.
4. Організаційно-правові форми роботи депутата місцевої ради.
5. Правові (спеціальні) гарантії діяльності депутата місцевої ради.
6. Відповідальність депутата місцевої ради.

Правові норми, що закріплюють зазначені елементи правового статусу депутатів місцевих рад містяться в Конституції та багатьох Законах України, що обумовлює доцільність проведення детального аналізу їх предмета правового регулювання. Такий аналіз необхідний для визначення напрямів та способів систематизації законодавства про статус депутатів місцевих рад. Так:

1. Норми Розділу XI Конституції України [10] визначають основні засади організації та функціонування місцевого самоврядування загалом. З погляду закріплення статусу депутатів місцевих рад важливе значення мають конституційні положення щодо: а) визначення предметів відання і повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування (ст. 143); б) встановлення складу місцевих рад, до яких входять депутати, яких обирають жителі села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 141); в) визначення строку повноважень місцевих рад, а отже і їх депутатів, обраних на чергових виборах (ст. 141); г) закріплення правила, за яким припинення повноважень місцевої ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради (ст. 141); д) визначення правових форм роботи органів місцевого самоврядування – рішення (ст. 144).

2. Європейська хартія місцевого самоврядування [11] містить положення, які мають суттєве значення для закріплення правового статусу депутатів місцевих рад, а саме щодо: а) принципів та сфери законодавчого визначення компетенції місцевого самоврядування (ст. 3; ст. 4); б) принципів обрання депутатів місцевих рад (ст. 3); в) умов діяльності депутатів місцевих рад (ст. 7).

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12] закріплює окремі елементи статусу депутатів місцевих рад шляхом:

а) встановлення строків початку і закінчення повноважень депутатів (ст. 49); б) закріплення принципів, згідно з якими депутат виступає представником усієї територіальної громади, здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю, має всю повноту прав, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення та повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради (ст. 49); в) визначення окремих підстав відповідальності депутата; г) закріплення правил щодо запобігання та подолання конфлікту інтересів (ст. 59-1).

4. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [13] найдетальніше, порівняно з іншими законодавчими актами, закріплює основні елементи статусу депутатів місцевих рад. Його норми, зокрема, декларують правовий статус депутата місцевої ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлюють повноваження депутатів, гарантії депутатської діяльності, визначають порядок відкликання депутата. Крім того, положення Закону передбачають підстави та порядок притягнення депутата до відповідальності, форми роботи (в раді та у виборчому окрузі), організацію взаємодії з іншими органами публічної влади в контексті реалізації депутатом місцевої ради своїх повноважень, оцінювання результатів діяльності депутата місцевої ради на основі звітування перед виборцями тощо.

5. Закон України «Про запобігання корупції» [14] містить такі положення у сфері правового статусу депутатів місцевих рад: а) відносить депутатів місцевих рад до кола суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону (ст. 3); б) передбачає необхідність прийняття антикорупційних програм в обласних, Київській та Севастопольській міських радах (ст. 19); в) передбачає алгоритм дій депутатів місцевих рад у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка (ст. 24); г) передбачає обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22), а також щодо суміщення та сумісництва для депутатів, які працюють у місцевих радах на постійній основі (ст. 25); д) встановлює строки, протягом яких депутат місцевої ради зобов'язаний повідомити про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту

інтересів (ст. 28); е) передбачає можливість для депутатів місцевих рад, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу (ст. 29); ж) закріплює обов'язок депутатів місцевих рад подавати декларацію (ст. 45).

6. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [15] встановлює спеціальний статус депутатів місцевих рад, які працюють у раді на постійній основі.

7. Виборчий кодекс України [16] визначає: а) загальний склад (кількість депутатів) місцевих рад (ст. 197); б) строки та порядок прийняття територіальною виборчою комісією рішення про реєстрації депутатів місцевих рад, що є підставою для набуття ними повноважень, складення присяги (ст. 283); в) строк повноважень депутатів місцевих рад (ст. 287; ст. 288; ст. 289).

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення [17] містить норми у сфері правового статусу депутатів місцевих рад, що передбачають притягнення до адміністративної відповідальності депутатів, які скоїли корупційні правопорушення, а саме: а) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-5; ст. 172-6); б) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7); в) незаконне розголошення або використання в інший спосіб депутатом у своїх інтересах інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням депутатських повноважень (ст. 172-8); г) порушення законодавства у сфері оцінювання впливу на довкілля (ст. 172-9-2). Крім того, Кодекс передбачає адміністративну відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення депутатами місцевих рад, які мають спеціальний статус (працюють у місцевій раді на постійній основі).

9. Кримінальний кодекс України [18] закріплює одну з гарантій діяльності депутатів місцевих рад, а саме: притягнення до кримінальної відповідальності службових осіб у разі невиконання ними законних вимог депутата (ст. 351).

10. Кодекс законів про працю України [19] закріплює гарантії трудових прав депутатів місцевих рад, що спрямовані на захист їхніх

## І. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

---

інтересів як суб'єктів трудових відносин, а саме: а) депутатів, які працюють у раді на постійній основі (ст. 118); б) на час виконання депутатських обов'язків (*на час сесій, засідань постійних комісій рад, а також на час здійснення депутатських повноважень в інших передбачених законом випадках*).

11. Кримінальний процесуальний кодекс України [20] закріплює одну з гарантій діяльності депутатів місцевих рад, а саме: особливий порядок кримінального провадження щодо них (глава 37).

12. Закон України «Про органи самоорганізації населення» [21] визначає основи взаємовідносин органів самоорганізації населення з депутатами місцевих рад.

Законодавча регламентація окремих елементів правового статусу депутатів місцевих рад отримує деталізацію в локальних нормативних актах. Зазвичай, така деталізація є типовою стосовно повноважень депутатів місцевих рад як центрального елементу їх статусу. Наприклад, Регламент Харківської міської ради [22] до їх кола відносить такі права депутатів міської ради: обирати та бути обраним до органів міської ради; офіційно представляти виборців у міській раді та її органах; пропонувати питання для розгляду їх міською радою та її органами; вносити пропозиції та зауваження до порядку денного засідань міської ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті; вносити на розгляд міської ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних із його депутатською діяльністю тощо.

Окрім того, важливого значення (з огляду на євроатлантичні прагнення України) для законодавчого закріплення статусу депутатів місцевих рад мають і деякі ненормативні документи, в яких фіксуються європейські стандарти та цінності стосовно організації та функціонування місцевого самоврядування. В цих документах містяться положення, що мають рекомендаційний характер для всіх держав-членів Ради Європи.

Для прикладу можна зазначити Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, ухвалений Резолюцією Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи (КМРВ РЄ) 433 (2018), Резолюцію 79 (1999) про політичну добросовісність народних обранців на місцевому та регіональному рів-

нях, Резолюцію 316 (2010) «Права й обов'язки народних обранців місцевого та регіонального рівнів: ризики корупції», Резолюцію 401 (2016) щодо запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях та інші документи Конгресу.

Зокрема, в Європейському кодексі поведінки [23] закріплено основні принципи, яких мають дотримуватися (поряд з іншими суб'єктами) депутати місцевих рад, а також їхні спеціальні обов'язки, передусім заборону корупційної та шахрайської поведінки як такої (ст. 10).

Правовий статус депутатів місцевих рад отримав закріплення у значній кількості законодавчих актів, прийнятих у різні роки існування незалежної Української держави та на основі різних ідеологічних підходів, що призвело, з одного боку, до виникнення низки колізій (суперечностей) між нормами окремих актів, їх неузгодженості між собою, з іншого, – до появи певних прогалин у законодавчому регулюванні, коли окремі питання статусу депутатів місцевих рад не отримали адекватного правового вирішення. Аналіз таких колізій та прогалин має важливе значення для напрацювання підходів до вдосконалення законодавства про статус депутатів місцевих рад, його подальшої гармонізації (адаптації до загальноєвропейських стандартів і принципів територіальної організації влади).

#### Список використаних джерел

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. Енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 736 с.
2. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: [навч. посібник]. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 247 с.
3. Проблемы общей теории права и государства: [учебник для вузов] / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. Москва: Норма, 2004. С. 832.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підручник]. Харків: Консум, 2001. 656 с.
5. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Москва: Юристъ, 1997. 672 с.
6. Голубов А. Є. Процесуальне становище в кримінальному судочинстві України неповнолітнього, який скоїв злочин або суспільно небезпечне діяння: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2005. 20 с.
7. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук.: 12.00.02. Київ, 2006. 20 с.

## І. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

---

8. Лабенська Л. Л. Правовий статус депутатів місцевих рад: автореф. дис. ... канд. юрид наук.: 12.00.02. Київ, 2004. 20 с.

9. Назаренко С. В. Щодо статусу депутатів місцевих рад: конституційно-правовий аспект. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4. С. 55–61.

10. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. Сайт Верховної Ради України. URL.: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

13. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

14. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

15. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

16. Виборчий кодекс України від 19.12.2019. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

17. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

18. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

19. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

20. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

21. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

22. Регламент Харківської міської ради 8 скликання. URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/gorodskaya-vlast/gorodskoj-sovet/reglament.html>

23. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, Рада Європи 2019 рік. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

**Дробуш І. В.**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри державно-правових дисциплін  
Інституту права ім. І. Малиновського  
Національного університету «Острозька академія»

### **ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТА В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРСПЕКТИВИ**

Реформа децентралізації, яка розпочалася 2014 року та триває дотепер, має на меті не лише зміцнити роль громади та її представницьких органів у місцевому розвитку, а й призвести до соціально-економічного зростання держави в цілому.

Процес становлення та забезпечення самодостатності територіальних громад вимагає значних зусиль з боку держави. Важливою є кардинальна зміна вектора розвитку державної політики, яка дійсно спрямована на зміцнення інституту місцевого самоврядування, зокрема шляхом запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою (громада–район–регіон), укрупнення територіальних громад, оновлення організаційної структури місцевого самоврядування, обумовленої істотним розширенням обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, ліквідацією районів та районних рад, районних державних адміністрацій. Істотним кроком з боку держави стало також зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема шляхом передачі об'єктів спільної власності територіальних громад, земельних ресурсів, переходу на прямі міжбюджетні відносини.

Окрім того, зазначені процеси супроводжуються порушенням чинного законодавства, порушенням прав і свобод людини та громадян

нина. З огляду на це одним із завдань чергового етапу реформи децентралізації є створення в Україні дієвої системи нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Забезпеченню адміністративного нагляду за діяльністю муніципальних органів приділено увагу й у міжнародному стандарті розвитку місцевої демократії – Європейській хартії місцевого самоврядування. При цьому вкрай важливо створити таку державну інституцію, яка була б максимально об'єктивною, запобігала проявам незаконності прийнятих рішень органами місцевого самоврядування, за умови невтручання в процес реалізації їх повноважень, не порушуючи певну «автономію» функціонування територіальних громад.

Як свідчить зарубіжний досвід, існують різні моделі функціонування інституту префекта, безпосередньо в частині механізму реалізації ним функції нагляду. Тож, варто лише проаналізувати практичний досвід діяльності префекта у Франції та воєводи у Польщі. Воєвода може скасувати акти органів місцевого самоврядування. У разі незгоди органу місцевого самоврядування з такими діями воєводи, він звертається до суду. Отже, орган місцевого самоврядування захищає власні рішення. Щодо префекта у Франції, то контролюючи легітимність актів муніципальних органів представник держави не має права відмінити чи змінювати їх акти. Лише адміністративний суд має юрисдикцію анулювати акти муніципальних органів.

Також доволі цікавим для України є досвід особливої процедури контролю актів, які стосуються бюджету.

У процесі їх аналізу за необхідності префект звертається не до суду, а в Регіональну рахункову палату. Варто наголосити, що попередній контроль за поточними платежами при виконанні бюджету здійснює Казначейство. Тому префект контролює тільки рішення органів місцевого самоврядування, які стосуються бюджету, а саме: дотримання термінів прийняття первинного бюджету; дотримання збалансованості бюджету; реєстрацію обов'язкових видатків. Після консультацій з Регіональною рахунковою палатою префект звертається до органу місцевого самоврядування з проханням усунути зауваження щодо бюджету. Якщо орган місцевого самоврядування ігнорує зауваження чи

самоусунувся від прийняття рішення, префект це звиконує самостійно. Префект також затверджує місцевий бюджет, якщо він не затверджений представницьким органом місцевого самоврядування до 31 березня. У цьому випадку префект може прийняти рішення про розпуск такої ради як неспроможної.

У процедурі нагляду виділяють певні етапи. Максимальний термін, протягом якого префект може реагувати на акти органу місцевого самоврядування, – два місяці. На цьому етапі префект витребує додаткові матеріали, необхідні для прийняття рішення. Якщо префект побачив підстави, які свідчать про порушення закону, він готує лист з коментарями, що сповіщають орган місцевого самоврядування про характер порушення закону. При цьому він наполягає на відкликанні акта, або внесенні змін до нього. Своєю чергою орган місцевого самоврядування має два місяці для підготовки відповіді префекту. Якщо такий орган не згоден з пропозицією префекта, процедура починається з початку, тобто розпочинається двомісячний відлік часу.

Префект може звертатися до адміністративного суду з мотивів невідповідності акта органу місцевого самоврядування закону. У випадку, якщо префект не звернувся до суду після часу закінчення періоду у два місяці, будь-які його вимоги як державного службовця не приймаються. Префект може вимагати одночасно з анулюванням акта зупинки його дії, якщо існують підстави, що дія такого акта може серйозно зашкодити інтересам суспільства. Суд має 15 днів для прийняття рішення щодо зупинки акта перед розглядом справи по суті. При зверненні до суду автоматично зупиняється дія актів щодо проведення тендерів, делегування функцій надання послуг та актів у галузі урбанізму за умови, що звернення префекта відбувається протягом 10 днів після отримання ним акта органу місцевого самоврядування. У разі критичної ситуації – порушення Конституції – префект готує проєкт рішення, який відправляє уряду. Лише уряд може прийняти рішення про розпуск органу місцевого самоврядування. До виборів органу місцевого самоврядування уряд призначає виконавчу комісію (аналогія із запропонованими змінами до Конституції України щодо введення Президентом України посади тимчасового державного уповноваже-

ного). Повноваження такої комісії чітко визначені законом, але обсяг таких повноважень менший, ніж у відповідного органу місцевого самоврядування, – лише поточні питання і в першу чергу організація виборів [1, с. 24–25].

Водночас, враховуючи складну ситуацію в Україні та можливі прояви сепаратизму, загрози територіальній цілісності, на законодавчому рівні необхідно передбачити миттєву реакцію на такі рішення не лише з боку префекта, а й з боку Президента, зокрема наділення його конституційним правом щодо розпуску такого органу місцевого самоврядування та як крайній засіб протидії таким намірам – введення воєнного стану.

На законодавчому рівні вже були спроби щодо запровадження інституту префектів на регіональному рівні. Доволі дискусійними є положення законопроекту № 2598 про ліквідацію місцевих державних адміністрацій та введення інституту префектів. Проаналізувавши повноваження префектів можна дійти висновку не про посилення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими справами, розширення їх повноважень за рахунок делегованих, а про повний контроль за їх діяльністю з боку префектів, прийняття рішення про скасування акта та про прийняття рішення про розпуск органу місцевого самоврядування.

Враховуючи позицію представників органів місцевого самоврядування, міських голів, реакцію європейських партнерів, Президент В. Зеленський відкликав законопроект № 2598 про зміни до Конституції щодо децентралізації влади.

Також черговою спробою перетворення місцевих державних адміністрацій у префектури є законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (прийнятий за основу у березні 2021 року) [2].

Законопроектом запропоновано створити правові передумови та основи для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві

державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізації конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і противаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

Ключовим є визначення трьох напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій: координація територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін у Конституцію України).

Створюється багаторівнева система із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачає, що: акти сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та Законам України районними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності районного рівня); акти районних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та Законам України обласними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності регіонального рівня); акти обласних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та Законам України центральним органом виконавчої влади, який забезпечує законність актів органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб (орган із забезпечення законності центрального рівня).

За наявності відповідних підстав, орган із забезпечення законності може звернутися до органу та/або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення Конституції та Законів України, а за відсутності належної реакції органу або посадової особи місцевого самоврядування, звернутися до суду про визна-

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

ння відповідного акту незаконним та його скасування повністю або у частині.

Водночас істотні зміни в частині створення органів державної влади префектурного типу вимагають не лише оновлення чинного законодавства, а й усвідомлення необхідності тісної співпраці на місцевому рівні усіх органів публічної влади, які, наглядаючи за законністю актів органів місцевого самоврядування, не перешкоджають та не ускладнюють діяльність місцевого самоврядування, а навпаки, захищають від можливих негативних наслідків як самих посадових осіб органів місцевого самоврядування, так і територіальні громади в цілому.

### Список використаних джерел

1. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
2. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: проект Закону № 4298 від 30.10.2020. URL: [http:// w1.c1.rada.gov.ua/](http://w1.c1.rada.gov.ua/)

**Кобилецький М. М.**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права  
юридичного факультету  
Львівського національного  
університету імені Івана Франка

## **ВПЛИВ МАГДЕБУРЗЬКОГО ПРАВА НА РЕФОРМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Магдебурзьке право почало поширюватися на українські землі разом із німецькими колоністами. Кількість німецьких колоністів значно зросла в період правління короля Русі Данила Галицького та нападу монголів у 1240–1241 роках. Данило Галицький та його наступники захочували переселення німецьких колоністів різними привілеями ба-

жаючи розбудувати міста за європейськими зразками, пожвавити торгівлю і промисел та підвищити економічний статус держави. У 1339 році 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. Остаточо Галичина відійшла до Польського королівства у 1349 році. Волинь відійшла до Великого князівства Литовського. Поширення магдебурзького права на українських землях було пов'язано зі загальноєвропейськими тенденціями розвитку міст та переселенням туди німецьких колоністів, а також політикою володарів Галицько-Волинської держави (Руського королівства) щодо розбудови міст.

У 1356 році король Казимир III Великий надав місту Львову привілей на магдебурзьке право.

На українських землях, що увійшли до складу Великого князівства Литовського, яке українські дослідники називають Литовсько-Руською державою, магдебурзьке право почало поширюватися дещо пізніше і не такими швидкими темпами у XIV–XV століттях.

На думку українських, німецьких і російських науковців у 1498 році магдебурзьке право отримала столиця України місто Київ.

На Лівобережній Україні магдебурзьке право стало поширюватися наприкінці XVI століття. У 1585 році його отримало місто Переяслав, 1620 року – місто Стародуб (тепер Російська федерація), 1623 року – Чернігів, 1627 року – Ніжин, 1666 року – Погар та ін.

Магдебурзьке право надавали населеному пункту і його територіальній громаді, яка отримувала статус юридичної особи в тодішньому розумінні цього терміна. Громада могла діяти від свого імені, звертаючись до державних суддів, органів державної влади, короля та інших. Магдебурзьке право було надано міській громаді, а не міській владі.

На українських землях діяли три різні моделі магдебурзького права. Перша модель функціонувала на західноукраїнських землях, де воно почало поширюватися ще у Галицько-Волинській державі і здійснювалося за посередництвом німецьких колоністів. Правовий устрій західноукраїнських міст був найбільш наближеним до устрою німецьких, польських та інших європейських міст. Тут керівниками міст були бургомістри, яких почергово обирали з-поміж 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. На українських землях у складі Великого князівства Литовського на міське самоврядування великий мало українське звичаєве право та литовські статuti. Цей вплив був мінімальним на західноукраїнських землях, де використовувалися німецькі та польські джерела магдебурзького права.

Третя модель міського самоврядування функціонувала у містах Гетьманщини. Тут також поряд із джерелами магдебурзького права і Саксонського Зерцала використовувалися Литовські Статuti, 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 й українським правом. Тут залишалися елементи міського самоврядування, яке діяло в Київській Русі та Великому князівстві Литовському до надання магдебурзького права. Так у Києві існувала посада “посадника”, яка була замінена на посаду війта.

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 у складі Польського королівства, а пізніше Речі Посполитої, що володіли магдебурзьким правом.

Отже, 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 XVIII століття налічувалося близько однієї тисячі міст, що володіли магдебурзьким правом. Магдебурзьке право сприяло формуванню українського міщанства як суспільного стану. Завдяки чому в Україні як і в інших країнах Європи було сформовано три вільні стани: шляхта, духовенство і міщанство. Чого не існувало у Росії.

Міські ради – вищі органи міського самоврядування у складі бургомістрів і радників – переважно діяли на західноукраїнських землях, які територіально входили здебільшого до Белзького, Руського та Подільського воєводств Королівства Польського (пізніше – Речі Посполитої).

До повноважень міських рад належали адміністративні й судові функції. Вони могли видавати власні нормативно-правові акти – вількери. Важливу роль у функціонуванні українських міст відігравали ремісницькі цехи, члени яких брали активну участь у міському самоврядуванні, підвищували їхній економічний статус. Цехи українських міст будували на зразок європейських міст.

Першим органом міського самоврядування в українських містах, що діяли в межах магдебурзького права, були війти. Правовий статус війтів західноукраїнських міст з магдебурзьким правом був наближений до європейських міст. Війти українських міст, що перебували у складі Великого князівства Литовського, а пізніше увійшли до Речі Посполитої, мали судові та адміністративні повноваження та відігравали основну роль у системі органів місцевого самоврядування, що стало однією з особливостей використання магдебурзького права в Україні. Функції присяжних у судах виконували лавники, які виконували також адміністративні та допоміжні судові функції.

На відміну від європейських міст, в українських містах як і інших містах Речі Посполитої існували юридики. Юридики істотно обмежували самостійність міст, а особливо їхній соціально-економічний ста-

тус. Діяльність юридиків призводила також до конфліктів між органами міського самоврядування та власниками юридик.

Усі міста України, що володіли магдебурзьким правом українськи дослідники, поділили на три групи.

До першої групи зараховували міста з так званим повним магдебурзьким правом (Львів, Кам'янець-Подільський, Київ), що мали самоврядування на основі двох колегій: міська рада у складі радників і бургомістрів, що виконували переважно адміністративні функції, та вїйт і лавники, що здійснювали судові функції.

До другої групи міст належали міста з неповним магдебурзьким правом, де діяла спільна колегія з бургомістрами, радниками, вїйтом і лавниками, які виконували адміністративні та судові функції. Міста неповного магдебурзького права переважали серед міст України, які володіли магдебурзьким правом.

Третю групу міст становили 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.

На відмінну від українських міст, що перебували у складі Великого князівства Литовського, де основну роль в управлінні містами відігравали вїйти, в українських містах у складі Польського королівства управління здійснювали міські ради. Радники зі свого числа обирали бургомістрів, які почергово виконували функції керівника міста. Вїйти своєю чергою очолювали вїйтівсько-лавничі суди та здійснювали судові повноваження. Кількість радників не була чітко визначена і в різних містах становила від 3 до 12 осіб.

Використовуючи упродовж 500 років магдебурзьке право, український народ перебував у єдиному культурно-правовому просторі з іншими європейськими народами, які на сьогодні становлять основу європейської спільноти (ФРН, Польща, Чехія, Литва, Словаччина).

Магдебурзьке право також сприяло запровадженню в Україні європейської моделі місцевого самоврядування. На прикладі інших країн Центрально-Східної Європи, у яких діяло магдебурзьке право, у назвах керівників органів міського самоврядування доцільно вживати не “міський голова”, а “бургомістр”.

**Пухтинський М. О.**

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

## **ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Важливою складовою децентралізації публічної влади є її забезпечення. За допомогою інституційного забезпечення формується організаційний механізм трансформації територіального врядування. Під територіальним врядуванням розуміють процес публічного управління, якій здійснюють суб'єкти місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування та в якому беруть участь центральні органи державної влади. На нього також впливають інституції громадянського суспільства.

Інституційне забезпечення полягає у створенні організаційних основ процесу трансформації, розбудові його організаційної структури й охоплює органи, що безпосередньо спрямовують, координують перебіг реформування. Структурні елементи інституційного забезпечення децентралізації публічної влади були закладені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. Після цього відбувся їхній інституційний розвиток в організаційній і нормотворчій діяльності Верховної Ради, Уряду, Президента України, а також організацій громадянського суспільства.

В Уряді провідна роль впровадження політики децентралізації, трансформації територіального врядування належить Міністерству розвитку громад та територій України (Мінрегіон). Згідно з Положенням про Міністерство [2] Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою. Серед основних завдань Мінрегіону: забезпечення формування та реалізація державної регіо-

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

нальної політики, державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою; формування оптимальної системи інституційного забезпечення регіонального розвитку; формування спроможних територіальних громад.

Впровадженню політики децентралізації у Міністерстві покликані Директорат з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, Директорат регіональної політики, Офіс підтримки реформ Мінрегіону, Державний фонд регіонального розвитку. До складу Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою входять: експертна група територіальної організації влади; експертна група розвитку місцевого самоврядування; експертна група адміністративно-територіального устрою; експертна група взаємодії з інституціями Ради Європи; відділ з питань моніторингу, аналізу політики та взаємодії з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. До складу Директорату регіональної політики входять: експертна група стратегічного планування регіонального розвитку; експертна група секторальних програм регіонального розвитку; експертна група з питань транскордонного співробітництва; експертна група інституційної підтримки регіональної політики та співпраці з донорами; Головне управління координації та оцінки ефективності регіональної політики; відділ оцінки ефективності регіональної політики; відділ координації та взаємодії з місцевими органами влади [3].

Основні завдання Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою: забезпечення формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою; забезпечення координації, моніторинг оцінювання результатів реалізації державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, розроблення пропозицій щодо її продовження або коригування; забезпечення нор-

мативно-правового регулювання у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою; забезпечення формування спроможних територіальних громад. Основні завдання Директорату регіональної політики: забезпечення формування державної регіональної політики на основі постійного аналізу та пріоритетизації ключових проблем розвитку регіонів, вироблення шляхів їх розв'язання; моніторинг та оцінювання впливу на соціально-економічний розвиток регіонів проектів регіонального розвитку; підготовка бюджетних запитів, необхідних для реалізації державної регіональної політики, розроблення та впровадження механізмів і програм стимулювання розвитку регіонів; забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері регіонального розвитку, планування ресурсів та заходів, необхідних для реалізації державної регіональної політики; сприяння виконанню міжнародних зобов'язань України щодо транскордонного та регіонального співробітництва, зокрема в межах Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; проведення цифрової трансформації у відповідних сферах, віднесених до компетенції Директорату [4].

У Верховній Раді України головним у законодавчому забезпеченні політики децентралізації є Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, який супроводжує всі законопроекти у сфері територіального врядування [5]. У структурах виконавчої влади, а також Президента України функціонують розгалужені консультативно-дорадчі, допоміжні органи та служби. Серед них проблематикою місцевого і регіонального розвитку при Президентові України, зокрема, займаються: Рада розвитку громад та територій (донедавна), Рада соціального розвитку регіонів, Координаційна рада з вирішення проблемних питань у сфері містобудування, Національна рада реформ. Наразі на зміну Ради розвитку громад та територій утворений відповідно до Указу Президента України [6] Конгрес місцевих і регіональних влад при Президентові України. Указом Президента затверджено Положення про зазначений Конгрес [7].

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

Активну участь у реалізації політики децентралізації брали організації громадянського суспільства, зокрема, Центр політико-правових реформ, Інститут громадянського суспільства. Так, Інститут громадянського суспільства, що брав участь у розробленні проекту зазначеної Концепції, у 2015 році представив пакет законопроектів у сфері децентралізації публічної влади [8].

Впровадження децентралізації останнім часом стикається з низкою проблем. Варто дослухатися до застережень, які висловив Анатолій Ткачук щодо сучасних проблем реалізації децентралізації, пов'язаних із субрегіональним рівнем територіального врядування, відсутністю представництва в органах самоврядування сільських територій унаслідок політизації виборчої системи і знецінення інституту старост, а також зі спробами запровадження нової системи законодавчого забезпечення місцевого самоврядування у вигляді проекту нової редакції закону про місцеве самоврядування, що може зруйнувати компетенційну сферу власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та усю систему врядування в державі. Як слушно зауважує А. Ткачук: «Так виглядає, що сьогодні реформа дійсно залишилася без «голови» – ключового координуючого органу, який тримав би рамку реформи, не даючи окремим міністерствам вивертитися з її контексту. Не має значення, як цей орган називатиметься: віце-прем'єр, комітет чи комісія при ньому. Проте вкрай важливо, щоб децентралізацію, яка зачепила всі сфери управління, враховували при здійсненні секторальних реформ, і при цьому не було перекладання невластивих повноважень на органи місцевого самоврядування, ще й без ресурсів. Інакше ми ризикуємо не лише втратити імідж успішної реформи, а й наша державна машина просто нікуди не поїде»[9].

### Список використаних джерел

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

2. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квіт-

ня 2014 р. № 197 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 850 із змінами, внесеними згідно з Постанови Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2020 р. № 1114. URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/about-min/polozhennya-pro-ministerstvo-rozvitku-gromad-ta-teritoriy-ukrayini/>

3. Структура апарату Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/structure/>

4. Основні завдання структурних підрозділів Мінрегіону. URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/osnovni-zavdannya-strukturnyh-pidrozdiliv/>

5. Законотворча діяльність в комітетах Верховної Ради України Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Законопроекти, з підготовки яких комітет визначено головним. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6\\_current\\_main?id=&pid069=240](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current_main?id=&pid069=240).

6. Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України: Указ Президента України від 25 лютого 2021 року №73/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/732021-36833>.

7. Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України: Указ Президента України від 4 березня 2021 року № 89/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/892021-37105>.

8. Законопроекти для повного проведення реформи у сфері децентралізації. – Інститут громадянського суспільства, Київ, 2015. URL: <https://www.csi.org.ua/activity/zakonoproekty-dlya-povnogo-provedenn/>.

9. Ткачук А. Чорна кішка децентралізації. *Дзеркало тижня*. 09 березня, 2021. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/chorna-kishka-detsentralizatsiji.html>.

**Бедрій Р. Б.**

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

## **ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Просторове планування або містобудівна діяльність виступає одним із важливих аспектів реформи децентралізації влади, що визначає майбутнє економічне зростання та прогнозування сталого розвитку територіальних громад в Україні. Суть просторової децентралізації полягає у змінах місцевого планування з урахуванням економічних, географічних, демографічних, архітектурних, землевпорядних показників та особливостей територій.

Варто зазначити, що модернізація просторового планування розпочалась одночасно з процесом децентралізації у 2014 році зі затвердженням урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 01.04.2014 року, згідно з положеннями якої до основних повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, було віднесено: планування розвитку території громади; місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); територіальної доступності отримання послуг на території громади, де проживає особа тощо.

Просторове планування є інструментом регулювання, планування діяльності, забудови та іншого використання територій різного рівня. У зв'язку з появою у 2015 році об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) виникла необхідність забезпечення їх ефективного функціонування. Вперше термін «просторове планування» було вжито у проєкті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 6403 від 21.04.2017 року (далі – Проєкт) [1]. Нагадаємо, що цей Проєкт був прийнятий у першо-

му читанні 16.11.17 року та досі не ухвалений у цілому. Він стосувався просторового планування в ОТГ.

Зокрема, Проект передбачав відповідні зміни до Земельного Кодексу України, законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про охорону культурної спадщини». У запропонованих змінах, зокрема, йшлося про запровадження нових термінологічних визначень у відповідній сфері («просторове планування», «містобудівні потреби», «спільні інтереси» тощо); заміну поняття «містобудівна документація» поняттям «документація з просторового планування»; запровадження видів такої документації («план об'єднаної територіальної громади», «проект забудови територій» та ін.); залучення плану зонування території до графічної частини місцевих правил забудови, а схем планування окремих частин території України – до схем планування території на регіональному рівні. У Проекті також було запропоновано створити Державний реєстр документації з просторового планування на державному, регіональному та місцевому рівнях; віднести до компетенції Кабінету Міністрів України прийняття рішення про розроблення, затвердження, внесення змін до Генеральної схеми планування території України; встановити державні вимоги щодо використання територій; запровадити процедуру врахування громадських інтересів у сфері містобудівної діяльності шляхом проведення громадських обговорень та громадських слухань тощо [1].

На думку вчених та експертів, ефективне функціонування територіальних громад в Україні багато в чому залежить від вирішення двох взаємопов'язаних питань: по-перше, щодо передачі органам місцевого самоврядування достатнього обсягу повноважень у сфері управління земельними ресурсами; по-друге, щодо розширення кола повноважень у сфері просторового планування територій [2].

Що стосується управління земельними ресурсами, варто зазначити, що ще до початку 2019 року Держкадастром землі державної власності за межами населених пунктів були передані у комунальну власність ОТГ.

Нагадаємо, що Кабінет Міністрів України 31 січня 2018 року ухвалив Розпорядження № 60-р щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення з державної власності у кому-

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

нальну власність ОТГ [3], що дало можливість проводити земельну децентралізацію без змін у законодавстві.

Держгеокадастром було розпочато процес передачі земель з 1 лютого 2018 року. Уже впродовж першого тижня після цієї дати 99 % ОТГ підписали меморандум з Держгеокадастром. Після цього, за 11 місяців 2018 року у комунальну власність 485 ОТГ було передано 958,9 тис. га земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності. Загалом же за 2018 рік 659 ОТГ отримали у комунальну власність близько 1,46 млн га земельних ділянок [3].

Згідно з Моніторингом реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, станом на 31.12.2020 рік із державної власності у комунальну власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення отримала 1 251 територіальна громада. При цьому, площа переданих державою земельних ділянок становила 2002,40 тис. га [4].

У цьому контексті варто зазначити, що 29 квітня 2021 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» (законопроект № 2194) [5].

Цей нормативний акт, зокрема, передбачає передачу усієї державної землі за межами населених пунктів до комунальної власності сільських, селищних, міських рад. Також Законом встановлено чіткий механізм порядку формування у Державному земельному кадастрі меж громад. Окрім того, органи місцевого самоврядування отримують повноваження змінювати цільове призначення земельних ділянок приватної власності, а також повноваження щодо затвердження детального планування території за межами населених пунктів.

Важливо, що цей Закон надає можливість головам громад замовити комплексний план просторового розвитку територій громади, який поєднує одночасно містобудівну документацію на місцевому рівні та документацію із землеустрою.

Комплексний план визначає функціональне призначення території, принципи та напрями формування єдиної системи громадського об-

слуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, охорони земель, інженерної підготовки і благоустрою, формування екомережі, послідовність реалізації рішень, етапність освоєння території.

Передбачається, що оприлюднення комплексних планів просторового розвитку територій стане інструментом економічного зростання громад та матиме потужний антикорупційний ефект. Є сподівання, що це надасть змогу територіальним громадам робити пропозиції бізнесу та інвесторам щодо вибору оптимальних місць для ведення їхньої діяльності та сприятиме стимулюванню добросовісної конкуренції.

Окрім того, варто зазначити, що з липня 2021 року набирає чинності Закон України № 711 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», де прописаний порядок розроблення комплексних планів просторового розвитку громад [6]. Зокрема, відповідно до Закону, розробниками комплексних планів зможуть бути компанії, у штаті яких є сертифіковані інженер-землевпорядник та архітектор. Держава ж повинна з 2021 року по 2024 рік надавати субвенції громадам на складання комплексних планів.

Слушною вбачається думка фахівців про те, що проблемою вітчизняного просторового планування є те, що воно законодавчо поділяється на містобудівну та землевпорядну діяльність, при чому переважна частина планувальних інструментів належить до містобудівної [7, с. 79].

Доцільно також наголосити, що зниженню ступеня невизначеності у просторовому плануванні та уникненню помилок на сучасному етапі може сприяти здійснення постійного містобудівного моніторингу та активної участі представників громади у процесі прийняття містобудівних рішень.

Вбачається, що необхідним є впровадження у сучасне просторове планування територіальних громад в Україні міжнародних стандартів та принципів щодо створення умов комфортного життя людей, які визначені у Новій програмі розвитку міст (ООН-Хабітат, 2016 рік) та Хартії безперервного міського розвитку для впровадження інтегрованого просторового планування.

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

Отже, існує реальна нагальна потреба у переході до інтегрованого (комплексного) просторового планування, що сприятиме усуненню проблем неузгодженості містобудівних, землевпорядних та стратегічних документів, підвищенню якості й ефективності містобудівних планувальних рішень для забезпечення належного рівня життя та комфорту членів територіальної громади.

### Список використаних джерел

1. Про внесення змін до закону “Про регулювання містобудівної діяльності”: Проект Закону України № 6403 від 21.04.2017 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676)

2. Щеглюк С. Просторове планування об’єднаних територіальних громад в умовах другого етапу децентралізації. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/e20190302.pdf>

3. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. №60-р. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pitannya-peredachi-1>

4. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (станом на 10 лютого 2021 р.) URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf>

5. Земельна децентралізація: Парламент прийняв в цілому законопроект № 2194. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13506>

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17.06.2020 р. № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

7. Дорош А. Й. Нові підходи до територіального планування в Україні з урахуванням децентралізаційних процесів та досвіду Австрії. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2018. № 3. С. 78–85.

**Галус О. О.**

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

## **ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ**

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою було започатковано муніципальну реформу, передбачає, що створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов і формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень відбувається з дотриманням низки принципів, у тому числі і забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум [1].

На сьогодні, правове регулювання порядку проведення місцевих референдумів в Україні відсутнє, оскільки 6 листопада 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про всеукраїнський референдум», в п. 4 Прикінцевих положень якого зазначалося, що «визнати з дня офіційного оприлюднення цього Закону таким, що втратив чинність», Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Закон України «Про всеукраїнський референдум» був оприлюднений 28 листопада 2012 року і потрібно констатувати, що відтоді правове регулювання порядку проведення місцевих референдумів в Україні відсутнє.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає низку питань, які мають вирішуватися на місцевому референдумі. Зокрема, це рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах (ч. 4 ст. 16), питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

ради (ч. 3 ст. 78), питання про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (ч. 3 ст. 79) [2]. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає можливість проведення місцевого референдуму щодо добровільного об'єднання територіальних громад [3].

У березні 2021 року був винесений на громадське обговорення проєкт Закону України «Про місцевий референдум», напрацьований робочою групою з розроблення проєктів законів з питань народо-владдя під головуванням першого заступника Голови Верховної Ради України [4]. Зупинимося детальніше на окремих положеннях цього законопроєкту.

Позитивним вбачається долучення до предмету місцевого референдуму питань: висловлення недовіри місцевій раді і (або) сільському, селищному, міському голові; втрата чинності нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування або окремими його положеннями; затвердження статуту територіальної громади або змін до нього; затвердження програми розвитку територіальної громади або змін до неї; інше питання місцевого значення, віднесене Конституцією та Законами України до відання територіальної громади, її органів та посадових осіб [4].

Негативним, на нашу думку, є невключення у предмет референдуму питання про добровільне об'єднання територіальних громад та питання про вихід територіально громади зі складу об'єднаної. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає два шляхи добровільного об'єднання: у разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішень про добровільне об'єднання територіальних громад, а також у разі підтримки добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі. Що ж стосується права на вихід територіальної громади зі складу об'єднаної, то воно законодавчо не забезпечується.

Частина 3 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює положення, що територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти зі складу об'єднаної територіальної громади

в порядку, визначеному законом [2]. Однак на сьогодні такий закон відсутній.

Єдиноможливою законною процедурою виходу територіальної громади зі складу об'єднаної вбачається передбачена п. 7 Прикінцевих та перехідних положень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, шляхом місцевого референдуму можуть прийняти рішення про вихід з цієї громади лише за умови наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожною з цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно до цього закону [2].

Отже, неналежне законодавче забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум є порушенням права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення безпосередньо. Тому нагальним є прийняття закону про місцеві референдуми, в якому передбачити процедуру проведення місцевого референдуму про вихід територіальної громади зі складу об'єднаної.

#### Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80)
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
4. Про місцевий референдум: Проект Закону України. URL: [https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/66764.pdf?fbclid=IwAR0Kp9HZx6R-aDBFDP-hc9yFC1v3GS0vLIMyQuCVo8I5bW9N0bPck\\_81NmM](https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/66764.pdf?fbclid=IwAR0Kp9HZx6R-aDBFDP-hc9yFC1v3GS0vLIMyQuCVo8I5bW9N0bPck_81NmM)

**Янюк Н. В.**

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

## **ПРОБЛЕМИ ДОСТУПНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Основним вектором будь-яких реформ у системі публічної влади мають бути інтереси людини, бо реформи не можуть відбуватися лише задля самих органів, у такому разі – вони не матимуть результату, натомість успішними є ті реформи, які знаходять підтримку у суспільстві. В основі децентралізації публічної влади покладено збалансування повноважень органів державної влади, передусім – місцевих органів виконавчої влади, і органів місцевого самоврядування, у такий спосіб, аби сприяти їх реалізації та забезпечити населенню доступність необхідного комплексу публічних послуг.

Одним із ключових завдань Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року, коли вперше йшлося про реформування державного управління і місцевого самоврядування, було визнано формування «ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг». Уже тоді було наголошено на таких критеріях, як «ефективність», «якість», доступність (*надання органами, найбільшеними до споживачів*), альтернативність існування платних і безоплатних послуг. Проте Закон України «Про адміністративні послуги» було прийнято лише 6 вересня 2012 року.

Взаємодія особи з органом публічної влади найчастіше відбувається саме через звернення за адміністративною послугою, а якість і своєчасність її отримання впливає на оцінку роботи органу. Це було враховано при розробленні Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року. Метою Концепції стало визначення шляхів реформування місцевого

самоврядування і територіальної організації влади, першочерговим завданням якої стало «надання високоякісних та доступних публічних послуг» і одночасно «доступність публічних послуг» названо принципом реформи. Виділимо два основні шляхи його забезпечення. По-перше, це правова визначеність поняття і видів послуг, а також процедури їх надання. По-друге, проведення організаційних заходів, що охоплюють: формування мережі ЦНАП, їхню територіальну доступність, часову доступність, що визначається можливістю отримати послугу за одноразовий візит до ЦНАП. Факультативним заходом варто визнати супутні послуги, згідно зі ст. 15 Закону України «Про адміністративні послуги», наприклад, надання банківських послуг, що уможлиблює оплату адміністративного збору за отримання послуги на платній основі.

Врховуючи важливість цих питань, потрібно було переглянути наявну мережу Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та оптимізувати перелік послуг, які особа може отримати в одному приміщенні, не затрачаючи зайвого часу і сил. На ситуацію також вплинуло об'єднання територіальних громад та скорочення чисельності районів у серпні 2020 року. Ліквідація районних державних адміністрацій (далі – РДА) мала наслідком ліквідацію ЦНАП. У зв'язку з цим виникла потреба вирішити низку питань, які стосуються безперервності надання адміністративних послуг. Так, 3 листопада 2020 року було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі», яким внесено зміни у базовий закон про адміністративні послуги і визначено етапи ліквідації ЦНАП, створених РДА. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги»: ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, що утворюються Київською, Севастопольською міською, районною у місті Києві, Севастополі державною адміністрацією; міською, селищною, сільською радою, в якому надають адміністративні послуги.

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

Законом визначено поетапне створення ЦНАП в усіх громадах і встановлені граничні строки, що підкреслює обов'язковість їх формування. ЦНАП, утворені при РДА, «продовжують функціонувати до початку роботи ЦНАП, утворених міськими та селищними радами, що здійснюють свої повноваження в адміністративних центрах районів (станом на 1 січня 2020 року), але не пізніше 31 грудня 2021 року в адміністративних центрах районів». Це положення забезпечує не лише безперервність у наданні адмінпослуг, але й запобігає дублюванню у їх наданні, оскільки попередня модель ЦНАП припиняє існування з моменту діяльності нової. Утворення нових ЦНАП має відбутися до 1 січня 2022 року і до цього часу вони мають сформувати відповідну базу, або «за потреби» (*елемент дискреції*) прийняти майно ліквідованих ЦНАП. Враховна матеріальна база і фінансова спроможність відповідного суб'єкта утворення ЦНАП. Видається, що це стосується також і передачі справ громадян, які ще не були розглянуті чи не було надано відповідних послуг.

Законодавець також визначив триваліші строки формування ЦНАП для інших рад, зокрема «міським, селищним, сільським радам, що представляють інтереси територіальних громад з населенням: 1) понад 10 тисяч мешканців, – утворити ЦНАП до 1 січня 2023 року; 2) менше 10 тисяч мешканців, – утворити ЦНАП до 1 січня 2024 року». При цьому враховано наявність відповідного державного фінансування для будівництва, реконструкції чи облаштування приміщень та забезпечення необхідним обладнанням. Однак граничні строки не враховують, якщо для вирішення цих питань використовують кошти місцевого бюджету та інші джерела надходжень, не заборонені законодавством.

ЦНАП, утворені при РДА, що набули статусу військово-цивільних адміністрацій продовжують здійснення повноважень з надання адміністративних послуг на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці до відкриття першої сесії новообраної відповідної ради, відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації».

При утворенні ЦНАП рада має орієнтуватися на споживачів послуг, що дасть змогу визначити максимальний перелік видів адміні-

стративних послуг, при цьому перелік тих послуг, які надають у порядку виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, а також вирішити питання щодо облаштування приміщень та інформаційного забезпечення населення про організацію роботи ЦНАП. Враховуючи принцип доступності, законом визначено ще два додаткові способи надання адміністративних послуг: 1) укладення територіальними громадами договорів про співпрацю з надання адміністративних послуг, відповідно до ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»; 2) можливість ради утворювати територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів.

Кабінет Міністрів України підготував проєкт Методичних рекомендацій щодо критеріїв територіальної доступності центру надання адміністративних послуг, враховуючи його територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів, який був оприлюднений на сайті Міністерства цифрової трансформації України [1]. Такими критеріями було визначено відстань або час, що витрачається на дорогу до відповідного об'єкта. Запропоновано, що «відстань до об'єкту має становити не більше ніж 14 кілометрів, а якщо територіальна доступність визначається часом на дорогу – не більше 2-х годин пішої або за наявності розвинутої мережі публічного транспорту не більше ніж 30 хвилин транспортної доступності до нього». Проте зауваження виникають щодо обґрунтованості таких цифр, оскільки вважається, що людина в середньому проходить 5 кілометрів за 1 годину, але й цей показник залежить від віку особи, її стану. Відтак, запропоновані показники вищі від середніх. Критерій «наявності розвинутої мережі публічного транспорту» і «не більше ніж 30 хвилин транспортної доступності» також викликає запитання, оскільки вони є доволі оцінні. До багатьох населених пунктів транспорт ходить лише двічі на день або існують відхилення від графіку руху. Попередньо експерти пропонували ці показники визначати з урахуванням певних умов, зокрема «доступність у межах 5 кілометрів для 90–95 % мешканців»; витратами часу «на добирання громадським транспортом в межах від 30 хвилин до 1 години». Це допомогло б врахувати «питання

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

раціонального співвідношення фізичної доступності послуг і економічності та ефективності інвестицій у територіальні підрозділи ЦНАП та віддалені місця для роботи адміністраторів» [2, с. 13].

На доступність адміністративних послуг впливає також фаховість кадрового корпусу ЦНАП. Як вирішення проблеми, законодавець пропонує переведення державних службовців за згодою сторін з посад адміністраторів попередніх ЦНАП на такі самі посади в органах місцевого самоврядування. Підсумовуючи, варто погодитися з Н. Є. Хлібороб, яка наголошує на тому, що під час «проведення таких трансформацій, ідеться про необхідність забезпечення правових та організаційних аспектів переходу персоналу ЦНАП, про передання та можливість подальшого використання майна та інших ресурсів, підключення до загальнонаціональних інформаційних систем». Уряд також має прискорити визначення переліку адміністративних послуг, які надають у порядку делегованих повноважень, привести у відповідність до новел закону положення і типовий регламент роботи ЦНАП.

Успіх реформи децентралізації публічної влади залежить від того, чи населення підтримає її проведення, а це можливе тоді, коли населення відчує реальне забезпечення доступності отримання публічних послуг.

### Список використаних джерел

1. Проект Методичних рекомендацій щодо критеріїв територіальної доступності центру надання адміністративних послуг. URL: <https://thedigital.gov.ua/regulations/povidomlennya-pro-oprilyudnennya-proyektu-rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-shvalennya-metodichnih-rekomendacij-shodo-kriteriyiv->

2. Діяльність центрів надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: досвід, аналіз, методичні рекомендації» / авторський колектив: О. Андрєєв, П. Остапенко. 2017. С. 13. (96 с.). URL: [http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2018/04/TSNAPs\\_manual-printed\\_final\\_2018.pdf](http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2018/04/TSNAPs_manual-printed_final_2018.pdf)

3. Хлібороб Н. Є. Реорганізація Центрів надання адміністративних послуг на регіональному рівні: проблеми правового забезпечення. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*: матеріали XXVII звітної науково-практичної конференції (5–6 лютого 2021): у 2 ч. Ч. 2.

Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2021. С. 117. (С. 115–118). URL: [https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/02/chast\\_2.pdf](https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/02/chast_2.pdf)

**Кравченко В. В.**

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

**Лебідь Т. І.**

старший викладач кафедри кримінального права,  
процесу та криміналістики Академії праці,  
соціальних відносин і туризму

## **ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СТАТУСУ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ**

Побудова нової моделі статусу депутатів місцевих рад та форм їх діяльності, яка б відповідала сучасним потребам територіальних громад та викликам, які постають перед демократичною та соціально-правовою державою, якою прагне стати у цей час Україна, є одним із найважливіших напрямів муніципальної та адміністративної реформи. Будь-які зміни законодавства, розмежування функцій та повноважень, удосконалення структури органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади залишаться на папері, якщо не будуть підкріплені діями депутатів місцевих рад, їхнім професійним та відповідальним ставленням до своїх обов'язків.

Сучасна модель статусу депутатів місцевих рад та форм їхньої діяльності має бути відкритою, конкурентноздатною і престижною, орієнтованою на результативну діяльність щодо вирішення питань місцевого життя, на забезпечення виконання повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, має активно взаємодіяти з інститутами громадянського суспільства та демократичної держави.

На наш погляд, основні недоліки сучасного стану законодавчого закріплення елементів статусу депутатів місцевих рад полягають у такому:

**1. В чинних законодавчих актах, насамперед у Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» не знайшли достатньо чіткого закріплення принципи депутатського мандату.**

Так, *по-перше*, відсутній законодавчий перелік принципів статусу мандату депутатів місцевих рад, значна їх частина, по суті, виводиться лише логічним шляхом.

*По-друге*, існує колізія норм Законів України «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеве самоврядування в Україні», з одного боку, та норм Європейської хартії місцевого самоврядування, з іншого, в частині закріплення характеру мандату депутатів місцевих рад. Якщо в частині першій ст. 7 Хартії декларується: «Умови діяльності місцевих обраних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій», що впливає з *принципу вільного мандату* для депутатів місцевих рад, то положення зазначених вище законів відтворюють основні ознаки *імперативного мандату* (відкликання депутата за народною ініціативою, доручення виборців) хоча прямо імперативний мандат у законодавстві і не декларується.

*Про-третє*, існує також і неузгодженість щодо визначення характеру мандату депутатів місцевих рад і між нормами Законів України «Про статус депутатів місцевих рад» та «Про місцеве самоврядування в Україні», а також внутрішня неузгодженість відповідних положень Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Якщо ст. 2 цього Закону має назву «Депутат місцевої ради – представник *інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу*», то в змісті її частини першої зазначено, що «депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – депутат місцевої ради) є представником *інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад*». У частині другій цієї статті, як і у її назві, також вказано на характер мандату депутата місцевої ради як представника виборців свого виборчого округу, що притаманно імперативному мандату.

На відміну від Закону «Про статус депутатів місцевих рад» у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко закріплено, що депутат представляє *інтереси всієї територіальної громади* (частина друга ст. 49), що є більш характерним для вільного депутатського мандату.

Сьогодні відбувається дискусія щодо питання про доцільність закріплення в законодавстві про статус депутатів місцевих рад **принципу вільного депутатського мандату**, скасувавши при цьому положення про можливість відкликання депутатів за народною ініціативою та про доручення виборців.

Якщо «імперативний мандат у широкому значенні» передбачає необхідність дотримання депутатом вимог, які пред'являються до нього, і порушення яких може призвести до його відкликання тими, кого він представляє (наприклад, виконання доручень виборців, входження у фракцію партії, від якої обрано, звіт перед виборцями тощо), то «вільний мандат» передбачає більшу свободу дій депутата, який керується особистими переконаннями та власним розумінням суспільного блага.

Чинне законодавство України про статус депутатів місцевих рад до 2017 року передбачало лише елементи «імперативного мандату у вузькому значенні» як форму *політико-правової відповідальності депутатів перед виборцями*. З історії законодавчого закріплення статусу депутатів місцевих рад відомі намагання розширити зміст імперативного мандату, долучивши до нього партійну складову, як засіб боротьби з «партійним дезертирством». Так, 12 січня 2017 року було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад», яким до Закону «Про статус депутатів місцевих рад» були внесені зміни, що передбачали відкликання депутата партією/блоком, за списком якої/якого він обирався, у разі: невходження до складу відповідної фракції; виходу з цієї фракції (через особисту заяву); переходу в іншу фракцію; або з інших підстав, встановлених вищим керівним органом відповідної партії/блоку.

Рішенням Конституційного Суду від 27 травня 2008 року [1] ця норма була визнана неконституційною. Однак у 2020 році було реанімовано партійну складову імперативного мандату депутатів місцевих

рад, посиливши роль партій у механізмі відкликання депутатів шляхом внесення відповідних змін до Закону «Про статус депутатів місцевих рад».

Незважаючи на те, що в переважній більшості європейських країн у законодавстві домінує принцип вільного мандату для депутатів місцевих представницьких органів, навряд чи сьогодні можна ставити питання про перехід в Україні до вільного мандату депутатів місцевих рад. Збереження територіальної і партійної складових імперативного мандату обумовлений сучасним станом партійного будівництва, недостатньо високим рівнем правової і політичної культури депутатів місцевих рад, а також видом виборчої системи. Така позиція співзвучна з висновком Венеціанської комісії щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад», у якому зазначено, наприклад, що така практика можлива, але «недостатньо поширена».

До речі, імперативний мандат депутатів місцевих представницьких органів і сьогодні існує в деяких штатах США, у Канаді, Індії, Японії та в інших країнах. При цьому використовують різні способи його конституційного закріплення: 1) конституція прямо вказує на всі елементи змісту імперативного мандата (Штат Каліфорнія США); 2) конституція проголошує не всі, а лише деякі елементи змісту імперативного мандата депутата. Цей спосіб закріплення імперативного мандату найпоширеніший у світовій практиці (В'єтнам, Куба, штат Массачусетс США) і може бути використаний і в Україні.

У практиці зарубіжних країн також застосовують різні способи закріплення *партійного імперативного мандата депутата*: 1) законодавством передбачається, що депутат втрачає мандат, якщо приєднується до іншої партії (Гана, Португалія); 2) нормативні акти встановлюють, що в разі припинення членства в партії, від якої депутат був обраний, він втрачає свій мандат (Шрі-Ланка, ПАР); 3) можливе законодавче закріплення втрати мандата за невиконання вказівок зазначеної партії (Бразилія); 4) способом закріплення партійного імперативного мандата є поєднання всіх вищезазначених підстав позбавлення депутата повноважень (Індія).

*По-четверте*, ст. 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає заборону для депутатів місцевих рад *мати інший представницький мандат*. У зв'язку з цим виникає потреба в уточненні в Законі «Про органи самоорганізації населення» характеру мандата членів органів самоорганізації населення: *носить він представницький характер чи ні?* Це питання актуалізується в умовах проведення реформи децентралізації та формування складних територіальних громад, територія яких часом охоплює значну кількість населених пунктів. Потреби формування ефективної системи муніципального управління в таких громадах обумовлюють доцільність створення сільських, селищних комітетів і з погляду організації їх взаємодії з місцевою радою була б корисною участь у роботі таких комітетів депутатів відповідної місцевої ради.

*2. У чинному законодавстві про статус депутатів місцевих рад існує певна невизначеність щодо темпоральних характеристик статусу депутатів місцевих рад, зокрема, стосовно визначення такого важливого елементу статусу, як строки набуття повноважень депутатами.*

Так, *Виборчий кодекс* встановлює, що рішення територіальної виборчої комісії про реєстрацію депутата, оголошують на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, районної у місті, міської, обласної ради, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та є *підставою для набуття повноважень, складення присяги депутата* (частина шоста ст. 283).

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає, що повноваження депутата місцевої ради починаються з *дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією*.

Наведені законодавчі положення не дозволяють дати чітку відповідь щодо моменту набуття повноважень депутатів місцевих рад та їх обсягу. Так, вони починаються: 1) з моменту прийняття рішення ТВК про реєстрацію депутата; 2) з моменту оголошення цього рішення на пленарному засіданні ради; 3) чи з моменту складення депутатом присяги? Крім того, може виникнути і питання щодо кола повноважень

депутата: вони набуваються одночасно в повному обсязі чи окремі повноваження можуть бути здійснені депутатами в період між реєстрацією та складенням присяги? Останнє питання є досить актуальним у контексті підготовки першої сесії новообраної місцевої ради.

Подібна невизначеність стосується також і моменту набуття повноважень депутатом, обраним замість того депутата, який вибув, або на повторних виборах: з моменту прийняття ТВК рішення про реєстрацію, з дня заслуховування на черговому після виборів депутата місцевої ради пленарному засіданні відповідної місцевої ради повідомлення ТВК про підсумки виборів чи з моменту складення ним присяги?

Відсутня достатня чіткість щодо моменту набуття повноважень і у випадку заміщення депутатів. Зокрема, Виборчий кодекс (ст. 284) передбачає, що у разі дострокового припинення повноважень депутата за рішенням ТВК депутатом *визнається* наступний за черговістю кандидат у депутати у відповідному територіальному або єдиному виборчому списку від цієї організації партії. Чи набуває такий депутат якихось повноважень після рішення ТВК про визнання? Як відбувається таке визнання – шляхом реєстрації чи в інший спосіб?

Окрім того, в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» відсутні положення про набуття повноважень депутатами *у разі заміщення* депутата, повноваження якого були припинені достроково.

Варто зазначити, що питання про набуття повноважень депутатами місцевих рад тісно пов'язане з питанням про момент *набуття статусу депутата в цілому*. Враховуючи, що статус депутата є складною правовою категорією, що охоплює декілька елементів, які характеризуються різним часом виникнення та існування, можна зробити висновок про те, що в одні проміжки часу каденції депутата його окремі права й обов'язки перебувають у потенційному стані, а в інші проміжки вони переходять у динаміку, чергуються між собою. Іншими словами, йдеться про правоздатність (потенційні повноваження) та дієздатність (можливість реалізувати свої повноваження) депутатів місцевих рад, що доцільно відобразити в чинному законодавстві.

Питання щодо моменту набуття статусу депутата може мати практичне значення, наприклад, при застосуванні правил особливого при-

тягнення депутата місцевої ради до кримінальної відповідальності в період між прийняттям рішення ТВК про його реєстрацію та днем першої сесії місцевої ради (або пленарного засідання місцевої ради у випадках заміщення чи проміжних виборів).

**3. Потребують уточнення положення законодавства про статус депутатів місцевих рад у частині підстав, механізмів та строків припинення повноважень депутатів.**

Так, *по-перше*, в ст. 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» визначені підстави дострокового припинення повноважень депутата. Однак у цій статті не передбачено такої підстави, як *дострокове припинення повноважень* відповідної ради в порядку, передбаченому ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

*По-друге*, в Законі не зазначено, з якого моменту припиняються повноваження депутата місцевої ради без рішення відповідної ради у разі: припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; обрання або призначення його на посаду, зайняття якої не сумісне з виконанням депутатських повноважень; обрання його депутатом іншої місцевої ради; визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у вигляді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів чи активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України [2] випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; його смерті.

*По-третє*, Закон не визначає обсяг правоздатності депутата місцевої ради на період проведення щодо нього розслідування. З досвіду інших країн відомий інститут тимчасового відсторонення депутата від виконання депутатських повноважень.

*По-четверте*, в Законі не врегульовані питання зміни статусу депутатів місцевих рад при змінах в адміністративно-територіальному устрої України, наприклад, у випадках приєднання територіальних громад чи об'єднання кількох адміністративно-територіальних одиниць.

**4. Потребують уточнення та конкретизації норми, що закріплюють окремі повноваження та гарантії діяльності депутатів місцевих рад.** Зокрема:

1) відповідальність за невиконання вимог закону щодо забезпечення гарантій депутатської діяльності в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» (ст. 36) передбачена бланкетними санкціями (які відсилають до інших нормативних актів). Аналіз галузевого законодавства дає змогу зробити висновок про відсутність адміністративної відповідальності за подібні правопорушення та про досить обмежені можливості притягнення винних до кримінальної відповідальності. Що стосується дисциплінарної відповідальності, то вона передбачена лише для вузького кола осіб, а її застосування не дозволяє ефективно забезпечити виконання депутатами місцевих рад депутатських повноважень;

2) відповідальність за невиконання **законних вимог депутата місцевої ради** передбачена, *по-перше*, лише стосовно службових осіб, *по-друге*, вона не диференційована за ступенем суспільної небезпечності оскільки відповідні норми містяться лише в Кримінальному кодексі України (ст. 351), а Кодекс про адміністративні правопорушення не передбачає ніяких санкцій за подібні правопорушення. Отже, кримінальна відповідальність передбачена лише для *службових осіб*, тобто осіб **належно уповноважених** на виконання відповідних вимог депутата місцевої ради. На практиці таку «належну уповноваженість» інколи важко встановити, наприклад, у випадках невиконання вимог депутата співробітниками підприємств, що належать акціонерному товариству (згідно із законом керівник такого підприємства без доручення діє від імені підприємства, представляє його інтереси в органах державної влади й органах місцевого самоврядування, інших організаціях, у відносинах з юридичними особами та громадянами).

Окрім того, відсутність адміністративної відповідальності за нежиття відповідних заходів посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та керівниками правоохоронних і контролюючих органів, до яких звернувся депутат місцевої ради, прямо суперечить вимогам частини четвертої ст. 15 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Суперечить вимогам частини другої ст. 36 зазначеного Закону і відсутність кримінальної чи адміністративної відповідальності за публічну образу депутата місцевої ради, опублікування або поширення іншим способом завідомо неправдивих відомостей про нього, а також намагання в будь-якій формі вплинути на депутата місцевої ради, членів його сім'ї з метою перешкодити депутату виконувати свої повноваження, змусити його до вчинення неправомірних дій зумовлює відповідальність згідно з законом. Відповідальність за порушення відповідних прав депутата на загальних підставах як фізичної особи передбачена нормами Цивільного кодексу України (наприклад: ст. 277, ст. 278), однак щодо порушення прав депутата як *виборної особи*, члена представницького органу місцевого самоврядування, ніяких спеціальних норм законодавство не передбачає, що принижує авторитет не лише депутатів, а й місцевих рад загалом;

3) на практиці досить часто виникають проблеми з реалізацією права депутатів місцевих рад на депутатське звернення (ст. 13 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»). При цьому, КУпАП закріплюючи відповідальність за недодержання встановлених законом строків для надання відповіді на звернення/запит народного депутата України (ст. 188<sup>19</sup>), адвокатський запит (ч. 5 ст. 212<sup>3</sup>), звернення громадянина (ч. 7 ст. 212<sup>3</sup>) чи інших осіб (наприклад, освітнього омбудсмена – ст. 188<sup>55</sup>), проте не передбачає *будь-якої відповідальності* за ігнорування звернення чи запиту депутата місцевої ради. Така ситуація не дає змоги депутатам належно захистити свої права та забезпечити притягнення винних до відповідальності;

4) в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» відсутні положення про право депутатів на *отримання юридичної допомоги* при вирішенні питань депутатської діяльності;

5) законодавчого врегулювання потребують також і питання щодо зразків депутатського посвідчення та нагрудних знаків депутата місцевої ради, які відповідно до частини другої ст. 9 Закону мають затверджуватися Верховною Радою України. Однак сьогодні ці питання регламентуються Постановою Президії Верховної Ради Української РСР від 20 листопада 1989 року, яка не відповідає Конституції та Законам України.

**5. Потребують уточнення положення законодавства щодо відповідальності депутатів місцевих рад.** Зокрема:

1) норми, в яких передбачається відповідальність депутатів місцевих рад у законодавстві і, зокрема, в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» **не систематизовані**. Відсутня стаття, в якій би були чітко визначені загальні засади (зокрема, види відповідальності) та принципи відповідальності;

2) в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» не отримала закріплення важлива гарантія діяльності депутатів про те, що вони **не несуть індивідуальної відповідальності за дії**, виконані від імені (чи за дорученням) ради або її органів (окрім, наприклад, відповідальності за неправомірні дії);

3) деякі проблеми притаманні нормативно-правовому регулюванню питань відповідальності депутатів місцевих рад за корупційні правопорушення, що ускладнює реалізацію положень, передбачених Законом «Про запобігання корупції». Зокрема, у Законі України «Про запобігання корупції» передбачено, що правила врегулювання конфлікту інтересів депутатів місцевих рад мають визначатися законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. Однак, у Законі «Про статус депутатів місцевих рад» **відсутні будь-які положення про конфлікт інтересів**, а Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить лише загальні норми щодо конфлікту інтересів, обмежуючись положенням, що депутат сільської, селищної, міської ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про це під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання (ст. 59-1). Більше того, в Законі «Про статус депутатів

місцевих рад» не відтворені навіть ті куці норми Закону «Про місцеве самоврядування», які передбачають обмеження участі депутата при конфлікті інтересів у розгляді, підготовці та прийнятті рішень радою чи відповідним колегіальним органом ради.

Зазначене свідчить про недостатню увагу законодавця до питань конфлікту інтересів депутатів місцевих рад, які набувають особливої актуальності в умовах реформи децентралізації, оскільки посада депутата є виборною, він не має безпосереднього керівника і, володіючи представницьким мандатом, має право займатися іншими видами діяльності (в тому числі комерційною);

4) потребують уточнення положення чинного законодавства щодо відповідальності депутатів місцевих рад зі спеціальним статусом (обраних секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працюючих у відповідній раді на постійній основі) за *порушення вимог щодо заборони сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності*, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. Сьогодні така відповідальність передбачена ст. 172-4 КУпАП. Однак враховуючи, що наявність корпоративних прав не є підприємницькою діяльністю, а контроль за передачею корпоративних прав відбувається спорадично, відповідальність за ведення такими депутатами місцевих рад бізнесу фактично відсутня;

5) в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 49) відсутні положення про те, що підстави та порядок притягнення до відповідальності депутатів місцевих рад визначаються Конституцією України, законом про статус депутата, іншими законами;

6) в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» викладені лише окремі вимоги щодо дотримання правил депутатської етики (ст. 8), однак у цьому Законі (як і в інших законах) нічого не згадано про те, в якому документі мають бути систематизовані такі правила. З досвіду зарубіжних держав відома практика прийняття місцевими представницькими органами *кодексів етики* (доброчесної поведінки)

депутатів. Доцільно на законодавчому рівні (наприклад, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні») передбачити необхідність його затвердження кожною місцевою радою на основі Типового кодексу, який розробляє відповідний центральний орган виконавчої влади з урахуванням положень Європейського кодексу поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, ухваленого Конгресом місцевих та регіональних влад Європи 7 листопада 2018 року.

**6. Потребує окремого аналізу закріплений у Законі «Про правовий статус депутатів місцевих рад» (з урахуванням змін, внесених у 2020 році) механізм відкликання депутата місцевої ради, в якому закладені певні суперечності та невизначеності, а саме:**

1) в Законі вжито термін «відкликання депутата **за народною ініціативою**» притаманний територіальному імперативному мандату, тоді як його окремі норми відтворюють елементи партійного імперативного мандату, зокрема: рішення **про внесення пропозиції** щодо відкликання депутата місцевої ради можуть приймати не лише збори виборців, а й місцеві організації політичних партій (частини перша та дев'ята ст. 38); рішення **про відкликання** депутата місцевої ради, обраного шляхом висування місцевою організацією політичної партії, приймає **вищий керівний орган політичної партії** відповідно до її статуту (частини сьома та восьма ст. 41 Закону). При цьому незрозуміло, чому саме вищий керівний орган політичної партії, а не **керівний орган її місцевого осередку** має приймати рішення про відкликання депутата місцевої ради; повноваження ТВК у цьому випадку обмежуються **визнанням обраним депутатом** наступного за черговістю кандидата у депутати від відповідної місцевої організації політичної партії;

2) наявна колізія між положеннями частини другої ст. 10 Закону, в якій зазначено, що «депутат місцевої ради **може бути в будь-який час відкликаний** за народною ініціативою у встановленому цим Законом порядку» та частини першої ст. 38 Закону, яка закріплює, що «право вносити пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (**не раніше ніж через рік з моменту набуття таких повноважень**) мають місцева організація політичної партії, від якої

його обрано депутатом, а також громадяни України, які є виборцями відповідного виборчого округу;

3) спостерігається дублювання та колізія положень пунктів 2) та 3) частини другої ст. 38 Закону, що стосуються кількості виборців, які можуть приймати рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата районної в місті ради: відповідно не менше 100 та не менше 300 осіб. Зрозуміло, що в обох пунктах ідеться про район у місті обласного значення, оскільки в Україні немає міст районного значення з районним поділом;

4) у досить загальному вигляді сформульовано підставу для відкликання депутата місцевої ради в п. 3) частини першої ст. 37 Закону: «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради **основним принципам і положенням** передвиборної програми місцевої організації політичної партії, від якої його обрано депутатом, чи програми політичної партії, від місцевої організації якої його обрано». При застосуванні цієї норми виникне потреба у тлумаченні того, які ж саме принципи та положення варто вважати основними. Крім того, протягом 5 років каденції депутата можуть суттєво змінитися реалії соціально-політичного життя чи економічна ситуація унаслідок чого певні принципи та положення передвиборної програми можуть втратити будь-який сенс;

5) у частині 9 ст. 38 Закону передбачено, що рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради місцевою організацією політичної партії, від якої його обрано депутатом, приймають на зборах (конференції) цієї організації **не менше ніж двома третинами голосів** (чому саме 2/3?) присутніх учасників (делегатів) зборів (конференції). Водночас у Законі не зазначена кількість голосів, необхідних для прийняття рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради на зборах виборців (2/3 чи 1/2 +1 голос?);

6) Закон по-різному визначає вимоги щодо забезпечення відкритості і публічності при проведенні зборів виборців та зборів (конференції) місцевої організації політичної партії (частини три та дев'ять ст. 38), що може сприяти кулуарному проведенню партійних зборів (конференції);

7) Закон не визначає *джерела фінансування процедури* відкликання депутатів місцевих рад, унаслідок чого сам інститут відкликання є суто декларативним.

Проведений аналіз свідчить, що законодавство про статус депутатів місцевих рад становить значну кількість прийнятих у різні часи законодавчих актів, норми яких не завжди узгоджені між собою. Потреби систематизації законодавства, його більш повної адаптації до європейських стандартів та принципів і необхідність врахування рекомендацій Конгресу місцевих та регіональних влад Європи обумовлюють його оновлення, долучення до нього нових норм, що відповідали б вимогам сучасного етапу трансформації системи організації влади на місцях, реформи місцевого самоврядування.

Напрями та пріоритети новації законодавства про статус депутатів місцевих рад доцільно розглядати в контексті з більш загальною проблемою – формуванням нової законодавчої основи місцевого самоврядування, процес якого може відбуватися за різними варіантами.

**Варіант І:**

- внесення змін до Конституції України для закріплення нової моделі організації влади, сформованої в ході децентралізації;
- кодифікація законодавства про місцеве самоврядування шляхом прийняття *Муніципального кодексу України*;
- оновлення законодавчих актів, норми яких не передбачається інкорпорувати до Муніципального кодексу.

За такого варіанту ключового значення набуває питання щодо предмета майбутнього Муніципального кодексу. Найпростіший шлях – це кодифікація Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом долучення до нього в якості окремих розділів інституційних законів. Отже, норми, що визначають основи статусу депутатів місцевих рад увійдуть складовою частиною до кодексу (прикладом можуть слугувати статті 40–47 Кодексу про місцеве самоврядування Грузії [3]). За такої ситуації існування окремого Закону «Про статус депутатів місцевих рад» втрачає сенс, його норми, які визначають засади правового статусу депутатів долучаються до кодексу, а окремі гарантії діяльності

депутатів місцевих рад, як і сьогодні, будуть передбачатися галузевим законодавством (кримінальним, адміністративним, трудовим тощо).

**Варіант II:**

- внесення змін до Конституції України для закріплення нової моделі організації влади, сформованої в ході децентралізації;
- прийняття нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- прийняття нової редакції Закону «Про статус депутатів місцевих рад» (або долучення положень про статус депутатів місцевих рад як окремого розділу до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

**Варіант III:**

- внесення точкових змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- збереження чинної редакції Закону «Про статус депутатів місцевих рад», за умови внесення до нього *точкових змін* з метою адаптації його положень до потреб сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування та усунення наявних колізій і прогалин. Подібні точкові зміни доцільно внести і до деяких інших законодавчих актів. Що закріплюють окремі елементи статусу депутатів.

Третій варіант уявляється нам *найбільш раціональним* з огляду на найближчу перспективу вдосконалення системи законодавства про місцеве самоврядування.

Список використаних джерел

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 56 та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України. *Відомості Верховної Ради України*: від 27.05.2008 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-08#Text>
2. Цивільний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*: від 18.03.2004, редакція від 13.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>
3. Кодекс о местном самоуправлении: органический закон Грузии от 5 февраля 2014 г. № 1958–ІІс. URL: [https://matsne.gov.ge/index.php?option=com\\_ldmssearch&view=docView&id=2244429&publication=0&lang=ru](https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2244429&publication=0&lang=ru)

**Верлос Н. В.**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного та трудового права  
юридичного факультету  
Запорізького національного університету

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ РЕЦЕПЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

З моменту здобуття Україною незалежності відбувається процес становлення вітчизняної конституційної моделі організації державного будівництва, що характеризується зміною інституційного дизайну конституційного механізму публічної влади, при цьому активно використовується зарубіжний, зокрема європейський, досвід.

Особливості застосування рецепції в процесі конституційно-правової модернізації публічної влади супроводжуються динамічним процесом реформування системи законодавства в напрямку децентралізації публічної влади, поступовим оновленням інституційного дизайну конституційного механізму публічної влади, виокремленням муніципальної влади як окремого виду публічної влади, розвитком інституту місцевого самоврядування, заснованого на принципах децентралізації та субсидіарності.

Концептуалізація місцевого самоврядування як інституту конституційного ладу має важливе значення в контексті становлення конституціоналізму в Україні. Місцеве самоврядування відповідно до Європейської Хартії про місцеве самоврядування становить одну з основ будь-якого демократичного ладу, де в ст. 2 закріплено, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаним у внутрішньому законодавстві, і, по можливості, у конституції держави [1]. Отже, з моменту ратифікації цієї Хартії в 1997 році розпочинається наступний етап рецепції цього інституту з поступовою інсталяцією в механізм публічної влади.

Але водночас сама ідея місцевого самоврядування має витоки з найдавніших часів, термін «local self-government» (місцеве самоврядування) до політико-правового обігу ввів ще у XIX столітті Рудольф

фон Гнейст, принцип субсидіарності, на якому ґрунтується становлення місцевого самоврядування в Україні, також сформував Й. Альтузіус ще у XVII столітті. Ці приклади доводять, що муніципально-правова рецепція може мати транзитивний кростемпоральний характер і проявлятися у сприйнятті правового досвіду, виробленого зарубіжною практикою державотворення в різні часи та епохи [2, с. 119].

Варто акцентувати увагу й на тому, що децентралізація сьогодні набуває глобального масштабу, адже за останні десятиліття в багатьох країнах світу проведені суттєві реформи в цьому напрямку. Хоча в межах загальної тенденції варто зазначити, що кожна держава має власні причини, проблеми, форми і наслідки децентралізації з огляду на особливості національних традицій, культури, ментальності тощо.

Конституція України, закріплюючи місцеве самоврядування як один із елементів конституційного ладу, гарантує організаційну, правову та фінансову незалежність місцевого самоврядування. Як цілком слушно зазначає О. В. Батанов, місцеве самоврядування не можна розглядати як структурний елемент системи державної влади. Це означає, що місцеве самоврядування як одна з основ конституційного ладу має джерелом свого існування не державну, а конституційну волю народу, виступає як фундаментальний конституційний принцип, що встановлює, визнає та гарантує управлінську незалежність територіальних громад. Місцеве самоврядування як елемент конституційного ладу України утворює умови для правотворчої, правозастосувальної та правореалізаційної діяльності, спрямованої на здійснення даного принципу. Також місцеве самоврядування в цій якості виступає як політико-правовий, соціально-економічний та культурний стан місцевого життя, яке склалося під впливом конституційного механізму або чинників, які викривляють його. Віднесення інституту місцевого самоврядування до засад конституційного ладу також означає неможливість його скасування чи обмеження. Конституція нібито говорить, що законодавець на власний розсуд не має права вводити або ліквідувати місцеве самоврядування. Завдання законодавця, відповідно, обмежується творчою конкретизацією цього інституту. Звідси місцеве самоврядування, після його визнання державою, здійснюється населенням за його власним природним

правом, а не по праву держави. Тому будь-які посягання на права місцевого самоврядування варто оцінювати як посягання на основи конституційного ладу [4, с. 119].

Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування і здійснення муніципально-правової реформи в напрямку децентралізації відбувається з урахуванням прогресивного зарубіжного досвіду Польщі, Литви, Латвії, Данії, Фінляндії, Швеції, Чехії, Франції, ФРН, Італії, Бельгії та інших країн демократичної орієнтації. Фундаментальними принципами проведення сучасних реформ проголошено децентралізацію публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг. Водночас, якщо в зарубіжних країнах конституційне реформування публічної влади призвело до формування дієздатних територіальних громад та реального місцевого самоврядування, яке ефективно та незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям різноманітні публічні послуги, то в Україні ефект від цієї діяльності поки що суттєво не відчутний [4].

Останнім часом і в Україні були окреслені певні пріоритети розвитку держави та напрями реалізації Концепції реформування територіальної організації влади й місцевого самоврядування, правову основу яких склав ряд вже чинних законів, а саме: «Про співробітництво територіальних громад» (2014 року), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 року), «Про засади державної регіональної політики» (2015 року) та інші нормативно-правові акти і проектні ініціативи. Проте варто зазначити, що сучасний процес реформування часом є фрагментарним, і для найбільшої ефективності потребує комплексного, поступового, виваженого підходу як у процесі правотворення, так і в процесі правореалізації.

Міжурядові організації та інші транснаціональні суб'єкти беруть активну участь у вітчизняному механізмі реєстрації інституту місцевого самоврядування, серед яких можна назвати ОБСЄ, ПАРЕ, Раду Європи, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, Міжнародну спілку місцевих влад, Фундацію українсько-польської співпраці (ПА-УСІ), Асоціацію європейських прикордонних регіонів (АСПР), Всесвітню Раду Місцевих Екологічних Ініціатив (ICLEI) та ін. При цьому міжнародні організації загалом сприяють процесу реформування міс-

цевого самоврядування з урахуванням прогресивних ідей розвитку та функціонування цього інституту в зарубіжних країнах, але іноді їхній вплив є «нав'язливим», що негативно позначається на ефективності процесу рецесії.

Зокрема, у моніторингу ЄС про виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС окремо наголошено на необхідності завершення реформи місцевого самоврядування і надано низку рекомендацій щодо необхідності виконання зобов'язань. Серед яких, зокрема: проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади (децентралізації); завершення остаточних перспективних планів формування спроможних громад на всій території України; прийняття Законів «Про внесення змін до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади»; «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» (або про префектури – у разі внесення змін до Конституції); «Про адміністративно-територіальний устрій України». А також наголошено на необхідності завершення процесу передачі повноважень та відповідних фінансових ресурсів у рамках децентралізації до органів місцевого самоврядування [5, с. 445].

Підсумовуючи, варто акцентувати увагу на тому, що наслідком процесу децентралізації публічної влади в Україні мають стати демократичні перетворення та підвищення ролі місцевого самоврядування з урахуванням конкретних умов сучасності й адекватних можливостей держави, а найголовніше виваженої, системної і послідовної реалізації комплексу започаткованих реформ. До того ж, створення ефективної системи місцевого самоврядування, розвиток спроможних громад, що мають певну фінансову самостійність має допомогти державі у проведенні соціально-економічних перетворень та вирішенні багатьох питань як місцевого, так загальнодержавного значення.

#### Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
2. Верлос Н. В. Рецесія у муніципальному праві. *Право України*. 2020. № 10. С. 110–122.

3. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. 478 с.

4. Україна та угода про асоціацію: моніторинг виконання 2014–2019. Київ, 2020. 544 с.

**Кофман Б. Я.**

доктор юридичних наук, старший науковий дослідник  
головний науковий консультант  
Інституту законодавства Верховної Ради України,  
Заслужений юрист України

## **ВПЛИВ НАСТАНОВ ПРИРОДНОГО ПРАВА НА РОЗВИТОК МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ**

Визнання феноменології природного права та визнання природних прав людини формує відповідний парадигмальний діяльнісно-функціональний дискурс, причому не тільки відносно формування конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина, а і муніципально-правового статусу людини, яким володіє будь-яка фізична особа, що постійно мешкає на відповідній території держави, виступаючи її жителем – членом відповідної територіальної громади (далі – ТГ), без урахування її правового стану – громадянства, іноземства (іноземний громадянин, особа без громадянства, особа з подвійним або більшою кількістю громадянств/біпатризм, поліпатризм), біженства тощо.

Така феноменологія надає динамічності та перманентності процесу формування, розвитку, оновлення, розширення, вдосконалення природного права, звідси, природні права як системні прояви існування людини (особистості) і такі, що володіють могутнім внутрішнім динамічним потенціалом для свого подальшого розвитку, саме в умовах демократизації соціального і державного життя стають пріоритетом для розвитку і вдосконалення, що, безумовно, впливає на динаміку досліджуваного муніципально-правового статусу, причому не стільки в

контексті його стабілізації, скільки нормативно-змістовного наповнення, реалізації, її гарантування, розвитку і вдосконалення.

Наведені теоретичні положення аргументуються тим, що в контексті розвитку і вдосконалення концепції прав людини в бік її кількісно-якісної динамізації та реалізації потенціалу, а саме розширення, універсальності та трансформації, важливе місце займають настанови природного права, які визначають людину як частину і суб'єкта природи, та з огляду на це наділяють її відповідними правами, причому тільки завдяки тому, що вона є людиною. Отже, людина апіорі виступає носієм природних прав та може користуватися ними без будь-яких обмежень.

На слушну думку сучасної дослідниці І. А. Кацапової [1]: поперше, практично відмовитися від теорії природного права неможливо не тільки тому, що вона спрямована на пошуки особливої реальності права, що не є такою, які зводиться до реальності державно-владних настанов (онтологічний критерій. – *Авт.*); а, по-друге, тому, що в основі вчення про природне право лежить ідея про те, що всі існуючі правові норми повинні ґрунтуватися на якихось об'єктивних засадах, підставах, що не залежать від волі людини (суспільства) (об'єктивний критерій. – *Авт.*); окрім того, по-третє, завдяки цьому теорію природного права пов'язують з ідеалістичним світоглядом (гносеологічний критерій. – *Авт.*); і, по-четверте, оскільки зразком таких об'єктивних засад вважалася природа, то і право, яке не залежить від людської волі та бажань, було названо «природним» (сутнісно-номенологічний критерій. – *Авт.*).

У сучасній практиці під природним правом у його узагальненому значенні розуміється понадпозитивна інстанція, або «сукупність всіх понадпозитивних обов'язковостей людської практики» [2, с. 51]. Унаслідок чого особливість природно-правового мислення полягає:

- а) у розумінні людини як суб'єкта-носія природних прав;
- б) в апіорному визнанні наявності таких прав у людини;
- в) у розмежуванні та зіставленні природного права (що подаровано людині природою) і позитивного закону (яким людина наділяється державою), – з позицій принципів справедливості;
- г) у наявності в основі природного права людської практики, що

становить основу стану повсякденності, в якому існує, функціонує і здійснює свій життєвий цикл людина;

д) така практика має властивості і характер понадпозитивних обов'язковостей, тобто вона фактично не тільки володіє екзистенційними характеристиками і значенням для життя людини, та тим, що без неї, без її наявності, прояву, реалізації та потенціалу неможливо організувати та здійснювати в стабільному та ординарному порядку життєвий цикл людини;

е) у закріпленні особливої «людинорозмірності», «людиноцентричності», «людинотехнологічності» природного права, а не його соціоцентричності;

ж) у формуванні структур повсякденності (згідно з Ф. Броделем [3]) – за рахунок використання та реалізації людиною своїх природних прав (наукові праці П. Бергера, Ф. Броделя, І. Гофмана, Е. Гуссерля, Н. Еліас, Т. Лукмана, Ю. Хабермаса, А. Шюца та ін.) і, отже, за рахунок об'єктивізації формування загального правового статусу людини (особистості) та громадянина, враховуючи її конституційно-правовий статус;

и) у формуванні конституюючих елементів формальних структур повсякденності – шести таких її конституюючих елементів: її практичного характеру, її безсумнівності, самоочевидності, активного характеру свідомості («напруженість свідомості»), темпоральних характеристик повсякденності, які типізують інтерсуб'єктивність повсякденності [4, с. 132–134], – за рахунок використання праксеологічних, онто-гносеологічних, часових і колективно-групових характеристик людини та її асоціацій, що забезпечують стабільність у локальному соціумі за рахунок дотримання стану справедливості.

Отже, не дивно, що сучасні концепції природного права часто називають концепціями справедливості, або ліберальними теоріями.

Системний аналіз наведених вище теоретичних засад сприяє розкриттю філософсько-правового контексту впливу філософії природного права на формування та логічний розвиток «концепту–феномену–феноменології–інституту–принципу» прав людини, особливо у його історичному, логічному, біхевіористичному, конотаційному,

наративному, релятивістському, універсальному контекстах розвитку та реалізації, а, головне, у його доктринально-науковому розумінні та тлумаченні, що набуло сьогодні не тільки і не стільки особливого функціонального, але все ж більш тактичного організаційного й організаційно-нормативного «навантаження» в повсякденній діяльності соціуму і держави, але і суттєвого, стратегічного значення, саме в процесах становлення, розвитку й удосконалення демократичної правової соціальної державності.

Причому, необхідно зазначити, що такий висновок детермінується не тільки метою розуміння антропологічної природи таких прав («людина вже народжується з відповідними правами, що їй надані тільки тому, що вона людина» [5]), з'ясування правових імперативів нормальної і стабільної життєдіяльності людини, громадянського суспільства і демократичної держави («людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3 Конституції України 1996 року) [6]), а і для укріплення основоположних параметральних ознак взаємодії людини, соціуму і держави, коли останні два суб'єкти представляють єдине нормативне ціле, через конституційно-правовий статус людини (особистості) і громадянина, який: а) виступає як вищий рівень загального правового статусу людини (особистості), що створюється державою; б) формується і надається тільки самою державою; в) визнається нею через конституційно-нормативну легалізацію; г) охороняється і захищається нею ж, завдяки правоохоронним механізмам; д) нею ж гарантується до виконання через відповідну діяльність органів такої держави, їхніх посадових і службових осіб; е) проявляється ззовні у вигляді системного комплексу відповідних прав, свобод і обов'язків людини; ж) більшість із названих прав і свобод, що становлять наведений правовий статус хоч і надається, і визнається, і легалізується, і гарантується в контексті їх реалізації державою, – все ж є природними правами людини, якими вона володіє від свого народження, як частина живої природи, а держава лише апріорі їх надає, визнає, легалізує, охороняє, захищає, гарантує через їх формальне схвалення (санкціону-

вання) і регламентацію, погоджуючись з їхнім природним характером виникнення і належності.

Системний аналіз наведених ідентифікаційних ознак свідчить про те, що конституційно-правовий статус людини (особистості) і громадянина, який фактично реалізується на локальному рівні соціуму, тобто там, де існує та функціонує конкретна людина – у межах місцевого самоврядування (далі – МСВ) в рамках ТГ – детермінує та суттєво впливає на формування муніципально-правового статусу людини, більше того – він не тільки лежить в його основі та становить його основний зміст, він, по суті, є таким муніципально-правовим статусом людини, враховуючи системний кадастр прав, свобод і обов'язків людини, але доповнюється відповідними і специфічними правами, свободами й обов'язками, що людина набуває саме в межах МСВ та які і є пов'язаними з реалізацією його самоврядних настанов (участь у різних формах локальної демократії, власне муніципальні права, участь у місцевих виборах тощо). Крім того, на наше глибоко переконання, весь конгломерат конституційно-муніципальних прав людини детермінується, об'єктивується, контекстуалізується, конотаціюється та наративізується її природним правом.

В основі природного права людини лежать системні настанови, що характеризують цю феноменологію з різних сторін, торкаючись її глибинної сутності та призначення, – змістовні, аксіологічні, конотаційні, наративні, технологічні, процесуальні, нормативні тощо, які аргументувалися теоретичними надбаннями багатьох поколінь учених – філософів, юристів, соціологів, політологів.

Вважаємо, що до таких настанов належать такі:

– природне право (лат. *lex naturalis*) виступає як теоретична доктрина в теорії права, за якою головним джерелом права є сама природа, а не воля законодавця [8, с. 132] (суб'єктно-похідний критерій. – *Аем.*);

– наведена терміносистема визначає і саме право, задане природою, отже людині природні права належать від народження, вони закладені в самій її сутності й однакові для всіх (конститууючо-рівністний критерій. – *Аем.*);

– природне право за своєю онто-гносеологічною суттю є протилежним позитивному праву, визначеному законодавством у межах правової системи конкретної держави (альтернативний критерій. – *Авт.*);

– але його настанови у більшості своїй визнаються державою і закріплюються нею на рівні національного конституційного законодавства (легалізаційно-нормативний критерій. – *Авт.*);

– природне право – це вихідні принципи, на основі яких приймаються чинні норми і на підставі котрих відбувається їхнє оцінювання (аксіологічно-оцінюючий критерій. – *Авт.*);

– настанови природного права, що знайшли своє санкціонування і закріплення державою в законодавстві, реалізуються в тому ж порядку і в тих же формах, що й норми, які сконструйовані та розроблені самою державою в контекстуалізації її нормопроектної і нормотворчої діяльності (технологічно-процесуальний критерій. – *Авт.*);

– це відбувається з урахуванням ієрархії цінностей, яку подає філософія, вирішуючи питання про ставлення людини до оточення, в тому числі й ціннісне, – звідси, норми природного права, маючи максимально широке, універсальне значення, адресовані до всіх без винятку правоздатних суб'єктів і закликають дотримуватися закріплених у них приписів, тому що останні відповідають вимогам вищої, абсолютної справедливості [9, с. 40] (універсально-облігаторний критерій. – *Авт.*);

– поняття природного права є теоретичною доктриною, яка використовується для критики конкретного позитивного права, визначеного законодавцем, – відповідно до теорії соціального натуралізму (О. М. Костенко) «природне право – це правила відносин між людьми у суспільстві, що випливають із законів соціальної природи» [10, с. 89–90].

Водночас сучасне розуміння і визнання концепції права як суто світського продукту розумової діяльності людини орієнтує нас не тільки на те, що право створене не лише самою людиною (антропогенний і антропологічний контекст виникнення права. – *Авт.*), але й, перш за все, – для людини (телеологічне спрямування використання права –

для його використання людиною, для її охорони, захисту тощо) (гуманістичний контекст застосування права. – *Авт.*). Отже, в такому разі і реалізація права можлива лише в умовах існування людської спільноти як сукупності основних суб'єктів-носіїв права та в умовах людської життєдіяльності (індивідуальної, групової, колективної).

З погляду прояснення суті природного права, на слушну думку І. А. Кацапової, можна сказати, що і досі існує велика розбіжність між концепцією, яка розглядає його в якості ідеального поняття, зміст якого осягається розумом, інтуїцією, або в результаті інших аналогічних процесів, і відповідно прагматичним підходом, заснованим винятково на поведінці людини [1]. Для останнього характерно вважати природними ті норми і стандарти, які є загальними для всього людства і для всіх типів людського суспільства. Наведена позиція має велике методологічне значення для виокремлення природних прав людини, тобто тих прав, без наявності яких людина не може виконувати своє призначення в суспільстві, здійснювати свій життєвий цикл. Усе це, з одного боку, служить найкращим доказом придатності природних прав людини до регламентації та регулювання поведінки людини в суспільстві, а з іншого – свідомством, що саме природні права людини становлять основу її конституційно-правового та муніципально-правового статусу (право на життя, на достатній життєвий рівень, право на житло, працю, на відпочинок, на підприємництво, на місцеве самоврядування тощо), бо завдяки ньому людина не тільки отримує відповідний зв'язок з державою, а й, спираючись на нього, знаходить свою соціальну, економічну, культурну орієнтацію в межах державно організованого суспільства на його локальному рівні, тобто там, де вона існує та функціонує, реалізуючи свій життєвий цикл.

Звідси, тільки таке функціональне і соціетальне розуміння права виходить за межі суто теоретичної конструкції, створює відповідну правову реальність, в якій існують і функціонують люди-носії права, здійснюючи свій життєвий цикл через формування системи комунікативної взаємодії з іншими членами локального соціуму та завдяки використанню відповідного кадастру (переліку) прав, свобод і обов'язків, що є природними й одночасно такими, що визнаються (санкціонують-

ся) і легалізуються державою. Наведене, викликає низку висновків методологічної властивості:

– по-перше, для належного (стабільного, ординарного, комфортного, оптимального тощо) існування людей в умовах права, кожний з них має володіти відповідним системним комплексом прав, свобод і обов'язків, що надаються йому державою (в тому числі й природними правами, що їх держава визнає та легалізує шляхом захисту, охорони, гарантування реалізації тощо), що своєю чергою детермінує появу найважливішого інституту – загального правового статусу людини (особистості) і громадянина, в якому конституційно-правовий статус займає визначальне місце, і, отже, містить в собі переважну кількість природних прав людини;

– по-друге, наголошено особливу важливість соціального значення і результату, пов'язаного з довгим історичним процесом формування самого поняття «право» як «людинорозмірного», «людиноцентричного» і «людинотехнологічного» феномену, що фактично лежить в основі, визначає, ідентифікує і вказує на кількісно-якісні параметри конституційно-правового статусу людини, супроводжує і забезпечує їх досягнення і реалізацію;

– по-третє, активізуються процеси, що ведуть до чіткого розмежування в юридичній практиці змістів таких понять, як «право» і «закон».

Визнання феноменології природного права та визнання природних прав людини формує відповідний парадигмальний діяльнісно-функціональний дискурс і відносно формування зокрема муніципально-правового статусу людини, отже:

– така феноменологія надає динамічний і перманентний характер процесу формування, розвитку, оновлення, розширення, вдосконалення природного права, – звідси, природні права як системні прояви існування людини (особистості) і такі, що володіють могутнім внутрішнім динамічним потенціалом для свого подальшого розвитку – саме в умовах демократизації соціального і державного життя стають пріоритетом для розвитку і вдосконалення, що, безумовно, впливає на динаміку досліджуваного правового статусу, причому не стільки в

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

контексті його стабілізації, скільки нормативно-змістовного наповнення, реалізації, її гарантування, розвитку і вдосконалення;

– у контекстуалізації пошуків фундаментальних засад людського існування, об'єктивуються не стільки суб'єктивні структури, скільки структури, що мають інтерсуб'єктивні, мовно-комунікативні властивості, тобто, процеси динаміки у сфері муніципально-правового статусу людини реалізуються там, де людина існує і функціонує в локальному соціумі, де вона проявляє свої інтенції, усвідомлює життєві устремління, формує свої потреби, визначає свої інтереси, а саме в межах територіальної спільноти – ТГ, що виступає єдиним природним і екзистенційним соціальним простором, який виникає в умовах існування та функціонування МСВ, саме в умовах колективно-групового існування індивідуальні інтенції, устремління, потреби, інтереси, ати-тюдні структуруються, стереотипуються, стандартизуються та знаходять свій прояв у формуванні колективних пріоритетів щодо змін у муніципально-правовому статусі людини;

– процеси розвитку і вдосконалення муніципально-правового статусу людини активізуються й об'єктивуються особливо в умовах руйнування класичної західної традиції «онто-, тео-, телео-, моно- і логоцентризму» – на її місце приходять «людинорозмірність», «людиноцентризм», «людинотехнологічність», – причому не тільки як самостійна основа «виміру» права, а і як така, що синергує в розумінні органічного поєднання зі соціоцентризмом локального виміру, отже, модернізація досліджуваного правового статусу людини в зазначених умовах формування, прояву, розвитку і вдосконалення повсякденності, формування її структур, особливо під впливом глобальних чинників, стає не тільки обумовленою, а й неминучою;

– інтерсуб'єктивність, як акцент на колективістсько-групові властивості локальної людської спільноти, доповнюється опорними поняттями колабораційної властивості та суті – «порозуміння», «комунікації», «взаємодії», «спілкування», «згоди», які вибудовують універсальний перелік та систему колаборації між людьми, в таких умовах згода щодо визначення і виокремлення нових прав, свобод і обов'язків людини та громадянина досягається на добровільних та взаємно узго-

джених засадах (наприклад, якщо взяти права людини четвертого (на нашу думку, вже п'ятого покоління), що визначають, детермінують та модифікують її статус як біологічної істоти [11] та мають безпосереднє відношення до її природних прав), а це напряду веде до розширення досліджуваного статусу;

– використання природного права в умовах наведеної колаборації детермінує створення системи універсальних умов, що сприяють посиленню людського спілкування, комунікації, викликаючи до життя будь-яку інтеракцію (міжсуб'єкту взаємодію) поміж людьми, звідси, виникають нові смисли у відносинах, що ведуть до виникнення внутрішніх засад щодо зміни та динаміки, супроводження і забезпечення міжлюдських відносин, а це своєю чергою призводить до обґрунтування майбутніх та перманентних змін у муніципально-правовому статусі їх учасників;

– осмислення засад людської соціально-культурної діяльності та порозуміння відбквається у межах повернення до життєвого світу як витоку інтерсуб'єктивних структур та спілкування [12, с. 76]. Отже, можна констатувати, що динаміка муніципально-правового статусу людини, що ґрунтується на використанні настанов природного права, напряду пов'язана з існуванням людини в людській спільноті та соціальною активністю людини в межах локального соціуму, через застосування можливостей місцевого самоврядування і механізмів локальної демократії.

#### Список використаних джерел

1. Кацапова И. А. Естественное право и естественные права. URL: <http://human.snauka.ru/2012/11/1921>
2. Хёффе О. Политика, право, справедливость. Основоположения критической философии права и государства. Москва: Гнозис, 1994. 319 с.
3. Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм XV–XVIII вв.: в 3 т. Москва: Весь мир, 2007. Т. 1: Структуры повседневности: возможное и невозможное. 592 с.
4. Шюц А. Структура повседневного мышления. *Социологические исследования*. 1988. № 2. С. 130–136.
5. Конституційна Комісія: пропозиції Сергія Головатого щодо вне-

сення змін до Конституції України. URL: [https://zib.com.ua/ua/print/116397-konstituciyna\\_komisiya\\_propozicii\\_sergiya\\_golovatogo\\_schodo\\_.html](https://zib.com.ua/ua/print/116397-konstituciyna_komisiya_propozicii_sergiya_golovatogo_schodo_.html)

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

7. Поляков А. В. Общая теория права: курс лекций. Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2001. 642 с.

8. Природне право. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Українська енциклопедія, 2002. Т. 5: П–С. 720 с.

9. Луцький Р. П. Позитивне право та природне право: опозиція категорій. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 38–41.

10. Костенко О. М. Що є право? Про основи “натуралістичної” юриспруденції у світлі соціального натуралізму. *Право України*. 2010. №4. С. 83–92.

11. Несинова С. В., Князева Ю. С. Нове покоління прав людини: сучасні проблеми класифікації. *Вісник Дніпропетровського Університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 2 (7). С. 36–42.

12. Ціннісні орієнтації (аналіз соціально-філософських концепцій заходу 80–90-х років) / А. Т. Гордієнко, В. С. Пазенок, Л. А. Ситниченко та ін. Київ: Наукова думка, 1995. 324 с.

**Бальцій Ю. Ю.**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»

## **РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розробляючи теорію розмежування компетенцій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, вчені переважно вказують на необхідність розмежування «функцій і повноважень»

місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування [1, с. 37]. Але така постановка питання є проблематичною. По-перше, розмежувати функції органів, що здійснюють єдину управлінську діяльність на місцях, майже неможливо. І органи місцевого самоврядування, і місцеві державні адміністрації виконують загальну управлінську функцію, перед ними постає спільне завдання – найбільш ефективне управління територіями. Реалізація цього завдання потребує наявності в обох управлінських центрах таких функцій, як регулятивно-управлінська, комунікативна, контрольна, інформаційна, нормотворча, організаційно-установча та інших. Тому в цьому випадку розмежувати «функції» виявляється теоретично безпредметною і дезорганізуючою практикою [2, с. 98].

Не приведе до очікуваних позитивних результатів і розмежування повноважень цих органів, якщо при цьому вони будуть здійснюватися в тих самих сферах громадського життя, в одних сферах керівництва, тобто мати однакові предмети відання. Навіть у разі детального поділу повноважень на законодавчому рівні виникатимуть протиріччя і «накладки», важко буде уникнути дублювання й «зіткнень». На підставі цього необхідно, у рамках розмежування компетенції, сформулювати концептуальний підхід до поділу предметів відання між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування.

У Концепції адміністративної реформи [3] категорії «компетенція», «повноваження», «функції» вживають у недозволеному для Концепції різноманітті. Як спосіб «розмежування функцій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування» передбачається поділ «сфер компетенцій». Але подальший системний аналіз тексту цього документа, дає підстави зробити висновок, що під «сферами компетенції» тут маються на увазі предмети відання, які пропонується розмежувати, а саме до предметів відання органів місцевого самоврядування віднести: місцеві фінанси; управління об'єктами комунальної власності; дороги місцевого значення та їхнє будівництво; каналізацію, електро-, газо- і водопостачання, освітлення населених пунктів; житлове будівництво; роботу місцевого суспільного транспорту; благоустрій парків і садів; зміст цвинтарів і надання ритуальних послуг;

роботу дошкільних установ, організацій початкової і середньої освіти; надання медичної допомоги комунальними установами охорони здоров'я; роботу комунальних установ культури, фізкультури, спорту і туризму; громадського порядку та ін.

Як підставу виділення сукупності предметів відання місцевих органів виконавчої влади запропоновано принцип, за яким цим органам належать усі «питання, не віднесені Конституцією і законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування». Це насамперед загальний нагляд за дотриманням Конституції і Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів і місцевих державних адміністрацій; відповідні функції управління об'єктами державної власності; видача ліцензій і дозволів, передбачених законодавством; контроль, у встановлених законом межах, за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування.

Сукупність предметів відання, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, представляється правильною і такою, що відповідає природі та функціональному призначенню цих органів.

Окреслене коло предметів відання органів виконавчої влади чітко відбиває державний інтерес. Очевидно, що відповідно до наведеної Концепції адміністративної реформи, основною у діяльності місцевих державних адміністрацій повинна стати контрольно-наглядова функція. Здається, що це обґрунтовано, оскільки виконувати функцію державного контролю і нагляду повинні органи держави. Очевидно, що об'єктом загального нагляду буде і діяльність органів місцевого самоврядування. Нагляд за виконанням законодавства самоврядними органами буде «захистити» не тільки суто державні інтереси, але і позитивно впливати на органи місцевого самоврядування, консолідуючи й активізуючи їхню діяльність.

Однак загальний нагляд не може і не повинен бути апіорним, тобто він припускає проведення певних наглядових мір (перевірки, запити і т. д.), що може призвести до необґрунтованого втручання в діяльність органів місцевого самоврядування. Тому на законодавчому рівні доцільно закріпити, що при здійсненні нагляду неприпустимо необґрунтоване втручання в самоврядну діяльність.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [4], на відміну від наведеної Концепції, не передбачає загального нагляду за дотриманням Конституції і законодавства України. У ст. 16 цього Закону зафіксоване право місцевих державних адміністрацій «у межах, визначених Конституцією і Законами України, здійснювати на відповідних територіях державний контроль». Виконання місцевими державними адміністраціями функції «контролю» стосовно органів місцевого самоврядування не відповідає конституційним принципам самостійності і незалежності місцевого самоврядування. Отже, органи місцевого самоврядування потрапляють у залежність від місцевих державних адміністрацій. При цих умовах важко говорити про «правову, організаційну і матеріально-фінансову самостійність» місцевого самоврядування, проголошеної у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5].

Передбачене Концепцією адміністративної реформи право місцевих державних адміністрацій здійснювати «контроль, у встановлених законом межах, за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування», здається, немає необхідності й підстав виділяти як самостійний напрям їхньої діяльності, тому що загальний нагляд, передбачений приведеною Концепцією, припускає і нагляд за дотриманням фінансової дисципліни, дотриманням законодавства при виконанні фінансової діяльності в цілому.

Отже, аналізована Концепція передбачає у веденні місцевих державних адміністрацій здійснення контрольно-наглядової діяльності, а також рішення інших питань, не віднесених Конституцією і законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування. Подібну «формулу» підтримують учені. Так, М. І. Корнієнко вважав, що «у тих державах, де місцеве самоврядування керує територіями, а місцеві органи виконавчої влади лише здійснюють контрольно-наглядові і деякі інші спеціальні функції, цієї проблеми практично не існує» [6, с. 40]. Цей принцип можна прийняти за основу при розмежуванні компетенцій органів місцевого самоврядування. Саме таким шляхом варто було йти законодавцві при розробленні Закону України «Про місцеві державні адміністрації» і не долучати в коло предметів відання місцевих державних адміністрацій управління, практично, у всіх тих сферах громад-

ського життя, у яких реалізують свої повноваження органи місцевого самоврядування. Але при цьому необхідно враховувати, що будь-який адміністративний контроль (з боку держави) за діяльністю органів місцевого самоврядування має бути «призначений лише для забезпечення дотримання законності і конституційних принципів». Адміністративний контроль також може охоплювати «контроль вищих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень». Контроль повинен відбуватися так, щоб «ступінь втручання контролюючого органу був співрозмірним значущості інтересів, що це втручання повинні захистити» [7].

Отже, сучасний етап реформи децентралізації повинен бути націлений, перш за все, на відновлення і зміцнення законодавчої бази реформування, а саме внесенням змін та доповнень до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у яких насамперед і передбачається поділ компетенцій між центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування.

### Список використаних джерел

1. Кампо В. М. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння. *Місьцеве самоврядування*. 1998. № 1–2 (9). С. 35–44.
2. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: навч. посібник. Одеса: Юридична література, 2001. 161 с.
3. Концепція адміністративної реформи. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Корнієнко М. І. Місьцеве самоврядування та «урядова вертикаль». *Місьцеве самоврядування*. 1997. № 3–4 (5). С. 37–42.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).

**Костецька Т. А.**

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

## **ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНА ОБУМОВЛЕНІСТЬ**

Децентралізаційні процеси, що розпочались у 2014 році з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, як відомо, спрямовані на перерозподіл владних повноважень, функцій, ресурсів, відповідальності від центрального до регіонального, місцевого рівня, розвиток форм місцевої прямої демократії, створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації зі застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, здатної виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Зокрема, за підсумками впровадження першого етапу реформи децентралізації фахівці наголошували ціннісне її значення – формування нової якості зв'язків між регіонами внаслідок вбудовування в систему адміністративно-територіального устрою нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, що по-новому визначають координацію та підпорядкованість суб'єктів адміністративного устрою, позитивний вплив на соціально-економічне становище громад тощо [1].

Сьогодні, коли йде до завершення визначений другий етап реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, план заходів реалізації якого на 2019–2021 роки затверджений розпорядженням № 77 [2] Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 року, актуальними є висловлені обґрунтовані побоювання в умовах відсутності збалансованої регіональної політики, дієвих форм зміц-

нення місцевого самоврядування тощо, реальної небезпеки дискредитації ідеї децентралізації, підміни її ідей ідеєю регіоналізації [3].

Наведене актуалізує значущість та практичну доцільність теоретико-прикладних досліджень окресленої різновекторної проблематики на предмет комплексного аналізу сутності, змісту, механізмів стратегічно визначених напрямів реформи, пошуку ефективних шляхів у вирішенні поставлених перед органами публічної влади відповідних цілей і завдань.

Реформування місцевого самоврядування проблема комплексна.

Реальне функціонування складових системи місцевого самоврядування невіддільне від забезпечення відкритості, прозорості та доступності місцевих органів публічної влади, посадових осіб, налагодження дієвих інформаційно-комунікативних взаємозв'язків між радами, місцевими управлінськими органами та жителями (територіальною громадою), громадськістю.

Запровадження законодавчо передбачених основних принципів місцевого самоврядування, виконання суб'єктами владних повноважень юридичного обов'язку інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення, досягнення комунікативної взаємодії на інформаційному підґрунті – запорука налагодження дієвого місцевого самоврядування, формування спроможних територіальних громад, розвитку перспективних форм взаємодії територіальних об'єднань як визначених окремих пріоритетів державної регіональної політики на цей період [4].

Організаційно-функціональна автономність інформаційного забезпечення місцевого самоврядування як своєрідної інформаційної сфери на місцевому рівні, складової національної інформаційної сфери, об'єктивно вже тривалий час є науковою предметною проблемою у вітчизняній юридичній літературі [5], і відповідно, елементи його механізму мають правове регламентування у чинному законодавстві.

До прикладу, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (чинна редакція від 30.12.2020 р.), який на сьогодні з багатьох чинників потребує оновлення, модернізації, основними принципами місцевого самоврядування гласність, підзвітність та від-

повідальність перед територіальними громадами органів місцевого самоврядування та посадових осіб (ст. 4 Закону), або непрямо закріплені у законодавстві принцип всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування ЗМІ, обов'язок цих органів надавати повну інформацію про свою діяльність в установленому законом порядку, забезпечувати журналістам вільний доступ до відповідної інформації, за винятком передбачених законом випадків не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися у їх виробничий процес тощо (преамбула, ст. 2 Закону України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”), а також інші норми можна назвати засадними для відповідних інформаційно-комунікаційних відносин, інформаційної діяльності органів, посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення інформаційної політики.

Водночас наявна досить розгалужена комплексна нормативно-правова база (сукупно – інформаційне законодавство) нині не забезпечує системного врегулювання інформаційно-комунікаційних відносин, у тому числі у вимірі процесів реформування публічної влади, і потребує оновлення, вдосконалення, впорядкування.

Активізація інформаційних комунікацій не знімає і не вирішує чималої кількості проблем з налагодження ефективного інформаційного забезпечення місцевого самоврядування відповідно до сучасних викликів, що стоять перед державою, українським суспільством, міжнародно-правових стандартів у подібній сфері.

Втілення стратегічних завдань децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування, пов'язаних із модернізацією системи державного управління на національному, регіональному та місцевому рівнях, поставленого державою завдання впровадження сучасних цифрових технологій у суспільний розвиток (цифровізація), унаслідок чого зростає питома вага відносин, пов'язаних із використанням електронних комунікацій [6], потребує модернізації інформаційно-комунікаційної діяльності місцевих органів влади, зрозуміло, на основі впровадження таких технологій. Це зумовлено, зокрема, поставленими перед місцевими органами публічної влади завданнями

створення, підтримки повноцінного життєвого середовища для місцевих жителів, задоволення їхніх інтересів у багатьох сферах на відповідній території, надання високоякісних публічних послуг, у тому числі інформаційних.

Практика місцевих органів із впровадження та використання можливостей інформаційно-комунікаційних, цифрових технологій, як обґрунтовують, не відповідає вимогам сьогодення і поки є недосконалим компонентом децентралізаційних процесів.

Подібний стан зумовлений, зокрема, загальним рівнем розвитку інформаційного суспільства в Україні, інформатизації різних державних та соціальних сфер, регіональної інформаційної інфраструктури (електронних інформаційних ресурсів, баз даних, інформаційно-аналітичних систем тощо).

Враховуючи, що результативність інформаційного забезпечення самоврядування прямо залежить, зокрема, від скоординованості дій, зусиль уповноважених суб'єктів із встановлення інформаційно-комунікативних зв'язків, побудова його функціональної системи неможлива без відповідних організаційних заходів.

Керуючись сутністю, мети, завдань, реформування публічної влади, у загальному вигляді, наприклад, має бути здійснена централізація відповідної інформації, створення фонду відомостей (банку даних), які підлягають обов'язковому доведенню до відома населення, цільове її призначення, визначення оптимального обсягу відомостей для кожного виду інформаційних зв'язків; створення системи інформаційного обміну даними в електронній формі з іншими місцевими органам публічної влади тощо. Зусиль потребує також визначення найоптимальнішого режиму використання форм і методів обробки самої інформації, її збір, накопичення, аналіз; розроблення та впровадження механізму обговорення населенням проєктів рішень, процедури врахування висловлених при цьому зауважень і пропозицій (наприклад, що стосується рішень в одній із важливих для забезпечення життєдіяльності місцевих жителів галузі раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля, екологічної безпеки тощо).

Загалом проблематичним стає забезпечення доступу громадян до необхідної інформації, в тому числі публічної інформації, обов'язкової для оприлюднення, компетентного залучення місцевих жителів як територіальної спільноти до вирішення питань місцевого значення, поставлених стратегічних завдань розвитку прямої демократії, «демократії участі». Варто враховувати, що налагодження якісного реального місцевого самоврядування, розвиток громадянського суспільства як ще одне із завдань на сучасному етапі державотворення, залежить також від існуючої комунікативної взаємодії між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування на засадах довіри, розуміння, ділового партнерства.

Можна ще додати наявність так званого «цифрового розриву», «цифрової нерівності», пов'язані із доступністю інформаційно-комунікаційних систем для різних груп населення залежно від, наприклад, рівня матеріального становища, місця проживання, інших чинників. І це в умовах, коли сучасне інформаційне суспільство, як світове, так і національне, висуває низку вимог до особистості стосовно рівня її інформаційної культури, уміння не тільки використовувати новітні інформаційні технології для отримання та поширення інформації, а й адекватної інтерпретації формалізованих даних, набуття знань.

#### Список використаних джерел

1. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. *Аналітична доповідь* / Авт.: Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. 115 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf>
2. URL: [//www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki](http://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki)
3. Шайгородський Ю. Унітарність як засадничий принцип організації та реформування політичного життя в Україні. ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. *Наукові записки*. 2017. № 4(90). URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/shaigorodskyi\\_unitarnist.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/shaigorodskyi_unitarnist.pdf)
4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

05.02.2015 р., № 156-VIII / Верховна Рада України. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19)

5. Див., напр.: Костецька Т. А. Особливості інформаційного забезпечення у місцевому самоврядуванні. *Державне управління: теорія і практика: колективна монографія* / за заг. ред. Авер'янова В. Б. Київ, 1998. С. 109–118.

6. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018–2020 роки, схвал. Розп. Кабінету Міністрів України від 17.01.18 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>

### **Кобрин В. С.**

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

### **Голєв О. Є.**

магістрант юридичного факультету  
Львівського національного  
університету імені Івана Франка

## **СПРОБИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В 2014–2020 РОКАХ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

У 2014 році Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка розпочала відлік конституційної реформи децентралізації в Україні. На першому етапі реалізації Концепції передбачалося внесення змін до Конституції України (далі – Конституція), серед іншого, для утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними [1]. Необхідність реформи викликана недоліками системи територіальної організації влади, які до сьо-

годні не дозволяють повною мірою реалізувати європейські стандарти місцевого самоврядування в Україні.

Тому вже 01 липня 2015 року Президент України (далі – Президент) подав до Верховної Ради України (далі – Верховна Рада) законопроект про внесення змін до Конституції щодо децентралізації, який передбачав комплексні зміни у сфері організації публічної влади на регіональному рівні [2]. Зокрема, у разі його прийняття місцеві органи виконавчої влади мали втратити повноваження, які за своєю сутністю є муніципальними, зокрема такі, як підготовка та виконання обласних і районних бюджетів тощо.

Не заперечуючи необхідність обговорення змісту законопроекту, пропонуємо дослідити особливості проходження ним процедури внесення змін до Конституції. Найперше, для розгляду Верховною Радою змін до Конституції необхідно здійснити їх перевірку в Конституційному Суді України (далі – Конституційний Суд) на відповідність статтям 157 та 158 Конституції.

Тому після додаткового опрацювання та повторного подання законопроекту 16 липня 2015 року його долучили до порядку денного та одразу скерували до Конституційного Суду для надання висновку. Уже 31 серпня 2015 року Верховна Рада отримала Висновок Конституційного Суду, в якому усі положення законопроекту були визнані такими, що відповідають вимогам, які ставить до них Конституція [3]. Показово, що одразу в день його вручення законопроект був попередньо схвалений у парламенті. Отже, за два місяці проєкт закону про внесення змін до Конституції щодо децентралізації встиг пройти конституційний контроль та отримати попереднє схвалення у Верховній Раді.

Надалі ці зміни очікували остаточного прийняття на наступній черговій сесії, під час якої не менш як 300 народних депутатів України повинні були їх підтримати. Проте ближче до часу голосування стало зрозуміло, що необхідної кількості голосів принаймні на найближчій сесії знайти не вдасться. Ситуація загострювалася через те, що Конституція не тільки обмежує строк прийняття змін до неї наступною черговою сесією, але й у випадку неприйняття законопроекту блокує можливість його ініціювання протягом наступного року.

Тому частина народних депутатів України не приховувала своєї стурбованості через обмеження у часі стосовно виконання необхідних процедур для остаточного схвалення змін до Конституції. Внаслідок цього на розгляді Конституційного Суду опинилося суперечливе клопотання, в якому депутати просили дати тлумачення положенню «на наступній черговій сесії» в аспекті питання: «чи передбачає Конституція можливість прийняття цього законопроекту на будь-якій наступній сесії (тобто такій, що має місце пізніше за часом) після сесії, на якій відбулося попереднє схвалення такого законопроекту» [4].

За результатами розгляду цього подання Конституційний Суд прийняв рішення, яким фактично дозволив приймати законопроекти про внесення змін до Конституції на будь-якій черговій сесії, що слідує за тією, на якій відбулося попереднє схвалення. Проте протягом усіх наступних сесій Верховної Ради VIII скликання не набуло політичної волі для прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції в частині децентралізації. Тому вже 29 серпня 2019 року цей проєкт був відкликаний, а його положення так і не стали частиною Конституції.

Описана доля, без перебільшення, вкрай важливого законопроекту змушує шукати причини його неприйняття. Одним із каменів спотикання стало положення, яке Президент пропонував долучити до перехідних положень Конституції. Йдеться про норму, яка передбачала можливість на рівні закону визначати особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей [2]. З цього приводу суддя Конституційного Суду І. Д. Сліденко слушно зазначив, що за своїм змістом ця норма сформульована відповідно до вимог основної частини Конституції. Тому суддя звертав увагу, що така пропозиція порушує фундаментальне правило конструювання норм перехідних положень, що може призвести до «порушення архітектоніки Конституції» [5].

Підтримуючи думку колеги, суддя Конституційного Суду М. Мельник зазначав, що за своїм правовим змістом цей пункт є конституційно-правовою нормою, що створює передумови для постійного існування «особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей» [6]. Наведене дає

нам підстави обґрунтувати висновок, що техніко-юридичні недоліки разом із невизначеністю змісту «особливого статусу» та відсутністю часових меж його існування спричинили суспільний резонанс навколо цих змін. Своєю чергою це заблокувало прийняття інших змін до Конституції, які залишаються необхідними для удосконалення організації та здійснення публічної влади на регіональному рівні.

Окрім особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей стурбованість і занепокоєння викликали також положення законопроекту про префектів та право Президента тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, районної та обласної ради і призначати тимчасового державного уповноваженого на відповідних територіях.

Варто зазначити, що після чергових президентських та позачергових парламентських виборів у 2019 році нова українська влада не залишила спроби внесення змін до Конституції в частині децентралізації влади. 13 грудня 2019 року Президент подав новий законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [7], в якому знято спірні положення про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Також замість передбаченого у попередньому законопроекті 2015 року адміністративно-територіального поділу на громади, райони та регіони запропоновано поділ на громади, округи, області та Автономну Республіку Крим.

Дивно, але поданий Президентом законопроект, який був визначений як невідкладний, вже 17 січня 2020 року Глава держави відкликав. Юридично на цьому етапі питання внесення змін до Конституції завершується. Водночас у липні 2020 року було запропоновано новий районний поділ [8] та внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування України» [9] про затвердження старост сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.

Як наслідок таких поспішних та необдуманих кроків ми маємо на сьогодні два конституційні подання до Конституційного Суду щодо конституційності положень пункту 6 частини першої статті 4, частини третьої статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання терито-

ріальних громад» [10] та щодо відповідності Конституції Постанови Верховної Ради «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ.

Непослідовність дій влади продовжилася і в 2021 році. Так, 15 квітня 2021 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [12], яким старосту вилучено із системи місцевого самоврядування та і він перестає бути членом виконавчого комітету за посадою. Окрім того, аналіз законопроекту свідчить про наявність деяких норм, які суперечать положенням Конституції. Тому у випадку підписання зазначеного законопроекту Президентом та набранням ним чинності варто очікувати ще одне конституційне подання до Конституційного Суду.

Зважаючи на зазначене вище, можна сформулювати такі висновки. Незавершеність реформи децентралізації влади триватиме до прийняття системних змін до Конституції. Перш за все, така реформа повинна передбачити новий адміністративно-територіальний поділ України на громади, райони та регіони.

Також зміни повинні обов'язково передбачати введення інституту префектів та ліквідацію місцевих державних адміністрацій. Префекта має призначати та звільняти Президент без погодження з Кабінетом Міністрів України, оскільки саме він є гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності. Крім того, вважаємо, що обов'язковими є зміни до Конституції щодо визначення старост виборними посадовими особами.

До вказаних конституційних змін потрібно обов'язково прийняти і Закон України «Про територіальний устрій України», який повинен визначити правовий статус і види адміністративно-територіальних одиниць та повноваження органів влади щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону № 2217а від 01 липня 2015 р. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).
3. У справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України: Висновок Конституційного Суду України від 30 липня 2015 року № 2-в/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15#Text>.
4. У справа за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16#Text>.
5. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ne02d710-15#n2>.
6. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nd02d710-15#n2>.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону № 2598 від 13 грудня 2019 р. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644).
8. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16 липня

2020 р. № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#n2480>.

10. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 6 частини першої статті 4, частини третьої статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: Конституційне подання від 19 жовтня 2020 р. № 3/502. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3\\_502\\_2020\\_.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_502_2020_.pdf).

11. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-IX: Конституційне подання від 20 жовтня 2020 р. № 3/506. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/\\_506-2020\\_k.p.\\_red\\_.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/_506-2020_k.p._red_.pdf).

12. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост: Проект Закону № 4535 від 12 грудня 2020 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=4535&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4535&skl=10).

**Батанова Н. М.**

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

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Юридична відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування є не лише важливим засобом гарантування прав територіальних громад, а й однією з важливих умов децентралізації публічної влади в Україні. Практика реальної децентралізованої публічної влади свідчить про необхідність формування не лише самостійних та самодостатніх територіальних громад, а і відповідального місцевого самоврядування. Ефективне здійснення місцевого самоврядування передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може відбуватися лише в умовах справжньої децентралізації публічної влади.

Уся справа, однак, у тому, що саме доцільно розуміти під цим, які межі такої відповідальності, форми вираження. В законодавчому визначенні місцевого самоврядування однією з ключових є вказівка на «самостійне або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») вирішення питань місцевого значення. Аналогічна формула міститься й у Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування – загальновизначених міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування. Так, ст. 2 Всесвітньої декларації встановлює, що місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи, під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення. Згідно зі ст. 3 Європейської хартії під місцевим самоврядуванням розуміють право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ та управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

На актуальність теми юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування вказує проблема конфліктів у системі місцевого самоврядування та конфліктогенності у праві загалом, консенсусу та компромісу у правовій сфері тощо. Адже сучасна історія розвитку місцевого самоврядування показує, що в його матерії існує перманентний конфлікт державного та громадського, а також протиріччя регіональних і муніципальних публічно-владних структур. Це очевидно, наприклад, при аналізі процесів добровільного об'єднання територіальних громад, стану місцевого самоврядування в територіальних громадах сіл та селищ, а також містах районного та обласного значення. Держава в цілому і регіональні влади часто не бажають бачити в місцевому самоврядуванні та його первинному суб'єкті – територіальній громаді, – повноправного суб'єкта публічного владарювання та господарсько-економічних відносин, що володіє самостійною ресурсною базою.

Розмежування предметів відання, функцій та повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування також є одним із найбільш складних завдань становлення дієздатного

місцевого самоврядування. Однак передача державних повноважень місцевому самоврядуванню – це свого роду технічне рішення, що дозволяє державній владі за допомогою адміністративної інфраструктури місцевого самоврядування вирішувати величезну кількість місцевих проблем. Отже, місцеве самоврядування є осередком конфлікту інтересів різних рівнів влади і суспільства.

Окрім традиційних суперечностей і конфліктів, пов'язаних із прагненням держави обмежувати права місць і з намаганням місць розширювати свої права, у відносини між державними органами й органами місцевого самоврядування додалася потужна політична складова в особі політичних партій, які стали після прийняття чинного законодавства України про місцеві вибори, по суті, ключовими суб'єктами муніципальної політики, породивши безліч протиріч і конфліктів у механізмі реалізації принципів муніципального права та місцевого самоврядування.

Крім сказаного, є цілий комплекс проблем, пов'язаних із відсутністю координації дій різних структур держави та громадянського суспільства щодо інституціоналізації місцевого самоврядування. Сучасне суспільство часто взагалі не готове взяти на себе відповідальність за всю складність вирішення місцевих проблем. З огляду на слабкість соціокультурних основ реформи місцевого самоврядування, існує необхідність у всебічному вивченні та роз'ясненні цілей і завдань реформи місцевого самоврядування.

Звідси завдання юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування – це те, що потрібно подолати, виконати, втілити в життя для досягнення наміченої мети не лише санкцій цієї юридичної відповідальності, а і загалом конституційного, адміністративного та муніципального права. Для досягнення найближчої мети зниження рівня правопорушень у сфері місцевого самоврядування завданнями юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування є захист територіальних громад, основоположних муніципальних цінностей (свобода, солідарність, субсидіарність, децентралізація), зміцнення правопорядку і законності на муніципальному рівні, формування громадянськості та муніципальної культури. При цьому, завдання

юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування – це категорія об'єктивно-суб'єктивна. Вона формується і виконується під впливом об'єктивного світу і процесів, що відбуваються у територіальних громадах, загалом у суспільстві та державі. Її суб'єктивність проявляється в тому, що вона формується у свідомості суб'єктів правотворчості та правореалізації.

Від цього залежить і ефективність юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування як співвідношення між результатом її впливу на муніципально-правові відносини та метою, яка стоїть перед нею.

Комплексний концептуально-конституційний аналіз відповідальності у сфері місцевого самоврядування допомагає визначати її, по-перше, як вид конституційно-правової відповідальності; по-друге, як один із елементів конституційного механізму гарантування місцевого самоврядування; по-третє, як важливий інструмент легалізації та легітимації муніципальної влади як публічної влади територіальних громад, адже це насамперед відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням; по-четверте, як вид конституційного правовідношення нерівноправних сторін – владовідношення, яке засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі, елементами якого виступають взаємно кореспондуючі права й обов'язки; по-п'яте, у функціонально-телеологічному вимірі підставою такої відповідальності є конституційний делікт у сфері місцевого самоврядування; по-шосте, ця відповідальність має соціально-політичний характер, що зумовлюється специфікою муніципальних відносин.

На підставі цього, можна визначити відповідальність у сфері місцевого самоврядування як конституційне правовідношення між суб'єктами місцевого самоврядування, одна сторона якого – правопорушник (деліквент), унаслідок вчиненого конституційного делікту зобов'язаний зазнати мір конституційно-правової відповідальності, які передбачені санкцією порушеної норми, і понести несприятливі наслідки, а інша сторона – інстанція конституційно-правової відповідальності, має право або зобов'язана притягнути його до відповідальності.

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

Щоб існував ефективний механізм відповідальності у сфері місцевого самоврядування, необхідними є, по-перше, постійне й активне вдосконалення організації та функціонування системи місцевого самоврядування, особливо форм, методів, способів тощо реалізації форм безпосередньої діяльності територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; по-друге, покращення нормативного регулювання різноманітних управлінських взаємозв'язків всередині територіальної громади. У певному сенсі це і умова, і фактор відповідальності. Умова, оскільки значною мірою тільки нормативне закріплення відносин відповідальності служитиме підставою та орієнтиром оцінювання, шкалою реакції і процедурою виміру дій органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та інших учасників муніципального процесу; по-третє, використання у відповідних відносинах таких громадських інститутів впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей як моральні норми, традиції та звичаї, громадська думка, ЗМІ тощо; по-четверте, використання системи стимулювання, яка традиційно недооцінюється як умова формування відносин відповідальності. Якщо примусова, санкціонована, каральна сторони важливі для підтримання відносин відповідальності, то не менше значення у цій справі можуть відігравати і стимули. Адекватне використання економічних, соціальних, політичних та духовних стимулів є не лише доцільним, а й обов'язковим у місцевому самоврядуванні; по-п'яте, наявність ефективного механізму державної підтримки та гарантування місцевого самоврядування тощо.

Узагальнюючи доктринальні підходи, зроблені у сучасній юридичній науці, можна зробити висновок, що юридичній відповідальності у сфері місцевого самоврядування, її цілям, завданням та функціям притаманні юридичні ознаки, що розкривають її сутність і зміст, призначення у територіальних громадах, суспільстві та державі, місце у системі гарантування місцевого самоврядування, а також особливу роль у процесах децентралізації публічної влади.

**Чиркін А. С.**

кандидат юридичних наук, доцент,  
асистент кафедри державного будівництва  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ**

Одним із головних сучасних векторів реформування територіальної організації влади в Україні є зміна ролі державного (адміністративного) нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Станом на 2021 рік існує два законопроекти «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2217а та № 2598, що безпосередньо стосуються інституту префектів, які мають замінити місцеві державні адміністрації.

Положення двох законопроектів передбачають подальшу децентралізацію публічного врядування шляхом подальшої передачі від держави до муніципалітетів фінансів, компетенції і відповідальності за місцеві справи реальну владу та введення префектів як наглядових органів [3. с. 31–33].

Якщо аналізувати зарубіжний досвід, то організація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється багатьма чинниками: форма правління (монархія, республіка), форма державного устрою (унітарна, федерація), форма політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделі місцевого самоврядування тощо. Загалом універсальним стандартом щодо принципів здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 8 Хартії закріплює, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотри-

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

мання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування [1].

Наразі в країнах Європейського Союзу, де історично функціонував чималий централізований адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням, очевидними є такі тенденції.

Відбувається пошук альтернативних механізмів державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на основі таких принципів:

- налагодження діалогу між центральною та місцевою владою;
- залучення незалежних від держави органів для надання фахових консультацій та оцінки у сфері фінансів і управління;
- посилення ролі таких незалежних органів, як омбудсмени та посередники;
- зміцнення внутрішніх механізмів нагляду органів місцевого самоврядування, зокрема у фінансовій та управлінській сферах [6].

Відбувається поступовий процес обмеження впливу держави на місцеве самоврядування. Показовим прикладом є досвід Італійської Республіки і Французької Республіки.

В Італії до початку XXI століття державний представник на рівні області – урядовий комісар візував кожен закон, прийнятий обласною радою, а Уряд Республіки мав право повернути закон до обласної ради, якщо вважав, що закон перевищує компетенцію області чи суперечить національним інтересам або інтересам інших областей, то після реформи 2001 року посада урядового комісара була скасована, а Уряд нарівні з обласною радою почав вирішувати компетенційні спори в Конституційному суді. Наразі, місцеві органи влади користуються повною організаційною, фінансовою і правовою автономією. Втім держава залишила за собою певні контрольні важелі, зокрема, заміщення і припинення повноважень місцевих органів влади областей, столичних міст, провінцій і комун у визначених законом випадках.

У Франції сучасною правовою базою статусу префекта є ст. 72 Конституції Франції, згідно з якою у територіальних колективах діє призначений державний представник (префект або супрефект), який

«представляє кожного члена Уряду, стоїть на сторожі національних інтересів і забезпечує здійснення адміністративного контролю та виконання законів» [2].

Територіально префекти здійснюють свої повноваження в регіонах і департаментах. Їх компетенцію можна класифікувати так: 1) загальне управління, зокрема, щодо державних установ на місцях; 2) нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) безпека та захист населення.

За префектом не передбачено повноважень відмінити чи змінювати акти органів місцевого самоврядування. Він має право оскаржувати відповідний акт місцевого самоврядування до адміністративного суду, який має компетенцію скасовувати акти органів місцевого самоврядування. Підставою звернення до суду є невідповідність акту органу місцевого самоврядування чинному законодавству.

Якщо вивчати досвід постсоціалістичних країн, то, наприклад, в Угорщині, відповідно до ч. 3 ст. 17 Основного Закону [4], Будапештське столичне й районні урядові управління є «урядовими органами державного управління на місцях, які володіють загальною компетенцією». Через ці управління Уряд забезпечує «нагляд за законністю діяльності місцевого самоврядування» (ч. 4 ст. 34) [4].

Якщо вказані державні органи встановлять, що постанова місцевого самоврядування повністю або частково суперечить законодавству, вони вправі звернутися до суду зі заявою щодо її перегляду. Крім того, урядові управління можуть виступати з ініціативою щодо встановлення судом факту невиконання органом місцевого самоврядування законодавчого обов'язку, яка передбачена законом. Якщо органом місцевого самоврядування в строки, передбачені рішенням суду, яким установленний цей факт, цей обов'язок не буде виконано, за ініціативою вказаних державних органів буде постановлено, щоб постанову місцевого самоврядування, необхідну для усунення упушення, від імені місцевого самоврядування видав керівник столичного й обласного урядового управління [5, с. 72].

Адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням у країнах Європи передбачає такі тенденції: 1) відбувається пошук механізмів,

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

альтернативних адміністративному контролю; 2) відбувається поступовий процес обмеження впливу держави на місцеве самоврядування, зокрема запроваджується модель поміркованого адміністративного контролю, для якої характерні:

- ліквідація територіальних представництв виконавчої гілки влади;
- утворення єдиного наглядового органу на центральному рівні;
- скасування такого виду адміністративного нагляду, як контроль за доцільністю рішень місцевого самоврядування;
- трансформування ролі наглядових органів – з виконавчо-розпорядчої до координаційно-посередницької.

При цьому у Франції та Угорщині в останні 7–8 років простежуються кроки до рецентралізації управління на регіональному і місцевому рівнях. Такі кроки обумовлені наслідками економічної фінансової кризи, і відповідно оптимізацією фінансових коштів, а також чималою роздрібленістю муніципалітетів.

### Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
2. Конституція Франції 1958 р. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>
3. Лялюк О. Ю., Петренко І. В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 148. С. 27–28. (С. 27–35).
4. Основний Закон Угорщини 2012 р. URL: <https://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>
5. Попович Т. П., Бариська Я. О. Децентралізація публічної влади (досвід Польщі та Угорщини). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2017. Вип. 45. Том 1. С. 69–73.
6. Supervision and auditing of local authorities' actionю *Local and regional authorities in Europe*, No. 66. URL: [https://localgovernmentcms.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(98\)12.pdf](https://localgovernmentcms.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(98)12.pdf)

**Хорт І. В.**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри цивільного, господарського,  
адміністративного права та правоохоронної  
діяльності Інституту права та суспільних відносин,  
Відкритий міжнародний Університет  
розвитку людини «УКРАЇНА»

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ  
«ПОЛІЦЕЙСЬКИЙ ОФІЦЕР ГРОМАДИ»  
В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ  
УКРАЇНИ**

Сьогодні у світлі євроінтеграційних процесів Україна обрала чіткий курс на вдосконалення діяльності всіх державних органів згалом і правоохоронних органів зокрема, підвищення стандартів надання публічно-сервісних послуг. Законодавець стрімко вдосконалює правове регулювання діяльності прокуратури, судів, Національної поліції України й інших державних органів та установ. Значна увага приділена діяльності дільничних офіцерів поліції – «поліцейських офіцерів громади» як працівників, які безпосередньо представляють поліцію на території обслуговування та найбільш тісно налагоджують взаємодію із громадськістю, об'єднаними територіальними громадами (далі – ОТГ) на принципах партнерства й довіри. Саме рівень довіри пересічного мешканця України до діяльності поліцейського є головним і визначальним критерієм роботи Національної поліції. Саме тому МВС продовжує розбудову поліції, керуючись філософією та принципом «Служити та захищати» [1], та пропонує суспільству новий рівень комунікації і поліцейського сервісу, запущений у 2019 році проект «Поліцейський офіцер громади», так званий community policing. Метою якого є забезпечення кожної тергромади офіцером поліції. Проект охопить близько 30 тисяч маленьких міст України, в яких проживає 28 мільйонів громадян [2].

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

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

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

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

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

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

Завданнями поліції загалом і дільничного офіцера поліції – «поліцейського офіцера громади» на поліцейській дільниці є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки й порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави;
- 3) протидії злочинності;

4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [3].

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

1) проведення загальної та індивідуальної профілактичної роботи серед громадськості поліцейської дільниці;

2) охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки на території поліцейської дільниці;

3) взаємодію з населенням і громадськими формуваннями на території обслуговування щодо профілактики правопорушень, охорони громадського порядку та громадської безпеки й боротьби зі злочинністю;

4) взаємодію з іншими підрозділами поліції в запобіганні адміністративним правопорушенням і злочинам, виявленні та припиненні їх, а також участь у розкритті злочинів, що вчинені на території поліцейської дільниці [4].

Основним критерієм оцінювання роботи дільничного офіцера поліції – «поліцейського офіцера громади» – є рівень довіри населення, що проживає на території поліцейської дільниці, до конкретного дільничного – «поліцейського офіцера громади», який її обслуговує. Для підвищення іміджу поліції, покращення ефективності її роботи дільничний – «поліцейський офіцер громади» взаємодіє з громадою шляхом проведення спільних проєктів, програм, заходів, нарад, семінарів, круглих столів, відкритих занять тощо [2].

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

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

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

### Список використаних джерел

1. Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-p>
2. В Україні запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади»: Урядовий портал. Єдиний веб портал органів виконавчої влади. URL : <https://www.kmu.gov.ua>
3. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року No 580-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
4. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року No 650. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>

**Чорнолуцький Р. В.**

доктор юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародного права та  
порівняльного правознавства  
Національного авіаційного університету

**ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПАРАДИГМИ  
ЗАКОНОПРОЄКТНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНОГО ПРОЄКТУВАННЯ  
ТА СОЦІАЛЬНОГО КОНСТРУЮВАННЯ**

В умовах глобалізації та становлення, розвитку і вдосконалення демократичної правової державності об'єктивно зростає важливість феноменологій соціального проєктування (далі – СП) та соціального конструювання (далі – СК), які в умовах ординарного функціонування державності дають можливість прогностичного передбачення подальшого розвитку людської цивілізації, міжнародного співтовариства держав, конкретної держави, народів, націй, конкретної особистості. Найважливішу прогностичну, інноваційну, ініціюючу та структурно-технологічну роль відіграють зазначені вище феноменології в муніципальній діяльності, що є, по-перше, важливим іманентним фактором та складовою частиною феноменології демократичної правової державності, а, по-друге, територіальні людські спільноти (територіальні громади (далі – ТГ)), у межах яких та для яких вона реалізується через інститут місцевого самоврядування (далі – МСВ) виступають первинним осередком локального суспільства, у межах якого людина реалізує свій життєвий цикл, продукує відповідні інтереси, реалізує свої права і свободи, що уособлюють такі інтереси, реалізуючи свої екзистенційні настанови для задоволення таких інтересів.

Незмірно зростає роль і значення феноменології наведених соціально-діяльнісних явищ у період прояву або появи, т. зв. «чорних либідей», що, на думку американського есеїста, письменника і вченого Н. Талеба, є надзвичайними подіями в існуванні людства, що можуть не тільки змінити історію такого існування, а й перервати її назавсім

[1]. Яскравим прикладом тут служить пандемія вірусу COVID–19, що не тільки докорінно перекреслила стабільне й традиційне існування держав та їх народів, а і безжалісно та безапеляційно ліквідувала вже окреслені міжнародними та національними публічними інституціями перспективи ближнього та дальнього існування цивілізації, поставив не тільки держави в умови екстраординарного існування, а й усе людство перед необхідністю пошуку нових орієнтирів, принципів, цінностей, ідеологем тощо. Найбільш чутливо наведені явища відчуються на локальному рівні існування та функціонування соціуму, у сфері МСВ, в межах ТГ, в умовах стану повсякденності, тобто там, де кожна конкретна людина живе, працює, піклується про родину і близьких, виховує дітей, передбачає своє перспективне життя та реалізує своє буття.

Саме в цих умовах у контекстуалізації подальшого розвитку людства актуалізуються надбання феноменологій СП та СК, одним із найважливіших видів яких постає нормопроекування, як соціальний феномен, що сприяє побудові моделей соціальної комунікативної взаємодії на засадах і з використанням норм права. Формування парадигми такої нормопроектної діяльності, особливо її вищої форми – законопроектної діяльності (законопроекування), виступає одною з нагальних потреб подальшого розвитку не тільки всього людства, міжнародної спільноти держав, конкретних держав, але і локального соціуму, конкретної людини, її груп та колективів (ТГ), у яких люди існують, функціонують, продукуючи свої інтенції, потреби, устремління, інтереси, формують відповідні атитюди та здійснюють свій життєвий цикл.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, опублікованих останніми роками, необхідність вирішення проблем організаційно-правового супроводження і забезпечення нормопроектної (законопроектної) діяльності, в тому числі й її правового регулювання в муніципальному праві, як самостійної та актуальної галузі національного права України, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень з цієї проблематики – з іншого, зумовлюють актуальність та важливість наукового дослідження зі зазначеного питання. Крім того, ця проблематика об'єктивується і з новою силою актуалізується – з

одного боку, в умовах проведення конституційної, судової, адміністративної, муніципальної реформ у нашій державі, а з іншого – в умовах появи досить тривожних тенденцій у національному законотворенні, зокрема завдяки процесу використання «турборежиму» в розробленні та прийнятті законів, що, безумовно, може негативно впливати на їх якість, а також суперечить теоретико-технологічним настановам СП та СК, що може у підсумку призвести до непередбачених соціальних результатів негативної властивості, – найменшим із яких буде об'єктивна необхідність проведення нового законопроекткування, а найбільшим – практичний колапс національної системи законодавства завдяки наявності великої кількості правових колізій, суперечностей, пробілів, появи конкуруючої компетенції тощо. Найбільш негативно це може відбитися саме на муніципальному рівні функціонування соціуму, бо можуть постраждати типізовані, оптимізовані та вже усталені форми життєдіяльності людей, що становлять їхнє повсякденне життя та в стабільності якого вони відіграють суттєву роль.

Отже, особлива важливість СП та СК у муніципальній діяльності міститься в тому, що вони виступають засобами соціальної діяльності, завдяки якій можливо планомірно, детерміновано і передбачено досягнути важливих телеологічних доміант соціального локального розвитку та прогресу. Саме СП та СК виступають інструментально-технологічними, діяльнісно-функціональними та телеологічно-методологічними засобами трансформації соціальної дійсності, за допомогою яких можна дійти відповідного і відчутного соціального результату у формуванні або трансформації конкретних форм життєдіяльності людей.

Термін «проекткування» походить від лат. *projectus/consilio* – кинутий вперед [2]; від англ. *projection/planning/design*; нем. *Projektierung* [3]. Це процес створення прототипу, прообразу передбачуваного або можливого об'єкта, стану, специфічна діяльність, результатом якої є науково-теоретично і практично обґрунтоване визначення варіантів прогнозованого і планового розвитку нових процесів і явищ. Проекткування – складова частина управління, яка допомагає забезпечити здійснення керованості й урегульованості певного процесу [4].

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

Системне тлумачення наведеної дефініції дає можливість стверджувати, що проектування: а) це соціальна діяльність; б) це творча людська діяльність, що володіє технологічними ознаками; в) це професійна людська діяльність або діяльність, що реалізується за допомогою техніки та застосування спеціальних знань; г) це за своєю архітектонікою стадійно-етапна (процесуальна) діяльність; д) її змістовне навантаження міститься у створенні прототипу, прообразу передбачуваного або можливого об'єкта, стану; е) це телеологічно обґрунтована і телеологічно навантажена діяльність – вона і є специфічною цільовою діяльністю, бо її обов'язковим результатом повинно стати науково-теоретично і практично обґрунтоване визначення варіантів прогнозованого та планового розвитку нових процесів і явищ; ж) це діяльність, підсумком якої виступають визначені альтернативні варіанти розвитку нових процесів і явищ, через їх прогнозування та планування; и) це специфічна діяльність, результати якої працюють на перспективу та можуть бути втілені на практиці тільки у майбутньому.

Поняття проектування та близькі до нього за змістом поняття у своєму онтологічно-етимологічному розумінні визначають діяльнісно-динамічну поведінку й ідентифікуються через визначення версій або варіантів розвитку або зміни того чи іншого явища. Отже, щоб точно, правильно і однозначно осмислити суть проектування, необхідно співвідносити його з поняттями, близькими за змістом та значенням. Такими поняттями є такі: конструювання, планування, синтезування, дизайн, проекція, передбачення тощо [5, с. 970].

Для нас великий науковий і праксеологічний інтерес становить один із найважливіших видів проектування – соціальне. Під СП розуміють конструювання індивідом, групою або організацією дії, спрямованої на досягнення соціально значущої мети та локалізованої за місцем, часом і ресурсами. Тобто, можна стверджувати, що в межах СП, по-перше, відбувається конструювання (індивідуальне, групове, асоціаційне або інтерсуб'єктне/полісуб'єктне) (уточнення і конкретизація відповідного виду діяльнісно-творчої поведінки суб'єкта, а також акцентуація на коло можливих суб'єктів через вказівку на їх видову характеристику; діяльнісно-суб'єктний критерій. – *Авт.*); по-друге,

застосовується основоположна ознака дефініції щодо визначення телеологічної домінанти такого конструювання – досягнення соціально значущої мети (предметно-телеологічний критерій. – *Авт.*); по-третє, містяться вказівки на атрибутивно-забезпечуючі ознаки профільної дії СП – локалізація за місцем здійснення, часом здійснення і ресурсного забезпечення (атрибутивно-забезпечуючий критерій (топосно-локусні (локальні), темпоральні, ресурсні. – *Авт.*)).

Водночас, необхідно наголосити, що існують доктринальні підходи, що розглядають СП глибше і комплексніше та на більш узагальненому рівні, що трансформує його на феномен, який не тільки є об'єктивно необхідним для розвитку локального соціуму та всієї держави, а й створює його феноменологію як універсального засобу перетворення соціальної, в тому числі й правової реальності.

Отже, наприклад, можна погодитися з авторами статті «Сучасне соціальне проектування і його методика», що СП – це науково-теоретична і одночасно предметна практична діяльність зі створення проєктів розвитку соціальних систем, інститутів, соціальних об'єктів, їхніх властивостей і відносин на основі соціального передбачення, прогнозування і планування спеціальних свідомо потрібних якостей та властивостей, які є значущою соціальною потребою [6]. Тобто, тут ідеться вже не тільки: а) про системні властивості феномену СП, що перетворюється у ефективний та дієвий метод (засіб) доктринального, а потім і практичного створення широкого кола об'єктів-предметів у їх релятивістському розумінні – соціальних систем, інститутів, соціальних об'єктів (*об'єктно-проектувальний критерій.* – *Авт.*); б) про створення властивостей таких соціальних систем, інститутів, соціальних об'єктів (*якісно-проектувальний критерій.* – *Авт.*), а і в) про створення відносин на основі соціального передбачення, прогнозування і планування спеціальних свідомо потрібних якостей і властивостей, які є значущою соціальною потребою (*конкретний соціально-проектувальний критерій.* – *Авт.*). Звідси можна говорити про створення профільної феноменології СП, яка безпосередньо детермінує, формує, буде, розвиває, впливає, стимулює, активізує, контекстуалізує системний комплекс питань, що є генетично і конотаційно пов'язаними між

собою та створюють не тільки відповідні наративи у вигляді кола найважливіших об'єктів-предметів (систем, інститутів, об'єктів), кола їх якостей, а й систему комунікативної взаємодії на локальному рівні соціуму між ТГ, її членами, представницькими і виконавчими органами МСВ, їх структурами, і навколо них, – у вигляді системи соціальних відносин, що впроваджують такі предмети з їхніми якостями в життя локального соціуму через їх належне супроводження і забезпечення, завдяки їхній соціальній важливості та потребності.

Отже, можна констатувати, що СП разом із СК створюють та об'єднують в собі нові сенси, що особливо яскраво проявляється в нормопроектній діяльності (далі – НПД) на рівні законопроекування, бо саме вона виступає комплексним і системним діяльнісно-функціональним продуктом, у якому поєднуються об'єктивна та суб'єктивна, публічна та приватна, колективна й індивідуальна змістовність та завантаженість, – тобто вона генерує і поєднує в собі сенсуальні та раціональні засади, що фактично виступають гарантом її майбутнього успіху, враховуючи органічне поєднання та взаємозв'язок протилежних намагань, установок, потреб та інтересів, що в перспективі можуть створити єдиний соціальний субстрат, заряджений та скерований на оновлення і розвиток у межах локального соціуму (ТГ) в умовах МСВ.

У зазначеному контексті при проектуванні соціального майбутнього [7, с. 12] варто враховувати, що: а) поряд із найбільш імовірною тенденцією існують менш імовірні, але реально можливі тенденції розвитку (*критерій врахування альтернативності в процесі НПД. – Авт.*); б) у соціальних об'єктах зазвичай є запас внутрішніх соціальних ресурсів, які можуть бути мобілізовані для вирішення цього соціального завдання (*критерій врахування потенціалу міцності соціуму в процесі НПД. – Авт.*); в) громадським структурам властиво зазнавати значних деформацій, що може бути використано для реалізації пріоритетного варіанту майбутнього розвитку (*критерій врахування позиції структур громадянського суспільства в процесі НПД. – Авт.*); г) перспективні цілі, подібні по змісту, можуть бути замінені одна іншими, й одна і та ж мета може бути реалізована різними засобами (*критерій*

*застосування інваріантності (незалежності, симетричності) або поліваріантності в процесі НПД. – Авт.).*

Особливо важливим у НПД, як і в СП взагалі, є врахування особливостей детермінації суспільного життя, де кожен із компонентів системи постає як відносно самостійний, але водночас є взаємопов'язаним і детермінованим з іншими компонентами. Отже, зміни в одному компоненті прямо або «побічно» призводять до змін в інших, а ці, тепер уже в ролі вторинних, впливають на зміни за допомогою зворотних зв'язків, що своєю чергою впливає на вихідний компонент, змінюючи його. Тому поведінка кожного компонента і системи загалом багато в чому залежить від характеру і спрямованості зворотних зв'язків, причому сукупність цих зв'язків зберігається істотною [6]. Отже, можна стверджувати, що НПД на рівні законопроекування муніципальної діяльності в цьому розумінні є яскравим прикладом формування динамічного феномену, – по-перше, в контекстуалізації наявності та поваги до відповідних принципів державотворення і правотворення, яким така діяльність безумовно підкоряється; по-друге, виконання зазначених принципів у процесі розроблення проекту нормативно-правового акту, що регламентує та регулює локальні соціальні процеси; по-третє, варіабельності деяких зі зазначених принципів у процесі трансформації соціальної реальності на локальному рівні соціуму та необхідності зміни управлінської парадигми з метою її врахування; по-четверте, врахування та відображення принципів локальної демократії, що виражають інтереси ТГ у межах МСВ, та які не суперечать принципам державотворення і правотворення, а органічно їх доповнюють, зважаючи на свій внутрішній демократичний і гуманістичний потенціал.

#### Список використаних джерел

1. Див.: Таліб Нассим Николас. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. Москвв: Азбука, Колибри, 2015. 736 с.
2. Проектирование. Философская энциклопедия. URL: [https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_philosophy/8937/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%95%D0%9A%D0%A2%D0%98%D0%A0%D0%9E%D0%92%D0%90%D0%9D%D0%98%D0%95](https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/8937/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%95%D0%9A%D0%A2%D0%98%D0%A0%D0%9E%D0%92%D0%90%D0%9D%D0%98%D0%95)

3. Проектирование. Словари и энциклопедии на Академике. URL: <https://translate.academic.ru/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5/ru/en/>; Проектирование. Энциклопедия социологии. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/socio/3133>

4. Понятие проектирования, социального проектирования в социальной работе. URL: <https://studfile.net/preview/1701251/page:3/#:~:text=%D0%A1%D0%BE%D1%86%D0%B8%D...>

5. Проекувати. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1440 с.

6. Серёгина В. В., Серёгина Е. А., Шаповалова Л. Н. Современное социальное проектирование и его методики. *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. 2016. Т. 23. С. 88–92. URL: [http://e-koncept.ru \(2016\)56399.htm](http://e-koncept.ru (2016)56399.htm).

7. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. Москва: Медиум, 1995. 323 с.

**Панчишин Р. І.**

доктор філософії, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Київського інституту інтелектуальної власності та права НУ «Одеська юридична академія», м. Київ

**ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ІНСТИТУТ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Територіальна (об'єднана) громада є самостійним учасником муніципально-правових відносин, первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Важливість тієї ролі, яку відіграє територіальна (об'єднана) громада у суспільстві та державі, її особливий муніципально-правовий статус дають підстави припустити належність територіальній (об'єднаній) громаді до інститутів громадянського суспільства. Подібну думку висловлює багато хто з науковців, які, зважаючи на ті чи інші критерії (ознак), обґрунтовують віднесення територіальної громади до інститутів громадянського суспільства. Так, О. Євту-

шенко зазначає, що місцеве самоврядування – це система відносин, що складаються з приводу розподілу місцевої влади між політичними суб'єктами на місцевому рівні, де політичним центром виступають органи місцевого самоврядування, навколо яких діють місцеві партійні й громадські організації, засоби масової інформації, лобістські угруповання, політичні лідери тощо. Місцеве самоврядування, на думку науковця, як елемент політичної системи громадянського суспільства, який організовує діяльність людей зі здійснення контролю над ресурсами місцевого співтовариства, переданими йому державою й населенням, стає інститутом політичної системи суспільства, адже воно є простором для спільного інтересу держави й громадянського суспільства [1, с. 69].

Своєю чергою, О. Р. Сергєєва наводить такі аргументи на підтвердження концепції щодо віднесення місцевого самоврядування та його первинного суб'єкта до інститутів громадянського суспільства: 1) оскільки громадянське суспільство дистанційоване від держави, має свої цілі та завдання, відповідно, й місцеве самоврядування та його суб'єкти, подібно до інститутів громадянського суспільства, також відділені від органів державної влади; 2) сучасне місцеве самоврядування, будучи формою самоорганізації населення, має ознаки, як владного, так і суспільного інституту; 3) сучасні принципи та форми організації місцевого самоврядування є результатом складного процесу пошуку компромісу, узгодження інтересів суспільства та держави; 4) місцеве самоврядування є однією з форм демократії; 5) спроможне місцеве самоврядування формується у громадянському суспільстві на певному етапі його розвитку [2, с. 403]. Отже, територіальна (об'єднана) громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування характеризується усіма основними ознаками інституту громадянського суспільства, про що свідчить, зокрема, її особливе становище у правовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування. Інакше кажучи, територіальна (об'єднана) громада має реальну можливість та, встановлені міжнародними актами і Конституцією України, гарантії брати участь в управлінні державними справами та самостійно і під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення.

Обґрунтовуючи наукову концепцію щодо віднесення місцевого самоврядування і, відповідно, територіальної (об'єднаної) громади як її первинного суб'єкта до інститутів громадянського суспільства, варто з'ясувати значення поняття «інститут громадянського суспільства». Так, В. Ф. Погорілко розглядає громадянське суспільство як самоорганізовану і саморегульовану сферу публічно-правових відносин у державі, утворювану вільними і рівними індивідами та створеними ними об'єднаннями громадян, які функціонують, формуючи соціальний капітал та контролюючи за органами державної влади, служать підґрунтям демократії та визначальним чинником у розбудові правової держави. Тобто, громадянське суспільство, на думку науковця, не може ототожнюватися з якимось одним суб'єктом публічно-правових відносин, оскільки ця категорія означає передусім систему суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються між множиною їх різнопорядкових учасників [3].

У науковій літературі наголошено на тому, що громадянське суспільство належить до основоположних цінностей Європейського Союзу (далі – ЄС) і розглядається як одна з ключових засад функціонування демократії [4, с. 242]. У грудні 2007 року було підписано Лісабонський договір [5], який став базовим документом, що визначає основи функціонування ЄС. Метою цього документа було зробити Євросоюз ще більш демократичним, ефективним та здатним краще відповідати на сучасні виклики і загрози глобального світу. Серед ключових нововведень, запроваджених Лісабонським договором, стало, зокрема, запровадження так званої ініціативи європейських громадян – механізму, через який громадяни ЄС отримали можливість ініціювати винесення на розгляд інституцій ЄС питань, що мають суспільний інтерес. Намагаючись слідувати світовим та, насамперед, європейським тенденціям, в Україні прийнято низку нормативно-правових актів, присвячених проблемам розвитку громадянського суспільства. Одним із таких актів є Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року № 68, в якому наголошено, що активне, впливове й розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави

та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами й вирішенні питань місцевого значення, розробленні та реалізації ефективної державної політики в різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних і гуманітарних проблем [6].

Отже, національний курс на розвиток інститутів громадянського суспільства обумовлений європейськими тенденціями демократизації суспільства, що передбачає розширення форм безпосередньої демократії, активізації залучення громадськості до участі у публічному управлінні. Одним із напрямів розвитку інститутів громадянського суспільства є формування об'єднаної територіальної громади як спроможного суб'єкта здійснення місцевої публічної влади. З цього приводу варто зауважити, що традиційно у науковій літературі виділяють дві класичні концепції моделі взаємовідносин центральної та місцевої влади: модель партнерства та агентську модель. Перша модель характерна для таких держав, як США, Швейцарія, Голландія, політична система яких формувалася знизу шляхом поступового об'єднання різних місцевих співтовариств, та розглядає відносини місцевих і центральних влад як відносини партнерів, що мають спільні цілі та надають необхідні послуги населенню. Натомість, у межах агентської моделі відносини між центральними та місцевими владами розглядають як відносини агента та принципала, тобто акцент зроблено на чільній ролі центру у відносинах з місцевим управлінням. Як зазначають у цьому зв'язку деякі науковці, в умовах початкового, неповного становлення демократичної, соціальної, правової державності розрив між інтересами територіальної спільноти та напрямками діяльності відособленого від суспільства апарату держави може бути найбільш очевидним, через що у співвідношенні держава–місцеве самоврядування на перший план замість вектора пошуку можливих шляхів їх взаємодії виходить проблема «захисту» самостійності місцевого самоврядування на випадок протистояння [7, с. 1000–1004].

Для вітчизняної форми організації публічної влади на центральному та місцевому рівнях більш характерною є агентська модель вза-

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

смовідносин цих двох видів влади, оскільки, хоча у Конституції України гарантується місцеве самоврядування, однак обсяг та межі повноважень, якими наділені органи місцевого самоврядування, визначено законами. При цьому необхідно погодитися з думкою Ю. К. Маслова, який зазначає, що місцеве самоврядування є політичним інститутом, який водночас є і інститутом публічної влади, і інститутом громадянського суспільства, які у сукупності формують специфічність та певну унікальність місцевого самоврядування як структурного елемента сучасних демократичних систем влади [8, с. 104]. Водночас необхідно зауважити, що для становлення територіальної (об'єднаної) громади як інституту громадянського суспільства, мають бути утворені сприятливі політико-правові та організаційні умови, що узгоджується з концепцією відносно того, що територіальна громада стає інститутом громадянського суспільства лише на певному етапі розвитку останнього. Крім того, важливим є подолання ментальної прірви у свідомості громадян між справами, що вирішуються кожним окремим пересічним жителем («свої» справи), і справами, що вирішуються на загальнодержавному рівні і сприймаються ним, як політичні й абстрактні, до яких пересічному жителю майже нема діла, бо все одно він на них майже не впливає («чужі» справи) [9, с. 48]. Тобто йдеться про внутрішню готовність громади займати активну позицію, мати бажання та можливість приймати участь у здійсненні місцевого самоврядування та брати на себе відповідальність за стан розвитку регіону.

Отже, варто констатувати, що територіальна (об'єднана) громада лише тоді може вважатися інститутом громадянського суспільства, коли у державі передбачені реальні та дієві гарантії самостійного здійснення громадами місцевого самоврядування, наявний механізм забезпечення безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні публічного управління, а також готовності самих громад приймати на себе відповідальність за стан справ у відповідному регіоні.

### Список використаних джерел

1. Євтушенко О. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2009. Вип. 21. С. 66–70.

2. Сергеева О. Р. Місцеве самоврядування у процесах демократизації суспільства в Україні. *Економічний нобелівський вісник*. 2014. № 1. С. 400–406.
3. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. 544 с.
4. Непоп Л. Політика європейського союзу щодо розвитку громадянського суспільства. *Наукові записки*. 2014. Вип. 2 (70). С. 240–255.
5. Договір про Європейський Союз: Міжнародний документ від 07.02.1992. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_029)
6. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/para20#n20>.
7. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство – питання співвідношення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 1000–1005.
8. Маслов Ю. К. Місцеве самоврядування як структурний елемент системи влади сучасних країн Європи. *Політологія*. 2014. № 11(115). С. 100–105.
9. Батанов О. В., Кравченко В. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування. *Аспекти публічного правління*. 2018. Т. 6. № 6–7. С. 45–53.

**Голоядова Т. О.**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри  
адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
(м. Одеса)

**Назарчук А. В.**

студентка 2 курсу магістратури  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
(м. Одеса)

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ  
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ У НОВИХ РЕАЛІЯХ**

У контексті сучасних конституційно-модернізаційних процесів особливо актуалізуються питання розвитку фінансової основи територіальних громад. Конституція України визначає принципові засади формування і структуру фінансової основи місцевого самоврядування в Україні. Це зумовлено передусім тим, що ефективне функціонування місцевого самоврядування значно залежить від наявності у володінні та вільному розпорядженні територіальних громад фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Складовою частиною фінансової основи місцевої демократії є місцеві бюджети та інші кошти, якими можуть розпоряджатися органи, обрані територіальними громадами. Кошти органів місцевого самоврядування мають бути відповідними наданим їм Конституцією і законодавством функціям та повноваженням.

Згідно зі ст. 142 Конституції України держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою [1].

Згідно з ч. 1 ст. 27 Бюджетного Кодексу України до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт пра-

ва законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування. Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подають пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету [2].

Сьогодні кожна територіальна громада має свій власний бюджет. Незалежно від розміру бюджету, коштів все одно не вистачає, тому надзвичайно важливо у процесі підготовки та виконання бюджету враховувати: не вкладаючи кошти у розвиток територіальної громади, не варто сподіватися на їх зростання у майбутньому, а також лише знаючи особливості бюджетної системи, формування та витрачання бюджету можна впливати на якість життя у громаді. На стадії складання місцевого бюджету загальнодержавні органи подають розрахунки міжбюджетних трансфертів, органи місцевого самоврядування разом із розпорядниками бюджетних коштів, наприклад, відділ освіти – розробляють та подають бюджетні запити. На основі поданих розрахунків міжбюджетних трансфертів та бюджетних запитів відбувається розроблення проекту рішення про місцевий бюджет. Попередній проект бюджету оприлюднюють на сайті відповідної місцевої ради. Попередній проект рішення про місцевий бюджет обговорюють та затверджують на засіданні постійної комісії місцевої ради, яка відповідає за питання бюджету. У цей час відбувається фінансування роботи бюджетних установ та організацій, збирання податків.

Серед актуальних прикладних питань формування місцевих бюджетів України у нових реаліях виділимо проблеми впливу на бюджет свого міста, зокрема щодо подання проектів на конкурс «Бюджетна участь», ініціювання громадського моніторингу виконання бюджету, відвідування засідань бюджетної комісії та сесій міської ради, на яких розглядають бюджетні питання, участі громадськості в бюджетних слуханнях та можливості висловлювати свої пропозиції до проекту бюджету тощо.

Традиційно рішення про затвердження місцевого бюджету приймають не пізніше 25 грудня та оприлюднюють на сайті ради. Окрім

того, бюджетне законодавство встановлює обов'язкову вимогу проведення публічного звітування про виконання бюджету. Місцева рада повинна провести захід, на якому буде представлено звіт про виконання бюджету та запрошувати громадськість. Також законодавством України встановлено обов'язок щоквартального звітування про виконання бюджету, що передбачає затвердження квартальних звітів окремими рішеннями ради.

Реформа децентралізації дозволила суттєво наростити дохідну частину місцевих бюджетів. Доходи місцевих бюджетів умовно поділяють на власні (ті, які органи місцевого самоврядування можуть заробити) та передані (ті, які місцевим бюджетам передають з державного бюджету на безповоротній основі – міжбюджетні трансферти).

Наприклад, власні доходи бюджету міста Одеси формують:

1. Податкові надходження (забезпечують 92,2 % загальної суми власних доходів). Це частина від загальнодержавних податків та зборів – податок на доходи фізичних осіб, місцеві податки і збори, а саме: податок на майно, єдиний податок, туристичний збір та ін.)

2. Неподаткові надходження (6,7 % загальної суми власних доходів). Це орендна плата, держмити, штрафи.

3. Інші надходження: кошти від продажу основного капіталу (кошти від відчуження комунального майна, продажу земельних ділянок). Це цільові фонди.

Додаткові проблеми у частині щодо формування місцевих бюджетів України виникли в умовах пандемії. Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) оголосила, що COVID-19, тобто хвороба, спричинена коронавірусом, набула масштабів пандемії, тому була прийнята Постанова Кабінету Міністрів від 11 березня 2020 року № 211 «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» відповідно до статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» з метою запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19 та з урахуванням рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій [4].

Сьогодні для бюджетної та податкової політики України це означає, що механізм її формування і реалізації має відповідати новим

реаліям життя і вимогам навколишнього середовища. Саме тому, при складанні бюджету міста Одеси на 2021 рік знайшли відображення пріоритети розвитку міста. Зокрема, визначені витрати на: посилення соціального захисту громадян від безробіття, підвищення рівня економічної активності населення, забезпечення реконструкцій та капітального ремонту закладів загальної середньої освіти забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також розвиток інфраструктури туристичних послуг та позиціонування міста як міжнародного туристичного центру. Пріоритетами розвитку міста Одеси в сфері охорони здоров'я на найближчі 10 років є надання якісної та доступної медичної допомоги всім верстам населення: громадянам з інвалідністю, громадянам похилого віку, які потребують довгострокової реабілітації.

Наступна проблема у частині щодо формування місцевих бюджетів України – місцеві податки і збори. Система податків та зборів України – це сукупність передбачених податковим законодавством України загальнодержавних та місцевих податків і зборів, принципів, форм і методів їх встановлення, зміни, скасування, обчислення та сплати. Саме тому сьогодні Асоціація міст України зверталася до Президента України, аби забезпечити термінове доопрацювання цього закону з урахуванням таких пропозицій: 1. Запровадити більш дієві компенсатори для бізнесу за рахунок джерел держбюджету: ПДВ, податку на прибуток, акцизів; 2. Передбачити розстрочку по сплаті за землю, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а не введення заборони нарахування по цих місцевих податках; 3. Дозволити органам місцевого самоврядування встановлювати пільги зі сплати місцевих податків та зборів посеред бюджетного року без застосування регуляторних процедур; 4. Запровадити механізми компенсації втрат доходів місцевих бюджетів відповідно до статті 142 Конституції України, частини 1 статті 27 Бюджетного кодексу України [7].

Що стосується п. 3 вищевказаного звернення згідно з п. 4.1.9. ст. 4 Податкового Кодексу України саме податкове законодавство України ґрунтується на відповідних принципах, а саме стабільність – зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їхні ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року [3].

Отже, сьогодні в Україні назріла необхідність реалізації системного підходу до формування місцевих бюджетів та реалізації принципів бюджетної системи, що має відповідати новим реаліям життя і вимогам навколишнього середовища на основі кращої світової практики. Бюджетне та податкове законодавство, а також підходи до формування бюджетної політики в Україні також мали зазнати суттєвих трансформацій.

### Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96>
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2010. № 50–51. Ст. 572
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019): Закон України від 30.03.2020 № 3275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>
5. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 04.10.2018 № 2530-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>
6. Державна податкова служба України. Офіційний портал. URL: <https://tax.gov.ua/>
7. Звернення Асоціації міст України. URL: <https://konkurent.in.ua/publication/54587>

**Курило Т. В.**

кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри теорії права, конституційного та приватного права  
Львівського державного університету внутрішніх справ

## **МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Формування ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг неможливе без належного фінансового забезпечення громад та достатніх джерел наповнення місцевих бюджетів. Саме фінансовий чинник найсуттєвіше впливає на успішне функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні та обумовлює у них активний розвиток підприємництва, промислової та соціальної інфраструктури, достатню кількість кваліфікованих кадрів.

Для досягнення зазначених цілей, а також у зв'язку з реалізацією Україною євроінтеграційного курсу з розвитку місцевої та регіональної демократії, у 2015 році в нашій країні було розпочато фінансову (бюджетну) децентралізацію, сутність якої полягає у законодавчому закріпленні передачі державою органам місцевого самоврядування значних повноважень щодо виконання певних функцій та надання публічних послуг, а також передачі їм бюджетних коштів. Тобто йдеться про децентралізацію доходів і видатків та організацію у територіальних громадах самостійного ефективного менеджменту [1, с. 141].

Основним завданням бюджетної децентралізації було розширення участі громади та її органів у наданні публічних послуг населенню, підвищення їх якості, наближення до людей та одночасне скорочення видатків на управлінські апарати. Отже, фінансова децентралізація була складовою частиною реформи децентралізації публічної влади, що спрямована на формування органів місцевого самоврядування, які спроможні самостійно та ефективно реалізовувати програми соціально-економічного розвитку територіальних громад, інші цільові про-

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

грами, використовуючи необхідне для цього фінансове забезпечення.

Бюджетна децентралізація в Україні розпочалася із прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів у 2015 році, 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 володіли міста обласного значення, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та державні субвенції.

Місцеві бюджети, які являють собою плани формування та використання фінансових ресурсів для виконання функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, як відомо, складаються з надходжень і витрат, що становлять єдиний баланс відповідного бюджету.

Доходи місцевих бюджетів визначаються відповідно до ст. 64, 64<sup>1</sup> (загальний фонд), ст. 69<sup>1</sup> (спеціальний фонд) та ст. 71 (бюджет розвитку) Бюджетного кодексу України (далі – БКУ).

До доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад на сьогоднішній день, відповідно до статті 64 БКУ [2], належать: 60 % податку на доходи фізичних осіб, який сплачують згідно з Податковим кодексом України на відповідній території; акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів 13,44 % акцизного податку на пальне, вироблене в Україні, а також ввезене на митну територію України; податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; місцеві податки та збори, що сплачуються (перераховуються) згідно з Податковим кодексом України та інші збори і платежі (за оренду комунального майна тощо).

Розглянемо статистичні показники щодо надходжень до місцевого бюджету Львівської міської територіальної громади від оренди комунального майна у 2020 році.

Відповідно до звіту Управління комунальної власності Львівської міської ради за 2020 рік, за звітний період було заплановано отримання 100 млн грн від оренди комунального майна. Проте план надходжень

було виконано на 32 %, у зв'язку зі звільненням від орендної плати деяких суб'єктів підприємництва на період дії карантину, запровадженого через пандемію коронавірусу COVID – 19. Водночас, за період з 01.01.2020 року по 31.03.2020 рік управлінням було перераховано до міського бюджету 8 млн 100 тис. грн, тоді як за аналогічний період 2019 року надходження склали 6 млн 427 тис грн. Отже, за перший квартал 2020 року до міського бюджету Львова було перераховано на 20 % більше коштів, ніж за цей період 2019 року.

Загалом, станом на 01.01.2020 року на відповідній обліковій базі м. Львова було зафіксовано 1 799 чинних договорів оренди комунального майна, з яких – по 972 договорах було встановлено комерційну орендну плату, а по 827 договорах – пільгову.

Загальні ж втрати надходжень до міського бюджету від оренди комунального майна за період з 17.03.2020 року по 31.12.2020 року становили 68 млн 10 тис. грн, що склало 68 % від запланованих 100 млн грн [3].

Деякі показники були зафіксовані у Тернопільській міській територіальній громаді. Так, відповідно до звіту про роботу Управління обліку та контролю за використанням комунального майна Тернопільської міської ради, за 2019 рік до міського бюджету надійшли кошти від оренди комунального майна в сумі 11 млн 906 тис грн., що становило 132,24 % відносно запланованих 9 млн 3 тис грн. Також, згідно зі звітом, за 9 місяців 2019 року надійшло 7 млн 660,8 тис. грн, що становило 117% відносно запланованих 6 млн 550 тис. грн, а за 9 місяців 2020 року надходження до міського бюджету склали 4 млн 755,5 тис. грн, що становило 101,2 % до планових завдань – 4 млн 700 тис. грн [4]. Як бачимо, надходження до бюджету Тернопільської міської територіальної громади відчутно знизились у 2020 році.

Видатки, які можна робити з місцевих бюджетів, визначено ст. ст. 89, 90 і 91 Бюджетного кодексу. Це, зокрема, видатки: на утримання об'єктів бюджетної сфери та освіти, охорони здоров'я, спорту, соціального захисту та соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, культури та мистецтва, транспорту та зв'язку тощо.

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

У цьому контексті, варто нагадати, що 17 вересня 2020 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо розмежування бюджетів районів та бюджетів територіальних громад (введений в дію – з 1 січня 2021 року) [5]. Цим Законом, зокрема, розмежовано доходи та видатки районних бюджетів та бюджетів територіальних громад, встановлено склад доходів і видатків бюджетів територіальних громад в обсягах, закріплених за бюджетами міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, а також закріплено рівні умови для сільських, селищних, міських територіальних громад у бюджетному забезпеченні.

Отже, сьогодні бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад перебувають на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом, а органи влади районного рівня не мають на них жодного адміністративного та фінансового впливу.

Загалом, фінансова децентралізація позитивно вплинула на зростання дохідної частини бюджетів територіальних громад. За період з 2015 року по 2019 рік можна було спостерігати постійне зростання місцевих доходів. Проте, починаючи з 2020 року, у зв'язку з пандемією коронавірусу, відбувається зменшення надходжень до місцевих бюджетів, як за рахунок податків, так і через «урізання» фінансування місцевого самоврядування з боку держави. Проте таку ситуацію необхідно виправляти в найкоротші терміни, відновивши належний фінансовий рівень територіальних громад та стабільну позитивну динаміку зростання дохідної частини місцевих бюджетів.

### Список використаних джерел

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

2. Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08.07.2010, № 2456-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

3. Львівська міська рада. Управління комунальної власності: звіт за 2020 р. URL: <https://city-adm.lviv.ua/public-information/offices/upravlinnia-komunalnoi-vlasnosti>

4. Звіт про роботу Управління обліку та контролю за використанням комунального майна Тернопільської міської ради за 2019–2020 р.р. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/vikonavchiy-komitet/rishennya-vikonavchogo-komitetu-2019/45428.html>

5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 17 вересня 2020 р. № 907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text>

**Коваль О. М.**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри регіонального,  
місцевого самоврядування  
та управління містом  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України,

## **ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ**

На сучасному етапі розвитку Україна, відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, продовжує спрямовувати свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу з розвитку місцевої і регіональної демократії. Найефективнішою та найсучаснішою реформою на сьогоднішній день є децентралізація, яка ефективно впроваджується в країні. Процес подальшого саме ресурсного об'єднання територіальних громад (ОТГ) охоплює все більшу територію країни. Можливість значно розширити свої повноваження та отримати додатковий фінансовий, підприємницький та ін. ресурси для розвитку територій обумовлює значну активність місцевих рад.

В умовах реалізації адміністративної реформи в Україні особливої значущості набуває проблема підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самовряду-

вання, зокрема в сфері ресурсного забезпечення. У цьому контексті, найважливішим завданням стає вдосконалення різноманітних (правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління регіональним розвитком і державного регулювання регіонального розвитку загалом. Для забезпечення сталого розвитку регіонів важливими залишаються не тільки кількісні, а й якісні параметри розвитку та фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування, це передусім надання якісних послуг населенню громади (освіта, безпека та цивільний захист, медицина, соціальне забезпечення, інфраструктура), саме тому органи місцевого самоврядування мають бути фінансово-, економічно-, соціально- та кадровоспроможними [1].

Фінансова децентралізація покликана реалізувати певну фінансово-економічну самостійність органів місцевого самоврядування та підвищити ефективність розв'язання ресурсних завдань, що були передані на регіональний (місцевий) рівень, покращити рівень надання послуг і максимально їх наблизити до потреб населення громади, вдосконалити систему управління. Фінансова незалежність досягається шляхом акумуляції фінансових ресурсів на конкретному етапі. Децентралізація дала змогу отримати регіонам значні кошти, розширити повноваження на місцях, але питання дієвого управління лишається актуальним.

Фінансова децентралізація зробила незалежними місцеві бюджети від державного бюджету та створила можливості планування розвитку територій, можливості втілення реальних проєктів. Такого висновку не складно дійти, якщо завітати у ті населені пункти, де ще вчора буденна сірість роз'їдала очі, а сьогодні, на подив, там закипіла робота: ремонтують дороги, рекреаційні майданчики, оновлюють будівлі шкіл, дитячих садків, лікарень, відкривають спортивні і культурні центри. Громади, які формуються як просторова основа сучасного ефективного місцевого самоврядування, наповнилися якісним змістом.

Відзначимо, що сама децентралізація охопила різні сфери суспільного життя: освіту, охорону здоров'я, містобудування, державну реєстрацію, надання адміністративних послуг, соціальну сферу, сферу земельних відносин та ін. Основою цієї реформи стала фінансо-

ва децентралізація, яка в цьому аспекті передбачає процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності між центральним та місцевими рівнями управління, в результаті чого відбувається не тільки підвищення ефективності управління бюджетними коштами на місцях, а й зменшення впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки. Загалом фінансова децентралізація покликана зміцнити спроможність територіальних громад і підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів.

Першим кроком на шляху реалізації реформи стало завдання щодо фінансової децентралізації, яка розпочалася з прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів України і низки важливих законів, зокрема щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення, запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності тощо. Зазначені законодавчі акти надали можливість органам місцевої влади розробити та схвалити в регіонах перспективні плани формування спроможних територіальних громад відповідних областей та подати їх на затвердження Уряду. Про позитивні результати фінансової децентралізації вже багато разів наголошувалося – це щорічне зростання обсягів власних ресурсів місцевих бюджетів, їх частки в структурі зведеного бюджету України, можливість органів місцевого самоврядування спрямовувати кошти на видатки розвитку, реалізація інфраструктурних проєктів та ін. [2].

Також, окрім передачі органам місцевого самоврядування додаткових видаткових повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації, було закладено законодавчі основи для стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з ресурсним забезпеченням і повноваженнями, як для міст обласного значення. Крім того, держава фінансово підтримала об'єднані територіальні громади та передбачила в державному бюджеті субвенцію на формування інфраструктури їх територій.

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

Ефективна та дієва система місцевого самоврядування є важливим елементом функціонування демократичної держави. Для забезпечення виконання своїх функцій, створення належного життєвого середовища для населення громади органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні достатні фінансові ресурси, основу яких становлять кошти відповідних бюджетів.

Децентралізація саме бюджетних фінансових ресурсів передбачає:

- зміну системи оподаткування, за якої змінюються питомі надходження на користь місцевих бюджетів;
- зміну трансфертної політики, яка не зможе будуватися на радянському принципі «від кожного за можливостями – кожному за потребами»;
- надання органам місцевого самоврядування більших повноважень у напрямі розроблення та реалізації різноманітних програм соціально-економічного розвитку.

Змінами до законодавчих актів в Україні розширено права органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень у частині формування своїх бюджетів і здійснення видаткових повноважень. Збільшення джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів забезпечено за рахунок передачі певних видів доходів із державного бюджету, запровадження акцизного податку з кінцевих продажів, розширення бази оподаткування податком на нерухомість тощо. Підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування, зокрема шляхом надання прав визначення ставок місцевих податків і зборів та встановлення пільг із їх сплати. Крім того, систему тотального збалансування всіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Для здійснення видатків на делеговані державою повноваження в галузях освіти й охорони здоров'я запроваджено освітню та медичну субвенції з державного бюджету.

Відзначимо, що основним інструментом, за допомогою якого територіальні громади виконують свої функції, є бюджет. Тому питанням і проблемам, що стосуються формування дохідної частини бю-

джетів місцевого самоврядування, пошуку та реалізації всіх ресурсних резервів їх наповнення, розширенню бази оподаткування приділяють досить велику увагу.

Одним із суттєвих джерел доходів місцевих бюджетів є надходження від встановлених законодавством податків, зборів та інших платежів, у тому числі за рахунок місцевих податків і зборів. Підвищення ролі місцевих податків і зборів та збільшення їхньої частки у власних доходах місцевих бюджетів – головне завдання, яке визначив Уряд України і в реалізації якого зацікавлені органи місцевого самоврядування.

Упродовж останніх років в Україні зроблено суттєві кроки щодо фінансової децентралізації та зміцнення ресурсної бази органів місцевого самоврядування. Внесені зміни до податкового та бюджетного законодавства в частині збільшення обсягів як власних доходів місцевих бюджетів, так і місцевих податків та зборів, зокрема:

- ліквідовані неефективні податки, видатки на адміністрування, що були більшими, ніж надходження від таких податків і зборів;
- введено нові економічно ефективні податки;
- розширено перелік типів об'єктів оподаткування; змінено податкові ставки;
- розширено коло платників податків; окремі загальнодержавні податки віднесено до місцевих податків тощо.

Враховуючи ці зміни, а також з огляду на мотиваційний аспект та безпосередній вплив органів місцевого самоврядування на запровадження та мобілізацію місцевих податків і зборів, можна чітко простежити динаміку зростання їх питомої ваги в доходах місцевих бюджетів України (без трансфертів).

Зважаючи на покращення стану мобілізації надходжень та зміну структури місцевих податків і зборів, їхня частка в доходах місцевих бюджетів (без трансфертів та власних надходжень бюджетних установ) значно зросла за останні роки.

Беручи до уваги те, що запровадження та встановлення розміру ставок місцевих податків і зборів (у межах, визначених Податковим кодексом) є повноваженнями органів місцевого самоврядування, вони

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

мають реальні можливості впливати на обсяги надходжень зазначених платежів до відповідних бюджетів. Відповідно, формування значної частини доходів власних бюджетів перебуває в прямій залежності від того, наскільки ефективно органи місцевого самоврядування зможуть організувати весь комплекс робіт зі запровадження та мобілізації місцевих податків і зборів.

### Список використаних джерел

1. Воротін В. Є., Коваль О. М. Пріоритети влади щодо реформування місцевого самоврядування. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості (збірник тез доповідей)*: третя щорічна всеукраїнська науково-практична конференція (Київ, 06 грудня 2019 р.). Київ, 2019. С. 46–50.

2. Воротін В. Є., Коваль О. М. Реформування місцевого самоврядування та сучасні пріоритети влади. *Регіональна політика: політико-правові засади, урбаністика, просторове планування, архітектура* [зб. наук. пр.]. вип. v. матеріали міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 22 листопада 2019 р.): в 2-х ч.; мін-во освіти і науки України, мін-во розв. громад та територій України, Київ. Нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ-Тернопіль: «Бескиди», 2019. Ч. 1. С. 88–92.

3. Воротін В. Є., Коваль О. М. Побудова місцевого самоврядування та пріоритети влади щодо представництва на відповідній території. 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. С. 141–143.

**Болярський О. О.**

кандидат юридичних наук,  
докторант Інституту законодавства  
Верховної Ради України

## **РОЛЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СТАНОВЛЕННІ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ**

Конституційне визнання, гарантування і легалізація в Україні системи місцевого самоврядування (далі – МСВ) (див. ст. 7, розділ XI Конституції України [1]), що сприяло його становленню, розвитку і вдосконаленню як самостійної нормативно-правової системи, самостійного рівня публічної влади, конституційно-правового інституту та соціально-політичного феномена, демонструє глибинні тенденції становлення демократичної правової державності. Звідси, МСВ формується та стає ординарним соціально-правовим і нормативним простором існування, функціонування та розвитку територіальних спільнот – територіальних громад (далі – ТГ), що долучають до себе жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави, які генетично, історично, географічно, культурологічно, економічно, соціально, ресурсно, організаційно, нормативно виникають, формуються, створюються для вирішення екзистенційних колективних потреб членів таких громад в умовах повсякденності і в процесі реалізації індивідуального життєвого циклу кожного з них. Такий екзистенційно-парадигмальний підхід об'єктивує й актуалізує проблематику функціонування в межах МСВ і в рамках ТГ конкретної людини, яка в умовах такого номосу (традиційно-обумовлена норма, що має обов'язковий, загальнозначущий та незмінний характер. – *Авт.*), топосу (поняття місця в загальному розумінні. – *Авт.*) і локусу (певний обмежений простір, характерний для певного середовища, дія у якому має обмеження місцем. – *Авт.*) [2] може реалізувати свої життєво важливі індивідуальні, групові, колективні інтенції, устремління, потреби, атитюди й інтереси. Отже, для цього вона повинна володіти відповідним правовим статусом, який на рівні МСВ може бути визначений як муніципально-правовий статус людини.

Водночас реалізація муніципальної реформи в Україні, що ґрунтується на децентралізації повноважень органів публічної влади (розмежування та передача їх на муніципальний рівень) сприяють зростанню нормативного потенціалу органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що повинен бути скерований на вирішення питань місцевого значення (ст. 140 Конституції України) в інтересах ТГ як колективного суб'єкту та у гіпотетичному розумінні кожного з її членів. Причому, такий вплив децентралізації необхідно розглядати та визначати не тільки як активізуючий, але і як стимулюючий, ініціюючий, детермінуючий, інтегруючий, спрямований на підвищення комунікативних, колабораційних та інтерсуб'єктивних характерологічних ознак і критеріїв ТГ.

Такий підхід у своїй сукупності (формування демократичної правової державності + муніципальне реформування в державі) формує, активізує, детермінує та у підсумку структурує й інституціоналізує процеси формування та розвитку феноменології муніципальної людини. Отже, розглядаючи її появу, що проявляється на стику права і соціуму, права і людини, індивідуального і колективного, приватного та публічного, тобто в межах науки про людину і соціум – у межах юридичної антропології, можна стверджувати, що:

- по-перше, проблематика становлення муніципальної людини є однією з центральних у правознавстві;

- по-друге, вона має свою історичну ретроспективу, що пов'язано зі становленням, розвитком і вдосконаленням гуманістичних та гуманітарних тенденцій у державотворенні та правотворенні, що знайшло свій практичний прояв у становленні юридичної антропології;

- по-третє, в основі її появи лежать відносини держави, локального соціуму і людини, що перебувають як у правовому, так і позаправовому (за межами державно-правового впливу) просторі, коли людина функціонує у межах МСВ та продукує свої екзистенційні інтенції, потреби, устремління, інтереси та демонструє свої атитюди;

- по-четверте, її становлення напряму детерміновано становленням і розвитком системи МСВ спочатку в межах національної держави, а потім його вдосконаленням у рамках міждержавної економічної, політичної і правової інтеграції держав;

– по-п'яте, вона переважно реалізується не тільки в державотворчих процесах, а й активно розвивається у процесах становлення і розвитку громадянського суспільства;

– по-шосте, вона тісно пов'язана з людинорозмірністю МСВ, що напряму відображається у повноваженнях ОМСВ, скерованих на регламентацію та регулювання суспільних відносин, що виникають у повсякденному житті людини, її груп та асоціацій і відображають найважливіші та типові форми її життєдіяльності в межах локального соціуму.

Для формування феноменології муніципальної людини важливе значення має визначення людської спільноти та її членів, які функціонують у рамках громадянського суспільства, що теоретично визначається як правовою, так і політичною наукою зі застосуванням оригінальних підходів, які розглядають його не тільки як інституційний, а і як поведінково-діяльнісний (антропологічний) феномен. Такий висновок підтверджується як історично (історією становлення і розвитку локальної демократії), так і доктринально (в межах науки муніципального права).

Досліджуючи доктринальні погляди вчених щодо визначення громадянського суспільства, вважаємо за необхідне звернути пильну увагу на наукові погляди вченого М. П. Орзіх, які він висунув на початку ХХІ століття. Характеризуючи громадянське суспільство, він застосовує соціологічно-індивідуальний (персоналістський) і соціологічно-колективний (асоціаційний) підхід і визначив досліджуваний феномен у декількох аспектах:

– по-перше, як асоціацію людей, у якій кожна людина вільна як така, що має невідчужувані права, є рівноправною з іншими членами асоціації, самостійна у виборі громадянського стану (громадянство, іноземство, апатридство) (індивідуально-вольовий критерій. – *Авт.*);

– по-друге, як позадержавні (інституціоналізовані в громадські об'єднання) асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною та іншою належністю, політичними, економічними, професійними та іншими інтересами (колективно-реалізаційний та реалізаційно-груповий критерій. – *Авт.*);

– по-третє, це формування на зазначених засадах суспільних (по-задержавних) відносин, а також шляхом самопрояву інтересів і волі окремих індивідів та їхніх асоціацій, що діють у вільному (від державного впливу) просторі суспільства [3, с. 67–68] (системно-самодіяльний критерій. – *Авт.*).

Системний аналіз наведеної доктринальної позиції дає можливість стверджувати, що членом громадянського суспільства може бути тільки соціально активна людина, яка, враховуючи свої екзистенційні інтереси, самостійно прогнозує, планує, моделює, будує, реалізує свою поведінку в соціумі щодо: а) визначення свого громадянського (правового) стану; б) своєї участі у соціальному житті через свою участь у суспільних структурах, що формуються за різними ознаками, включаючи й політичні; в) самопрояву, самоорганізації, самореалізації своєї поведінки в соціумі з метою реалізації своїх інтенцій, атитюдів, устремлінь, потреб, інтересів тощо.

Вважаємо, що саме такий підхід до визначення громадянського суспільства демонструє не тільки особливу важливість асоціативної і територіальної ознак у його виникненні, а й дає нам теоретичні настанови щодо формування муніципальної людини в межах територіальної людської спільноти (ТГ). Отже, наведена вище асоціація людей може бути створеною лише на засадах їхньої спільної території проживання (територіальна спільнота, громада); асоціація людей може бути сформованою не з використанням механістичних засад, а зі застосуванням системного принципу наявності загальних, групових та індивідуальних інтересів людей-членів такої територіальної спільноти, причому презюмується, що загальні (колективні) інтереси преважують над їхніми індивідуальними та груповими інтересами. Такий підхід демонструє глибокий, інтерстиційний (внутрішній), генетичний зв'язок громадянського суспільства з МСВ та ОМСВ, а також із територіальною спільнотою, що існує та функціонує завдяки йому та в його територіальних, організаційно-нормативних і ресурсно-облігаторних параметрах. Причому, чим більшим кількісно і якісно є компетенційний та інший ресурс ОМСВ (а саме на це скерований ресурсний потенціал децентралізації), тим більш ТГ може задовольнити потреби

своїх членів, а звідси, – людина буде більш активно залучена до локальної демократії та зможе використовувати її можливості й переваги у своїх інтересах.

Отже, можна стверджувати, що, з одного боку, саме в межах ТГ формується громадянське суспільство, яке відображає відповідні соціальні запити людей-членів територіальної спільноти (громади), формує для їх розуміння та реакції на їх наявність відповідні соціальні інститути, які діють безпосередньо в соціальному просторі (наприклад, громадські об'єднання, включаючи й політичні партії), а також, з іншого боку, детермінує відповідні соціальні процеси і відносини громадянського суспільства, які впливають на прийняття рішень управлінського характеру, від вирішення яких залежить стабільність та якість життя в межах громади.

На нашу думку, саме таким способом формується феноменологія муніципальної людини. І це наглядно підтверджує аналіз сучасних інтерпретацій громадянського суспільства, що допоміг сформулювати нам його поняття в аспекті соціально-антропологічної парадигми, що лежить в основі феноменології муніципальної людини, – як соціально-публічної форми людського буття, як спільноти жителів (громади), що сформована без урахування їхнього правового стану, в межах якого кожен із них, індивід – це суб'єкт, що: а) здійснює в межах громади свій життєвий цикл; б) вирішує свої екзистенційні інтенції, устремління, потреби, формує відповідні атитюди; в) об'єктивно заінтересований у забезпеченні гідного рівня життя для себе та інших; г) здійснює соціальну, включаючи й політичну активність у громаді; д) реалізує при цьому свої інтереси, включаючи й політичні; е) задовольняє природну потребу в комунікативній взаємодії з іншими членами локального соціуму; ж) досягає загального блага.

Організуючою та ресурсно-якісною базою такого громадянського суспільства виступає діяльність ОМСВ, що завдяки децентралізації повноважень публічної влади набувають реальної спроможності здійснювати МСВ в інтересах ТГ та кожного з її членів.

Тож, підсумуємо, процеси існування, формування, розвитку і вдосконалення автономного громадянського суспільства на тлі могутніх

процесів децентралізації впливають на формування homo municipalis «муніципальна людина», під феноменологією якої необхідно розуміти фізичну особу, що володіє різним правовим станом (громадянство, іноземство, апатризм, біженство та ін.), але незважаючи на нього свідомо та ініціативно здійснює свій життєвий цикл в умовах повсякденності у рамках територіальної спільноти людей, об'єднаних загальними географічними, історичними та сучасними екзистенційними інтересами, цінностями і потребами, що можуть бути реалізованими тільки в умовах місцевого самоврядування, завдяки спільній синергетичній діяльності людини в межах територіальної громади та громадянського суспільства, завдяки діяльності органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів і органів місцевого самоврядування, які входять до його системи, що реалізується на принципах самоорганізації, самодіяльності, самокерованості та самоврядування, з метою створення належних умов для супроводження і забезпечення існування та функціонування людського осередку, що має телеологічну домінанту щодо продовження існування та подальшого розвитку людської цивілізації в умовах державно організованого соціуму.

### Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Боклах Д. Ю. Дефініції і взаємозв'язок категорій топосу, локусів, хронотопу міста та їх реалізація у міському тексті художнього твору. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Філологія*. 2016. Вип. 74. С. 249–257.
3. Основи правознавства: навч. посібник / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. Одеса: Юридична література, 2003. 355 с.

**Потапчук Г. В.**

кандидат юридичних наук, докторантка  
Інституту законодавства Верховної Ради України

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ЛОКАЛЬНЕ ВИМІРЮВАННЯ**

Феномен національного конституціоналізму, що містить у собі історію, теорію та практику конституційного будівництва [1, с. 67–68] та становить політико-правову основу держави [2], що ґрунтується на верховенстві конституції у системі національного законодавства – починає відігравати все більшу та суттєвішу роль і набуває все більшого значення не тільки в процесі становлення демократичної правової державності, розвитку її інституцій та функцій, конституційно-правової психології (колективної, групової та індивідуальної) та конституційно-правової свідомості (колективної, групової та індивідуальної) на рівні конкретної держави, але і на універсальному рівні існування та функціонування міжнародного співтовариства держав, що уособлює міжнародне співтовариство їх народів, – у вигляді феноменології глобального конституціоналізму [3]. Його змістовно-аксіологічною ознакою виступають конституційні цінності національних держав, які починає запозичувати міжнародне публічне право, а потім і застосовувати їх, – причому, як через запозичення і використання відповідних об'єктів, що раніше складали абсолютні право і зону нормативно-правової регламентації та регулювання національної держави, так і через втілення найважливіших принципів конституційного права в повсякденне життя світової співдружності держав, що знаходять своє втілення в нормах і принципах міжнародного публічного права (принцип поваги та пріоритету прав людини, принцип верховенства права, принцип екологічної безпеки тощо), а також у нормах міжнародних міждержавних багатосторонніх договорів, що підписують їхні держави-учасники та втілюються у їх відповідних міжнародно-правових зобов'язаннях, які

вони повинні відтворити у своєму національному законодавстві для виконання суб'єктами національного конституційного права. Отже, конституційні цінності національних держав у вигляді принципів, об'єктів конституційно-правового регулювання, норм тощо, – здійснюють своєрідний круговорот – керуючись національним конституційним правом до міжнародного публічного права, а потім, повертаючись з універсально-глобального рівня на рівень національного конституційного правопорядку держав, але вже обтяженими їхніми відповідними зобов'язаннями та доволі жорсткими засобами конвенційного контролю за їх реалізацією та гарантуванням виконання.

Такі складні і важливі процеси не тільки сприяють формуванню глобальної тенденції конституціоналізації міжнародного права та інтернаціоналізації конституційного правопорядку держав [4], а й типологізації національного і глобального конституціоналізму, – результатом чого є його практика видового розподілу, наприклад, на гуманістичний (права і свободи людини), виборчий, державотворчий (принципи та стандарти реалізації публічної влади), правотворчий (принципи і стандарти нормопроекування і законопроекування, засади забезпечення верховенства права), у сфері самоврядування. В останні роки, враховуючи на:

а) об'єктивну й особливу екзистенційну важливість оточуючого природного середовища для існування людської цивілізації та

б) транскордонний характер впливу на нього негативних чинників від антропогенної діяльності, а також

в) активну увагу держав-членів міжнародного співтовариства з конституційно-правової регламентації та регулювання, а також легалізації екологічних прав і свобод людини, і

г) суттєву увагу всього міжнародного співтовариства держав щодо запозичення та транспозиції екологічних відносин та їх державного конституційно-правового регулювання на міжнародний рівень (субрегіональний, регіональний, універсальний) як об'єкта міжнародно-правового регулювання, що потім

д) трансформується завдяки міжнародному договірному праву в міжнародно-правові зобов'язання держав з міжнародних багатосто-

ронніх договорів, – фактично формується новий вид конституціоналізму – екологічний.

Отже, з одного боку, можна стверджувати, що феномен екологічного конституціоналізму виступає іманентною органічною частиною національного і глобального конституціоналізму. З іншого боку, є аргументованим, що в межах національного конституціоналізму екологічний конституціоналізм виникає і формується з початком регламентації та регулювання екологічних правовідносин на галузевому рівні (національне земельне, водне, лісне, повітряне законодавство, а також законодавство про надра), з розробкою та прийняттям законодавчих актів у профільній сфері, але відправним моментом у розвитку цього процесу стає конституційно-правова регламентація та регулювання екологічних прав і свобод людини та громадянина).

Водночас у межах глобального конституціоналізму екологічний конституціоналізм, з одного боку, виникає як зворотна реакція міжнародного співтовариства держав на екологічні проблеми, що мають трансграничний регіонально-глобальний характер, а з іншого – як нормативна реакція на конституціоналізацію екологічної діяльності держави та її зобов'язань з охорони навколишнього природного середовища, у сфері якої екологічні права і свободи людини та громадянина займають основоположне місце.

Отже, можна стверджувати, що наукова новизна досліджуваної проблематики полягає не тільки в її доктринальній фіксації, стабілізації, ідентифікації, градації та класифікації, а, насамперед, у критичному розгляді процесів виникнення, формування, доктриналізації, легалізації феноменології екологічного конституціоналізму як нової частини національного і глобального конституціоналізму. Більше того, невід'ємним питанням цієї проблематики постає її пріоритетний локальний вимір, який надає її локально-регіональному та регіонально-глобальному розумінні відповідне усвідомлення, з'ясування та фіксацію на рівні індивідуальної, групової і колективної конституційної свідомості.

Для розуміння локального виміру екологічного конституціоналізму, насамперед, треба акцентувати увагу на екологічних екзистенцій-

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

них засадах існування людських територіальних спільнот – територіальних громад (далі – ТГ), що:

– по-перше, існують і функціонують в умовах місцевого самоврядування, тобто соціально-нормативної сфери самоорганізації, самопродукування, самопрояву, самоідентифікації, самодіяльності, врешті індивідуальної, групової і колективної самості людини;

– по-друге, у межах відповідної території національної держави, що має відповідну інфраструктуру для організації життєдіяльності людини та продовження її роду;

– по-третє, у філософсько-темпоральному стані повсякденності, в якому в ординарних умовах проходить життєдіяльність людини та її асоціацій та в умовах якого людина в результаті комунікативної взаємодії починає набувати, усвідомлювати і виконувати відповідні типові та типологічні соціальні рольові позиції (член родини, член трудового колективу, житель відповідної території, власник відповідного майна, платник податків, військовослужбовець, студент тощо);

– по-четверте, відтворюючи природний процес існування людської цивілізації (коли глобальні завдання людської екзистенції вирішуються за рахунок локального прояву життєдіяльності в його кількісному та якісному різноманітті);

– по-п'яте, даючи і гарантуючи змогу членам ТГ реалізувати свій індивідуальний життєвий цикл і дискурс (наратив життя та знаходження людини у темпоральному просторі);

– по-шосте, через розроблення і використання відповідних форм життєдіяльності у вигляді найважливіших і найбільш типових форм взаємовідносин та комунікативної взаємодії, що вирішують екзистенційні потреби людини;

– по-сьоме, таке використання наведених форм життєдіяльності реалізується через ідентифікацію та реалізацію прав і свобод людини, а фактично через реалізацію конституційно-правового статусу людини і громадянина, що переважно формується та використовується на локальному рівні функціонування соціуму;

– по-восьме, ідентифікація та реалізація прав і свобод людини відбувається в процесі її соціальної практики через набуття людиною

відповідних телеологічних доміант у життєдіяльності, що знаходять свій прояв у формуванні сукупності набутих схем сприйняття, думок та дій, які функціонують у якості структуруючих структур, тобто таких, які організують практики та їх сприйняття [5];

– по-дев'яте, в результаті набуття індивідуального, групового, колективного габітусу і соціалізації, враховуючи і правову соціалізацію;

– по-десяте, через реалізацію індивідуальних, групових і колективних інтенцій, потреб, устремлінь, інтересів, атитюдів [6, с. 14];

– по-одинадцять, результатом чого виступає реалізація екзистенційних настанов людського буття, що є гарантом, з одного боку, продовження існування ТГ, а з іншого – гарантом продовження існування людської цивілізації через відповідні конотації та наративи [7, с. 83].

Отже, наведений конструкт дає можливість побудувати процесуальний ланцюжок локального виміру екологічного конституціоналізму, який, на нашу думку, повинен виглядати так: «людина»—«екологічні права, свободи та обов'язки людини в рамках її конституційно-правового статусу»—«територіальна громада»—«екологічні права ТГ в рамках колективних прав людини»—«місцеве самоврядування як простір прояву і дії локальних екологічних факторів та сфера антропогенного впливу людини на природне оточуюче середовище»—«екологічні права, свободи й обов'язки громадян держави»—«національна держава та її екологічні зобов'язання на національному та міжнародному рівнях, що детерміновані засобами національного і конвенційного контролю»—«міжнародне співтовариство держав та його екологічна політика».

Наведена вище позиція перебуває в руслі подій, що відбуваються на міжнародному рівні. На 23 нараді Робочої групи Сторін Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, що відбувалася під егідою Європейської економічної комісії ЕКОСОС ООН 26–28 червня 2019 року у Женеві (Швейцарія), при розгляді Пункту 3 с) попереднього порядку денного щодо доступу до правосуддя в процесі Суддівського колоквиуму щодо Цілі 16 у сфері сталого розвитку: роль судової системи в сприянні забез-

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

печенню верховенства права в питаннях навколишнього середовища [8, с. 3], було вперше зроблено таке обґрунтування щодо формування екологічного конституціоналізму:

– останнім часом все ширше усвідомлюється принцип верховенства права в питаннях, що стосуються навколишнього середовища, і права на здорове навколишнє середовище;

– загалом не менше 155 держав взяли на себе правові зобов'язання згідно з договорами, відповідно до конституцій і законодавства поважати, захищати і здійснювати це право, серед них налічується не менше 20 країн, суди яких постановили, що право на здорове навколишнє середовище є найважливішим елементом конституційного права на життя і тому охороняється конституцією право, яке можна відстоювати в судах;

– багато національних судів загальноєвропейського регіону прийняли рішення щодо права на здорове навколишнє середовище;

– отже, визнано, що екологічний конституціоналізм є відносно новим явищем, яке перебуває на стику конституційного права, міжнародного права, права прав людини і права навколишнього середовища;

– екологічний конституціоналізм – це явище, яке відображає визнання того факту, що навколишнє середовище є належним предметом захисту в конституційних текстах і в судах в усьому світі;

– в екологічному конституціоналізмі також знайшли відображення інноваційні конституційні механізми забезпечення екологічних прав і прав людини або досягнення стійкого розвитку.

Отже, системний аналіз наведених положень дає змогу зробити такі висновки методологічної властивості, а саме:

– екологічний конституціоналізм має своєю теоретико-ідеологічною основою принцип верховенства права в питаннях, що стосуються навколишнього середовища, і права на здорове навколишнє середовище;

– екологічний конституціоналізм у своєму праксеологічно-функціональному аспекті витікає з діяльності національних судів, які постановили, що: а) право на здорове навколишнє середовище є найважливішим елементом конституційного права на життя; б) тому воно є правом, що охороняється конституцією; в) звідси, воно є правом, яке можна відстоювати в судах;

– екологічний конституціоналізм у своєму ефективно-результативному вимірюванні ґрунтується на тому, що багато національних судів загальноєвропейського регіону прийняли рішення щодо права на здорове навколишнє середовище;

– екологічний конституціоналізм у своїх структурно-архітектонічній побудові є відносно новим явищем, яке перебуває на стику конституційного права, міжнародного права, права прав людини і права навколишнього середовища;

– екологічний конституціоналізм у своєму глобально-охоронювальному і глобально-захисному розумінні представляє собою явище, яке відображає визнання того факту, що навколишнє середовище є належним предметом захисту в конституційних текстах і в судах в усьому світі;

– екологічний конституціоналізм у своєму інструментальному супроводженні і забезпеченні є явищем, у якому знайшли відображення інноваційні конституційні механізми забезпечення екологічних прав і прав людини або досягнення стійкого розвитку;

– екологічний конституціоналізм у своєму аксіологічно-ціннісному розумінні володіє могутньою константою в існуванні різних глобальних і регіонально-локальних вертикально-горизонтальних зав'язків, що пов'язують у єдине ціле та в єдиний системний комплекс проблематику існування, функціонування та розвитку людської цивілізації у її ціннісно-екологічному та природно-прикладному розумінні та значенні;

– екологічний конституціоналізм у своєму функціонально-реалізаційному виникненні, розумінні, формуванні, функціонуванні та реалізації бере свій початок з локального рівня функціонування соціуму, тобто, від інтересів і потреб ТГ, що функціонує в умовах МСВ, у межах території відповідної держави, в стані повсякденності та відіграє основоположну екзистенційну роль у супроводженні і забезпеченні існування ТГ як основного осередку людської цивілізації. Отже, саме на локальному рівні в рамках ТГ і в межах МСВ починається процес конструювання сенсу екологічного конституціоналізму як іманентного й основоположного фактора, елементу, критерію, ознаки, риси, влас-

тивості і головне, об'єктивної потреби та умови людської цивілізації, у контекстуалізації її існування і функціонування в її державно організованому вигляді та розумінні.

Наведені положення дають змогу сформувавши цілісне уявлення про феноменологію екологічного конституціоналізму, його первинно-локальний вимір, екзистенційно-змістовну наповненість, функціонально-структурну організацію, теоретико-доктринальне розуміння та муніципально-психологічне і конституційно-психологічне усвідомлення, нормативне оформлення і легалізацію (через відповідну міжнародну, державну, муніципальну нормопроектувальну та нормотворчу діяльність), а також інструментальне супроводження і забезпечення через діяльність відповідних міжнародно-правових, публічно-державних та публічно-самоврядних структур, що трансформує екологічний конституціоналізм у складне багаторівневе, багатомірне, телеологічно і нормативно детерміноване явище, яке перебуває на стику національного конституційного права, загального міжнародного права, права прав людини і загального права навколишнього середовища (національного і міжнародного), що з рівня феноменології та об'єкта суто прикладного, науково-доктринального рівня трансформується в об'єкт нормативно-правової ідентифікації, історико-правової контекстуалізації та прагматичної аксіології.

### Список використаних джерел

1. Основи правознавства: навч. посібник / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. Одеса: Юридична література, 2003. 355 с.
2. Поняття, структура та ознаки конституціоналізму. URL: [https://pidru4niki.com/1594102446795/pravo/ponyattya\\_struktura\\_oznaki\\_konstitutsionalizmu](https://pidru4niki.com/1594102446795/pravo/ponyattya_struktura_oznaki_konstitutsionalizmu)
3. Львова Є. О. Глобальний конституціоналізм: теоретичні підходи та правові виклики до формування: дис. ... д-ра юрид. наук. Спеціальність 12.00.02. – конституційне право, муніципальне право. Київ: НАУ, 2020. 407 с.
4. Волошин Ю. О. Феномен конституціоналізації міжнародного правопорядку на сучасному етапі міждержавної інтеграції. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2011. Вип. 1. С. 20–30.
5. Бойко О. П. Габітус та етносоціальний досвід. URL: [https://biem.sumdu.edu.ua/images/stories/docs/K\\_SGD/Boiko\\_11.pdf](https://biem.sumdu.edu.ua/images/stories/docs/K_SGD/Boiko_11.pdf)

6. Кофман Б. Я. Людина, особистість і громадянин в сучасному конституційному праві: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Спеціальність: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ: ІЗ ВРУ, 2020. 42 с.

7. Кроссли М. Л. Нарративная психология. Самость, психологическая травма и конструирование смыслов. Харьков: Гуманитарный Центр, 2020. 284 с.

8. The Judicial Colloquium on Objective 16 in the Field of Sustainable Development: The Role of the Judiciary in Promoting the Rule of Law in Environmental Matters. ECE / MP.PP / WG.1 / 2019/8 // UN ECOSOC. 2019. 5 p.

### **Проданик В. М.**

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

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

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

Реформу було розпочато у вкрай непростій ситуації: анексовано Крим, сепаратисти та російські війська на Сході, жорстка інформацій-

на війна. Втім, Урядом було прийняте рішення про реальну децентралізацію влади, що означало нестандартний, асиметричний хід в умовах зовнішньої агресії та внутрішньої нестабільності. Адже переважно в таких умовах у державах відбувається тотальна централізація та згортання всієї демократії.

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

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

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

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

Згадаємо, що 5 лютого 2015 року було ухвалено закон “Про добровільне об’єднання територіальних громад” і процес утворення об’єднаних громад стартував досить активно. Вже в 2019–2020 роках об’єднані громади реалізували 1 489 проектів розвитку власної інфраструктури на суму понад 3,7 млрд гривень [1].

Усе це призвело до зростання довіри людей до реальної місцевої влади. Сьогодні місцева влада користується значно більшою довірою, ніж влада центральна: Президенту довіряють – 2 %, Уряду – 3 %, Верховній Раді – 4 %, місцевій владі довіряють 12 %, експертам і науковцям – 17 %. Найвищий рівень довіри має влада в невеликих територіальних громадах селищного чи міського типу, які якраз є становим хребтом другого етапу реформи (Дані соціологічного опитування, проведеного Радою Європи у грудні 2020 року).

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

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

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

За сучасних умов оновлення системи управління на регіональному та місцевому рівнях потребує вдосконалення теоретична розробка

самих напрямів перетворення та їх організаційно-правового забезпечення в Україні.

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

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

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

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

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

Другу групу суб'єктів управління можна визначити, виходячи з кола суб'єктів місцевого самоврядування, оскільки, на нашу думку,

правосуб'єктність у цьому випадку є похідною від права місцевого самоврядування. До цієї групи належать, передусім, територіальні громади, які мають гарантоване державою право та реальну здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення та виступають як певні суб'єкти місцевого самоуправління. Це передусім стосується територіальних громад міст республіканського та обласного значення, що справляють вирішальний вплив на господарський і соціальний розвиток.

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

#### Список використаних джерел

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

**Гіряк В. О.**

аспірант кафедри конституційного права  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка

## **УПРАВЛІННЯ МІСЬКОЮ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ**

Міста та міські агломерації на сьогоднішній день є потужними промисловими, науковими та культурними центрами, важливими транспортними вузлами, що обумовлює необхідність системного підходу до організації їх розвитку та управління об'єктами їхньої комунальної власності.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо управління комунальною власністю визначені у ст. 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон). Ці повноваження поділяються на дві групи – власні (самоврядні), що стосуються усіх питань, які самостійного вирішують територіальні громади, та делеговані, що віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування органами виконавчої влади та вирішуються під їх контролем.

У цьому контексті варто зазначити, що вищевказані повноваження органів місцевого самоврядування з управління комунальною власністю ґрунтуються на положеннях ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, де місцеве самоврядування визначене як право та реальна здатність органів місцевого самоврядування в межах закону, під свою відповідальність регулювати та управляти значною часткою суспільних справ, що належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [1].

У межах цих повноважень органи місцевого самоврядування, на підставі п. 5 ст. 60 Закону, можуть передавати громадянам та юридичним особам об'єкти, що перебувають у комунальній власності, у тимчасове або простійне користування, здавати їх в оренду, продавати, відчужувати іншим шляхом в порядку і на умовах, що не

суперечать чинному законодавству та на основі власного рішення укладати інші угоди, визначаючи у них умови використання та фінансування об'єктів, які приватизують та передають в оренду і користування [2].

Наведемо деякі статистичні дані щодо оренди об'єктів міської комунальної власності. Відповідно до звіту про роботу Департаменту комунальних ресурсів Івано-Франківської міської ради за 2020 рік, станом на 01.01.2021 рік у Департаменті на обліку перебувало 439 договорів оренди нежитлових приміщень загальною площею 75 119,1 м<sup>2</sup> та індивідуально визначеного майна, а також 26 договорів безоплатного користування нежитловими приміщеннями загальною площею 3 469,90 м<sup>2</sup> [3].

Загалом же, Департаментом комунальних ресурсів Івано-Франківської міської ради за 2020 рік було укладено 25 договорів оренди нежитлових приміщень загальною площею 3,5 тис. м<sup>2</sup>.

Також про доволі активну діяльність щодо передачі об'єктів міської комунальної власності в оренду засвідчують статистичні дані, наведені у звіті про роботу Управління обліку та контролю за використанням комунального майна Тернопільської міської ради за 2019–2020 роки. Управлінням були проведені заходи з підготовки вільних об'єктів комунальної власності для передачі в оренду, за результатами яких виконавчим комітетом було прийнято 18 рішень про намір передати в оренду 25 об'єктів комунальної власності загальною площею 1 533,87 м<sup>2</sup> та 2 рішення про оголошення конкурсу (аукціону) на право оренди 3 об'єктів, загальна площа яких становила 938,7 м<sup>2</sup> [4].

Надходження до міського бюджету Тернополя у 2019 році від оренди комунального майна склали 11 906,3 тис. грн, що становило 132,24 % від запланованих 9 003,4 тис. грн., а за 9 місяців 2020 року міський бюджет отримав 4 755,5 тис. грн (101,2 % від планових 4 700,0 тис. грн) [4].

Окрім того, до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів міських рад належить підготовка та внесення на розгляд ради відповідних пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна.

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

До специфічних видів відчуження комунального майна належить його приватизація. Зокрема, виконавчі органи міських рад готують та вносять на розгляд ради проекти місцевих програм приватизації та перелік об'єктів комунальної власності, що не підлягають приватизації, організують виконання цих програм. Розробляючи програми приватизації, виконавчі органи міських рад визначають мету, способи, обсяги та порядок приватизації об'єктів комунальної власності. При цьому варто враховувати, що основними завданнями приватизації є ринкові перетворення в економіці міської територіальної громади; залучення інвестицій; формування прошарку власників, відповідальних за ефективне управління та розвиток приватизованих об'єктів; отримання коштів для подальшого успішного соціально-економічного розвитку міської територіальної громади.

У цьому контексті, варто зазначити, що 7 березня 2018 року набув чинності Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» № 2269-VIII від 18.01.2018 року [5].

Зокрема, Закон визначає термінологію, мету і принципи приватизації, її об'єкти та суб'єкти, містить класифікацію об'єктів приватизації та ознаки об'єктів, що не підлягають приватизації.

Закон передбачає такі шляхи приватизації комунального майна:

- 1) продаж об'єктів комунальної власності на аукціоні, включаючи:
  - аукціон з умовами;
  - аукціон без умов;
  - аукціон за методом покрокового зниження стартової ціни та подальшого подання цінових пропозицій;
  - аукціон зі зниженням стартової ціни;
  - аукціон за методом вивчення цінових пропозицій;
- 2) викуп об'єктів приватизації [5].

Відповідно до звіту Управління комунальної власності Львівської міської ради за 2020 рік, відділом реформування власності Управління в електронній торговій системі «Prozorro. Продажі» було опубліковано 83 об'єкти з приватизації комунального майна способом аукціону. Також, укладено 63 договори купівлі-продажу об'єктів комунальної власності Львівської міської територіальної громади щодо приватиза-

ції шляхом продажу на електронному аукціоні. Загальна сума надходжень у 2020 році становила 146 626 451,81 грн, з яких: сума надходжень до міського бюджету – 122 318 959,84 грн; сума надходжень до державного бюджету – 24 307 491,97 грн [6].

При цьому в результаті приватизації житлових приміщень у районах м. Львова: у Галицькому районі було продано 18 об'єктів комунальної власності; у Личаківському районі – приватизовано 13 комунальних об'єктів; у Шевченківському районі – 9 об'єктів; у Залізничному районі – 9 об'єктів; у Франківському – 8 об'єктів й у Сихівському районі було приватизовано 6 об'єктів комунальної власності Львівської територіальної громади [6].

Нагадаємо, що пропозиції виконавчих органів міських рад про відчуження об'єктів комунальної власності та їх приватизацію вносять відповідній раді, яка згідно з п. 30 ст. 26 Закону про місцеве самоврядування, на пленарному засіданні приймає остаточне рішення щодо внесених пропозицій, які є рекомендаційними. Міська рада може повністю або в певній частині не погодитися з пропозиціями виконавчих органів про приватизацію. Прийняте ж радою рішення щодо внесених пропозицій є обов'язковим для виконавчих органів місцевого самоврядування.

Ми звернули увагу лише на такі способи управління комунальною власністю, як оренда та приватизація комунального майна, навівши певні статистичні дані конкретних міст. Проте перелік правомочностей органів місцевого самоврядування щодо управління муніципальною власністю є доволі багатограним і потребує окремого наукового дослідження.

Підсумовуючи, варто зазначити, що сьогоденні реалії вимагають пошуку адекватних та ефективних форм, методів та інструментів управління міською комунальною власністю. Особливої уваги науковців та практичного розв'язання потребують проблеми оновлення механізму управління міським господарством з боку органів місцевого самоврядування. Вирішення цього непростого завдання вбачаємо у розробленні комплексу заходів та дій, спрямованих на стратегічне планування розвитку міст, підвищення ефективності приватизації об'єктів

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

комунальної власності міста, оптимізацію управління міськими землями, вирішення проблем занепаду виробництва, дефіциту інвестицій у міське господарство, запобігання звільненню кваліфікованих кадрів.

### Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170 (зі змінами і доповненнями). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

3. Звіт про роботу Департаменту комунальних ресурсів Івано-Франківської міської ради за 2020 рік. URL: <http://mvk.if.ua/zvit>

4. Звіт про роботу Управління обліку та контролю за використанням комунального майна Тернопільської міської ради за 2019–2020 р.р. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/vikonavchiy-komitet/rishennya-vikonavchogokomitetu-2019/45428.html>

5. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18 січня 2018 року № 2269-VIII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19>

6. Львівська міська рада. Управління комунальної власності: звіт за 2020 р. URL: <https://city-adm.lviv.ua/public-information/offices/upravlinnia-komunalnoi-vlasnosti>

**Баймуратов М. М.**

аспірант Маріупольського державного університету

## **КОМПЕТЕНЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

В умовах правової глобалізації, коли посилюється тенденція конституціоналізації міжнародного права та інтернаціоналізації конституційного правопорядку держав, – об'єктивно зростає роль і значення не тільки глобального управління, – що має своїм предметом вирішення найважливіших питань існування та розвитку людської циві-

лізації та міжнародного співтовариства держав з метою підтримання міжнародного миру та безпеки, – а й управління, що здійснюється на локальному рівні соціуму, що створюється локальними людськими спільнотами – територіальними громадами (далі – ТГ), функціонуючими на відповідній території держави в рамках її відповідних адміністративно-територіальних одиниць, в межах місцевого самоврядування (далі – МСВ), в умовах повсякденності, в процесі самостійного вирішення такими ТГ питань місцевого значення безпосередньо або за допомогою відповідних органів МСВ (далі – ОМСВ), що створюються такими ТГ: а) безпосередньо шляхом виборів (представницькі ОМСВ, сільські, селищні та міські голови, голови об'єднаних ТГ) або б) опосередковано шляхом демократичних призначень чи на конкурсній основі (виконавчі ОМСВ).

При цьому, причиною такої об'єктивізації та актуалізації такого локального управління виявляються процеси локалізації та глокалізації, що, з одного боку, з'являються і посилюються в період глобалізації, бо виступають її безпосереднім продуктом; по-друге, викликають появу складних, суперечливих, комплексних, таких що переходять у системні, – горизонтально-вертикальних зв'язків управлінсько-технологічної властивості, що мають наскрізний характер – від локального до глобального, і ґрунтуються на вирішенні вже згаданих глобальних питань світового розвитку та безпеки; по-третє, вони інтерпретовані кожним рівнем соціального управління, включаючи державний та міжнародний.

Оцінними засадами в актуалізації проблем локального управління, що здійснюється у сфері МСВ його органами, виступає системна дихотомія «локальне/глобальне» та основоположний функціонально-діяльнісний принцип міжнародних організацій, що функціонують під егідою ООН, – «думати глобально – діяти локально».

На слушну думку Б. Юськіва, необхідність та об'єктивація глобального управління пов'язана з такими чинниками [1, с. 120], як:

- складність глобалізаційного процесу, який охоплює багато підпроцесів, що відбуваються як у різних сферах суспільного життя, так і в свідомості людей (комплексно-структурна ознака. – *Авт.*);

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

- масштабність глобалізації, її «тяглість» у просторі і часі, коли весь світ сегментований на складові різного ступеня глобалізованості, а ці складові тісно взаємопов'язані і взаємодіють між собою (просторово-темпоральна ознака. – *Авт.*);

- багатооб'єктність і багатосуб'єктність глобалізації: вона не просто поділила світ на тих, хто «глобалізує», і на тих, кого «глобалізують», а насправді кожен суб'єкт, маючи власні цілі, тією чи іншою мірою виконує обидві ролі (поліоб'єктно-полісуб'єктна ознака. – *Авт.*);

- наявність у процесі глобалізації таких чинників, як світ природи з його ресурсами, який на сьогодні вже певною мірою замкнувся (географічно, ресурсно, інформаційно) або замикається (інтелектуально, етично тощо) і набув властивості обмеженості та дефіцитності, внаслідок чого став предметом домагань суб'єктів глобалізації в процесі досягнення ними власних цілей (еколого-ресурсна ознака. – *Авт.*);

- множинність і амбівалентність наслідків глобалізації, які закладені в самій її природі (полінаслідкова ознака. – *Авт.*).

Якщо провести порівняльний аналіз наведених чинниками необхідності та об'єктивації глобального управління та ознак, що походять з них, то можна констатувати, що всі вони мають не тільки глобальне, а і суто локальне вимірювання, бо торкаються всіх сфер соціального життя та свідомості кожної конкретної людини, а це стає можливим тільки при їх дії на локальному рівні соціуму, тобто там, де людина здійснює свій життєвий цикл у межах ТГ та в умовах МСВ.

Своєю чергою системний аналіз МСВ та управлінської діяльності ОМСВ, що діють від імені та в інтересах ТГ та їхніх членів – жителів, дає змогу стверджувати, що опорною феноменологією в цьому процесі виступає компетенція наведених органів, що в умовах глобалізації є подібною компетенції органів держави або міжнародних організацій, але з інтерпретацією завдань, телеологічних домінант та функцій саме на локальний рівень у контексті їхньої відповідності наведеним параметральним настановам.

Отже, на нашу думку, порівнюючи глобальне управління з компетенцією ОМСВ, треба керуватися доктринальною позицією М. Ільїна

та В. Іноземцева, стосовно управління глобалізацією, в основі якої лежить їхня переконаність у тому, що за всіма процесами, які радикально змінили обличчя цивілізації в другій половині ХХ століття, стоїть фундаментальна тенденція отримання людиною все більшої свободи – економічної, соціальної, політичної, духовної. Відтак, метою глобалізації стає «розширення можливостей людини впливати не на окремі сторони соціального прогресу, а на прогрес цивілізації в цілому», що своєю чергою означає, що імператив глобалізації полягає в забезпеченні керованості суспільного розвитку [2, с. 9]. Наведений підхід актуалізує необхідність локального управління, що здійснюють ОМСВ через свою компетенцію, бо: по-перше, формування, становлення, розвиток тенденції отримання людиною все більшої свободи має суто локальний праксеологічний, технологічний та логістичний характер; по-друге, розширення можливостей людини щодо її впливу як на окремі сторони соціального прогресу, так і на прогрес цивілізації загалом, – також має яскраво виражений локальний характер, бо такий вплив можливий тільки на локальному рівні соціуму, тобто там, де людина існує та функціонує, а вже потім, як колективний феномен, він може проявлятися на регіональному, національному та на універсально-глобальному рівнях.

Звідси, можна стверджувати, що на локальному рівні соціуму, в межах ТГ та в умовах МСВ, компетенція ОМСВ проявляється, з одного боку, фактично як первинний, порівняно з глобальним, рівень соціального (соціально-нормативного) управління; з іншого, – враховуючи її телеологічні настанови відносно реалізації інтересів конкретної людини, її асоціації, – це означає, що в конкретному вимірюванні – прав, свобод і обов'язків людини, – така компетенція виступає:

- як прообраз компетенції органів глобального управління (органи системи ООН, міжнародні організації універсального, регіонального та субрегіонального рівнів);
- як соціальна основа компетенції органів глобального управління (враховуючи кадастр сфер соціального життя, що охоплює МСВ як єдиний природний простір існування та функціонування людини та її спільнот);

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

- як функціональна основа компетенції органів глобального управління (керуючись основними напрямками, організаційних та організаційно-правових форм реалізації такої компетенції);

- як відповідний кадастр управлінсько-технологічних настанов щодо реалізації глобального управління;

- як відповідний дороговказ для побудови системи комунікаційної взаємодії між суб'єктами відповідного соціуму в контексті реалізації телеологічних настанов – завдань і функцій глобального управління;

- як відповідний кадастр засобів щодо ресурсного (організаційного, матеріального, фінансового, кадрового, логістичного, діджитального тощо) супроводження і забезпечення глобального управління.

Враховуючи наведене вище, компетенцію ОМСВ в її комплексному поєднанні з предметами відання та повноваженнями, – у контекстуалізації глобального управління можна визначити як феноменологію, що несе в собі:

- концептуальний потенціал – з позицій свого подальшого розвитку і вдосконалення, що, з одного боку, надає актуальні положення для запозичення глобальним управлінням, а з іншого – сприймає його настанови для запозичення і виконання (питання прав і свобод людини, декретованих контингентів, питання екології);

- інтерсуб'єктивний потенціал – саме на рівні МСВ через компетенцію його ОМСВ проходять процеси визначення, усвідомлення, нормування, нормопроєктування, нормативізації та легалізації загальних цілей і задач існування локальної людської спільноти в різних умовах функціонування державності, – що можуть бути запозиченими не тільки державною владою, а і рівнем глобального управління;

- колабораційний потенціал – саме на рівні МСВ компетенція його ОМСВ є яскравим прикладом можливості досягнення соціального консенсусу та становлення співробітництва між самоврядною (муніципальною) публічною владою і державною публічною владою, між ТГ та ОМСВ, між різними рівнями МСВ, між ОМСВ та місцевими органами виконавчої влади, – такий підхід неодмінно повинен бути використаний у сфері глобального управління;

- комунікативний потенціал – компетенція ОМСВ у своєму онтологічному визначенні є скерованою на побудову комунікативної взаємодії між суб'єктами соціального життя з метою створення соціального та соціально-нормативного простору, в якому може бути забезпеченою життєдіяльність територіальних людських спільнот та їх членів, – отже, діяльність суб'єктів глобального управління повинна бути спрямованою на вирішення аналогічних завдань, але вже на більш високому рівні узагальнення – глобальному;
- стратегічний потенціал – компетенція ОМСВ скерована на вирішення стратегічного завдання продовження існування людської популяції, поколінь людської цивілізації, – через забезпечення стабільної життєдіяльності і сталого розвитку територіальних людських спільнот, – саме таким потенціалом повинно володіти і глобальне управління;
- праксеологічний потенціал – компетенція ОМСВ скерована на вирішення важливих і конкретних форм життєдіяльності людини типізованого характеру, якими вона повинна керуватися для вирішення питань свого екзистенційного існування в людській спільноті, – вважаємо, що саме такі праксеологічні настанови в контексті вирішення найважливіших питань існування людства та його міжнародної спільноти держав повинно вирішувати і глобальне управління;
- аксіологічний потенціал – компетенція ОМСВ, безумовно, виступає як соціальна та соціально-управлінська цінність, причому не тільки ТГ, МСВ, а і людства, бо допомагає безконфліктно вирішувати важливі питання існування та функціонування територіального колективу людей, пов'язаного безліччю інтересів та суперечностей, – такіми ж характерологічними рисами повинно володіти і глобальне управління.

Наведені нами риси, що об'єднують компетенцію ОМСВ та феноменологію глобального управління, природно, є фрагментарними. Але розуміння єдиної управлінської парадигми, телеологічних доміант, що її формують, подібність завдань та функцій цих видів соціального і соціально-нормативного впливу на життєдіяльність конкретної людини та її асоціацій, особливо в аспектах її формування, стабілізації, мотивації, нормування, – дають не тільки можливість порівняння фе-

номенології компетенції ОМСВ та глобального управління, а й обгрунтовану можливість їх більш глибокого дослідження в порівняльному контексті.

Список використаних джерел

1. Юськів Б. Концепція і парадигми глобального управління. *Політичний менеджмент*. 2019. № 1. С. 119–130.
2. Ильин М. В., Иноземцев В. Л. Введение. *Мегатренды мирового развития*. Москва: Экономика, 2001. С. 7–25.

**Боярський В. О.**

аспірант Інституту законодавства  
Верховної Ради України

**СПРИЙНЯТТЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ:  
ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ**

Сучасна модель демократичної правової державності, що ґрунтується на принципах управління демократичним суспільством, неможлива без наявності та функціонування феноменології самоорганізації громадян на місцях, що здійснюється завдяки інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ). Муніципальне управління, що історично почалось у Європі в сучасному розумінні з періоду Магдебурзького права (з початку XIII ст.), а потім розповсюдилося по всіх континентах завдяки колонізації інших земель і континентів та що засноване на МСВ, накопичило досить багатий досвід реалізації локальної демократії на засадах децентралізації повноважень державної публічної влади.

Водночас, необхідно зазначити, що реформування місцевого управління в сучасній Україні, а точніше, сучасні процеси початкового формування системи МСВ європейського зразка в посттоталітарній державі, почалися лише в 90–91 роках минулого століття. Зазначені

процеси характеризуються високим рівнем складності та суперечливості. З одного боку, відповідні положення про МСВ отримали закріплення в Конституції України 1996 року, де в ст. 3 МСВ представлено, не тільки як одну з форм здійснення влади народу, а як самостійний рівень публічної самоврядної (муніципальної) влади. У ст. 7 Конституція встановлює: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». А її Розділ XI «Місцеве самоврядування» в ст. 140 містить визначення МСВ, визначаючи його первинним суб'єктом територіальну громаду [1] (далі – ТГ), а з іншого, в профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [2] законодавець фактично передбачає декоративну та декларативну роль ТГ, що позбавлена реальної правосуб'єктності та можливостей впливу на органи МСВ, що фактично нею напругу (представницькі) або опосередковано (виконавчі) сформовані, лівова частка компетенційних повноважень таких органів є делегованими повноваженнями органів виконавчої влади, що перетворює цей найважливіший засіб і метод управління місцевими справами в нестабільний та тимчасовий феномен, бо будь-яке делеговане повноваження може в будь-який час відізнано, нівельовано та нейтралізовано виконавчою владою.

Отже, зараз передчасно говорити про сформоване ефективне та спроможне МСВ в Україні, тим більше, що дотепер не обрано його національну модель. Проведені в Україні реформи МСВ є поверхневими та не торкаються найважливіших його аспектів щодо формування реальної та належної компетенційної і ресурсної бази, а розпочата в державі муніципальна реформа характеризується безсистемністю, хаотичністю, суперечливістю та половинчастими заходами, бо ще тривають пошуки найефективніших моделей самоорганізації населення на місцях. Вельми нестабільною видається і сама нормативна база МСВ, бо фактично близько 10 тисяч законодавчих актів України тією чи іншою мірою містять окремі повноваження органів МСВ у відповідних сферах соціального життя, що фактично робить їх реалізацію або неможливою, або такою, що веде до виникнення правових колізій та конкуруючої компетенції між різними рівнями МСВ або між органами МСВ та місцевими органами виконавчої влади.

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

Саме в таких умовах безцінним є величезний досвід організації і функціонування МСВ, накопичений у зарубіжних країнах. Треба зазначити, що хоча в процесі нормопроектної та нормотворчої діяльності у сфері МСВ, тобто в процесі розроблення нормативних актів, що регулюють організацію і діяльність МСВ, його органів та суб'єктів, вітчизняний законодавець і звертався до зарубіжного досвіду МСВ, його запозичення були фрагментарними та частковими, що, на нашу думку, мало негативні наслідки для вітчизняного законодавства, бо такі запозичення, які були відірвані від національного ґрунту, в умовах відсутності чіткої визначеності щодо вибору національної моделі МСВ, не могли дати позитивного ефекту.

Водночас, треба розуміти, що зарубіжний досвід є суттєвим резервом для нормативної регламентації та регулювання національної системи МСВ, у тому числі і для вибору його національної моделі, бо:

- у розвинених демократичних зарубіжних країнах МСВ займає особливе місце в структурі управління суспільством і державою (статусні пріоритети. – *Авт.*);

- узагальнення досвіду зарубіжних країн щодо організації МСВ дає змогу виробити рекомендації щодо підвищення ефективності організації та діяльності як самого інституту МСВ, так і його органів і суб'єктів в Україні (інституціональні пріоритети. – *Авт.*);

- найкращі муніципальні практики, що сформувались у зарубіжних країнах, можуть суттєво та позитивно вплинути на ефективне вирішення проблем управління на місцевому та регіональному рівнях, що своєю чергою детермінують вирішення ключових і найперспективніших проблем функціонування та розвитку публічної влади, причому, як самоврядної (муніципальної), так і публічної державної влади (владно-управлінські пріоритети. – *Авт.*);

- найсуттєвіші досягнення зарубіжного муніципального управління проявляються у сфері децентралізації повноважень органів публічної влади, де в національному адміністративному та муніципальному законодавстві: а) проведено чітке, однозначне та ефективне розмежування відповідних повноважень «центру та місць» з урахуванням організаційних, темпоральних, матеріальних, фінансових та інших

ресурсних можливостей муніципальних органів у контексті формування їхньої прозорої діяльності та набуття ними реальної спроможності до реалізації таких повноважень; б) виокремлений самостійний масив муніципальних повноважень, у межах виконання яких муніципальні органи є самостійними, ініційованими та відповідальними; в) визначений блок повноважень, що є загальними для муніципальних органів та органів центральної виконавчої влади на місцях, що здійснюються її агентами – у контексті видів, обсягу, строків, ресурсного забезпечення виконання таких повноважень, а також визначення випадків, коли зазначені повноваження можуть бути реалізовані спільно на основі закону або договору; г) з метою виконання відповідних повноважень муніципальними органами – власних або делегованих, визначено матеріально-фінансові та інші ресурси щодо їх реалізації або порядок державної компенсації за їх виконання; д) вирішено конкретні питання багатofакторного ресурсного забезпечення муніципальних органів у процесі їхньої діяльності та виконання своїх і делегованих повноважень (організаційне, нормативне, майнове, кадрове, професійне, діджитальне тощо) (пріоритети децентралізації публічної влади. – *Авт.*);

– не дивлячись на те, що залежно від принципів взаємовідносин і поділу компетенції між центральними і місцевими органами управління розрізняють п'ять типів моделей МСВ [3, с. 139–142]: 1) англосаксонську (англійську або англо-американську); 2) континентальну (європейську або французьку); 3) місцеву (комунальну систему) самоврядування Німеччини; 4) іберійську – що є фактично похідними одна від одної; 5) радянську – сучасні тенденції інтернаціоналізації конституційного правопорядку держав та конституціоналізації міжнародного права, що оформилися в умовах міжнародної міждержавної інтеграції та правової глобалізації, які призвели до формування, незважаючи на збереження національних відмінностей, фактично єдиної і так званої європейської моделі МСВ, що характеризується:

а) фактичним змішанням основних ознак зазначених моделей та їх вибіркоvim запозиченням муніципальними системами інших зарубіжних держав;

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

б) розробленням загальних принципів та норм у рамках міжнародного договірної права щодо становлення та функціонування на теренах держав, зокрема, європейських, системи МСВ та системи його органів і суб'єктів (наприклад, Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року [4]);

в) виникненням національних і міжнародних муніципальних союзів місцевих влад (органів МСВ), що здійснюють колективний захист інтересів та прав таких органів на національному та міжнародному рівнях, як перед їх державами, так і перед міжнародними інтеграційними інституціями;

г) розробленням кодексів поведінки муніципальних службовців у процесі їхньої діяльності та вирішення відповідних типових питань муніципальної діяльності, що мають екзистенційне значення для жителів-членів ТГ;

д) розробленням єдиних кращих муніципальних практик щодо вирішення актуальних питань місцевого значення (загальні пріоритети у формуванні європейської моделі МСВ. – *Авт.*).

Причому, треба зазначити, що найбільш сприйнятливими в цьому контексті до зарубіжного досвіду – його бенефіціарами, виступають пострадянські держави та «нові» держави Європейського Союзу, з-поміж колишніх радянських держав-сателітів;

– зарубіжними державами у своїх правових системах накопичений великий досвід гармонічної взаємодії муніципальних органів та органів виконавчої влади на місцях – недарма там одночасно вживається як поняття «місцеве управління», так і поняття «місцеве самоврядування». Причому під місцевим управлінням розуміють і пряме державне управління на місцях, і власне МСВ, як діяльність інших, недержавних (місцевих) (тобто, самоврядних. – *Авт.*) органів влади. Водночас, необхідно зазначити, що системний аналіз практики становлення і розвитку МСВ в Україні за 30 років її незалежності свідчить про наявність негативних тенденцій і проблем у його організації та діяльності, особливо у взаємовідносинах між місцевим управлінням, що представляють відповідні державні адміністрації та МСВ – причому, вітчизняний тип взаємовідносин характеризується відсутністю

елементарної логіки, бо: а) представницькі органи МСВ асоційованого рівня (район, область) позбавлені своїх виконавчих органів, роль яких виконують державні адміністрації, що, одночасно, покликані контролювати таку діяльність, тобто, самі виконують, і самі ж себе контролюють; б) виконавчі органи МСВ та місцеві органи виконавчої влади володіють однаковими повноваженнями майже у всіх сферах соціального життя, що вже апріорі закладає виникнення компетенційних суперечок, колізій, конкуруючої компетенції та інших конфліктних ситуацій тощо. Тому вважаємо, що саме в цьому разі звернення до зарубіжного досвіду МСВ у пошуку вирішення цих проблем є однозначно і важливим, і ефективним (пріоритети взаємовідносин між органами різних рівнів публічної влади. – *Авт.*);

– у зарубіжних державах проводять муніципальні реформи, що реалізуються з пролонгацією у часі та без різких змін у т. зв. «правилах гри», що встановлюються у взаємовідносинах між органами публічної влади. Причому, зазвичай, дуже часто перед реалізацією відповідного етапу реформування проводять державно-правові експерименти з метою визначення ефективності та результативності такого реформування. В Україні така робота майже не відбувається, – муніципальне реформування проводять без урахування думок і потреб жителів територій та органів МСВ, найчастіше силовими адміністративними методами, у кращих традиціях радянських часів, – так було і в процесі створення об'єднаних ТГ з метою їх оптимізації, так було зроблено і в процесі укрупнення районів областей, що проводилося з метою оптимізації державного управління та збереження фінансових ресурсів. Але офіційних переконливих розрахунків економічної ефективності цих процесів на сьогоднішній день ніхто не представив, тобто надія на економічне зміцнення муніципалітетів та інших територіальних одиниць виявилася необгрунтованою. На думку дослідників цієї теми, «розмір території не є виключною умовою їхнього успіху в економічному розвитку» [5, с. 23]. Отже, на жаль, результати виявилися невтішними, бо, крім зазначених вище, не була вирішена низка проблем організаційного (оперативно-ліквідаційного) та правового характеру, що фактично загальмувало реформування на цьому рівні. А це фактично

погрожує перетворенню муніципального управління у широкому його розумінні в місцевий рівень державної влади. Звідси, щоб уникнути видалення населення від участі в здійсненні МСВ можна йти не шляхом перетворення муніципальних та інших територіальних утворень у більш укрупнені, а шляхом використання досвіду створення конгломератів за зразком міжмуніципальних об'єднань, у які входять міста і прилеглі муніципально-територіальні утворення, як, наприклад, у Франції (пріоритети щодо сповільненого й одночасно цілеспрямованого темпу муніципального реформування. – *Авт.*);

– найважливішим напрямом муніципального реформування в зарубіжних країнах стає реальне підвищення мотивації жителів-членів ТГ до участі у МСВ з використанням при цьому всіх потенційних можливостей місцевого управління. Для цього таке місцеве управління будується в більшості на дво- або трирівневій системі. Метою встановлення такої багаторівневої системи управління суспільством є максимальне наближення влади до населення, його значне залучення в процеси управління муніципальним розвитком, у різних формах, передбачених у законодавстві. Ключовим в управлінні ТГ стає співучасть, синергія місцевого населення та органів влади у вирішенні питань місцевого значення. Суттєві резерви підвищення мотивації населення містяться в розширенні демократичних форм його участі в процесі прийняття рішень на локальному рівні за рахунок використання потенціалу партисипаторної (демократія участі), деліберативної (демократія досягнення консенсусу), агональної (демократія загальних цінностей), агрегативної (демократія приватних преференцій) форм демократії [6]. Отже, за будь-якої форми демократії населення муніципалітетів бере активну участь в обговоренні місцевих нормативних актів, місцевих бюджетів тощо, виявляючи у такий спосіб велику зацікавленість у вирішенні місцевих справ (пріоритети щодо психологічного забезпечення муніципального реформування. – *Авт.*).

У цьому контексті вельми інтересним видається досвід Великої Британії, де в основі побудови МСВ лежить принцип приватних корпорацій [7]. Це спільна робота ради директорів, виконавчої дирекції та акціонерів. Де в якості акціонерів виступають місцеві жителі. У

процесі спільної діяльності всі сторони зацікавлені у виробленні та прийнятті оптимального рішення, а також ефективного управління, націленого на отримання бажаного результату. В Англії та Шотландії для здійснення зворотного зв'язку з органами МСВ може створюватися громадська рада, яка передає думку громадськості в разі потреби.

Ми навели лише декілька пріоритетних сфер МСВ, де існує потреба реформування та об'єктивується застосування зарубіжного досвіду муніципального управління та застосування самоврядних форм, принципів та інститутів. Отже, використання такого досвіду децентралізації корисне й ефективне, але, на наш погляд, повинно відбуватися з використанням деяких методологічних настанов, до яких необхідно віднести такі:

а) залучення зарубіжного досвіду МСВ та муніципального реформування доцільне, якщо воно не суперечить конституційно-правовому та законодавчому статусу МСВ у державі, основоположним настановам державної муніципальної політики;

б) залучення зарубіжного досвіду МСВ та муніципального реформування доцільне, якщо воно не буде скеровано на порушення балансу інтересів держави та локального соціуму в рамках розвитку й удосконалення демократичної правової державності;

в) залучення зарубіжного досвіду МСВ та муніципального реформування актуальне, якщо воно вирішує найважливіші та найскладніші питання місцевого розвитку;

г) таке залучення повинно відбуватися без наявності «сліпого» копіювання зарубіжного досвіду, тобто з урахуванням особливостей МСВ у державі, рівня його законодавчого, організаційного та ресурсного забезпечення;

д) залучення зарубіжного досвіду МСВ та муніципального реформування є ефективним, якщо воно відбуватиметься у сфері вирішення питань місцевого значення та в межах логічного процесуального ланцюжка «інтереси жителів-членів ТГ – інтереси ТГ – відповідна діяльність органів МСВ»;

е) залучення зарубіжного досвіду МСВ та муніципального реформування є соціально важливим, але воно буде вдалим, якщо в процес

вирішення та реалізації таких питань залучено інституції громадянського суспільства та соціально активних членів ТГ.

Список використаних джерел

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 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Смоленский М. Б., Рыбак С. В. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: учебник. Москва: КноРус, 2011. 384 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
5. Семєко Г. Територіальна реформа 2014-2015 гг. во Франції. *Федерализм*. 2017. № 3. С. 19–32.
6. Линде А. Н. Делиберативная демократия как направление в современной теории демократии: анализ основных подходов. *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. 2015. Вып. 1. С. 52–58.
7. Макагонова Н. М. Зарубежный опыт местного самоуправления: возможность применения в России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-mestnogo-samoupravleniya-vozmozhnost-primeneniya-v-rossii>

**Посторонко І. Г.**

аспірантка Інституту законодавства  
Верховної Ради України

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ МУНІЦИПАЛІЗМ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНА КОНСТАНТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Становлення, розвиток і вдосконалення феноменології демократичної правової державності в Україні напряду пов'язані зі становленням та розвитком її іманентної складової частини – муніципалізму, як феноменології відображення публічної самоврядної (муніципальної)

влади [1], що реалізується територіальними громадами (далі – ТГ) у межах місцевого самоврядування (далі – МСВ) та від їх імені і їх інтересах відповідними органами місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), представницькі органи яких сформовано самими ТГ у результаті демократичних виборів, а виконавчі органи – формуються обраними ТГ представниками в результаті відкритих і прозорих конкурсних процедур та демократичних призначень.

Шлях нашої держави та суспільства до справжнього МСВ був довгим і тернистим, він супроводжувався суворими порушеннями законності та застосуванням жорсткого адміністративного тиску, пригніченням місцевої ініціативи та нейтралізацією особистісної мотивації до участі у локальній демократії, коли ця виражалась у формі абсолютного авторитарно-партійного впливу на локальний розвиток. Саме тому, після набуття Україною державної незалежності, політичними елітами був обраний шлях до побудови в державі місцевого самоврядування європейського зразка, хоча дотепер не була обрана ні його національна модель [2], ні бодай зрозумілі орієнтири його подальшого розвитку, незважаючи на те, що муніципальна реформа була офіційно проголошена, організаційно розроблена і розпочата, більше того, відповідні кроки щодо децентралізації повноважень публічної влади були зроблені, але вони, як завжди, були половинчастими та не мали в собі істинно стратегічного потенціалу на продовження і розвитку.

Водночас, треба зазначити, що саме сучасний європейський муніципалізм, який, насамперед:

а) зарекомендував себе в історичному, ідеологічному, аксіологічному, функціональному, організаційному, нормативно-компетенційному аспектах, як доброякісний, оптимальний, ефективний і конструктивний соціально-політичний та соціально-правовий феномен (полісемічний критерій. – *Авт.*) для

б) поєднання взаємних інтересів держави і локальних спільнот та обраних ними ОМСВ (інтеграційний критерій. – *Авт.*),

в) формування самостійної сфери діяльності та впливу ТГ та ОМСВ (номенологічно-статусний критерій. – *Авт.*) та

г) об'єктивно необхідних для цього комунікативно-організаційних

і нормативно-логістичних інструментів (технологічний критерій. – *Авт.*),

д) виступаючи константою в розвитку МСВ в Україні (телеологічно-домінантний критерій. – *Авт.*), може сприяти і пошуку Україною національної моделі МСВ і просуванню так необхідних реформ у сфері публічної самоврядної (муніципальної) влади.

В основі сучасного європейського муніципалізму лежить концепція формування дієздатних та організаційно, нормативно, поліресурсно, насамперед, економічно і фінансово спроможних ТГ та реального МСВ, яке ефективно і незалежно від держави під власну відповідальність не тільки надає жителям-членам ТГ різні публічні послуги, а і виступає могутнім соціально-правовим простором, у якому:

а) відбувається соціалізація людини (фактор соціалізації. – *Авт.*);

б) продукування нею різнорівневих інтересів екзистенційної власливості, що знаходять свою реалізацію у відповідних правах, свободах та обов'язках (продуційно-біхевіористський фактор. – *Авт.*),

в) які формують, конституують, інституціоналізують і структурують відповідний правовий статус людини та громадянина на локальному рівні соціуму (соціально-статусний фактор. – *Авт.*),

г) що у підсумку, формується в умовах МСВ в конституційно-правовий статус людини і громадянина та сприяють його реалізації (інституційно-реалізаційний конституційно-правовий фактор. – *Авт.*),

д) та допомагає людині стабільно і постійно реалізовувати свій життєвий цикл в ординарних умовах повсякденності (екзистенційно-темпоральний фактор. – *Авт.*),

е) набуваючи в результаті комунікативної взаємодії відповідних життєво важливих ідей, поведінкових настанов, практик, які формують індивідуальний, груповий, колективний габітус людини (праксеологічно-габітусний фактор. – *Авт.*),

ж) необхідний їй для особистого існування та функціонування в умовах ТГ та продовження людського роду (індивідуально-генетичний фактор. – *Авт.*),

и) що і є стратегічним завданням демократичної правової державності та вітчизняного конституціоналізму (стратегічно-телеологічний фактор. – *Авт.*).

Варто зазначити, що в Україні соціальний ефект від діяльності ТГ поки що не відчутний, при цьому інтенсивні процеси формування дієздатних та спроможних ТГ, незважаючи на розвиток специфічного і профільного муніципального законодавства, суттєве укріплення їх фінансово-економічної бази, ратифікацію відповідних міжнародно-правових актів, тощо не призводять не тільки до істотних зрушень у функціонуванні і розвитку громадянського суспільства та демократичної держави, але і до будь-яких зрушень у підвищенні добробуту населення та кожного з жителів-членів таких громад.

Необхідно визнати, що існує низка факторів, причому об'єктивного характеру, котрі заважають реалізації наведених завдань – політична і економічна криза, пострадянське минуле, стереотипність державного мислення, що ґрунтується на методах переважного адміністративного впливу тощо. Але дотепер функціонують та владарюють фактори суб'єктивної властивості, що заважають просуванню муніципального оновлення України. Це, насамперед, – відсутність волі політичних еліт до стратегічного оновлення і реформування держави та соціуму; відсутність об'єктивного уявлення у регіонально-локальних еліт про можливості муніципальної демократії в покращенні життєдіяльності людей унаслідок функціональної відсталості, бюрократизму на відсутності сучасних профільних знань, організаційних вмій та управлінських навичок; відсутність належної конституційної і муніципальної правосвідомості у широких верств населення та управлінського апарату; відсутність, дефектність та ушкодженість індивідуальної та колективної конституційної та муніципальної психології; відсутність або тільки становлення мотивації людини до участі в локальній демократії тощо.

Подолання наведених факторів, як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, що гальмують муніципальне оновлення держави, є стратегічним завданням сьогодення не тільки для публічної влади, а і населення-членів ТГ та ОМСВ, що ними формуються, бо фактично скеровано на формування: а) відповідної муніципальної ідеології; б) муніципальної свідомості індивідуального, групового і колективного рівнів; в) муніципальної психології індивідуального, групового і колективного рівнів; г) муніципального габітусу (праксео-

логічного системного комплексу муніципальних практик) індивідуального, групового і колективного рівнів.

Найважливішим у процесі європеїзації МСВ в Україні виступає формування його належної конституційно-нормативної та законодавчо-нормативної бази, які повинні не тільки відповідати міжнародним правовим стандартам МСВ, тобто його міжнародно-правовим настановам щодо наявності реальної, а не декларативної правосуб'єктності ТГ; володіння ОМСВ реальною і повною самоврядною компетенцією; формування належної ресурсної (економічної, матеріальної, фінансової, кадрової, організаційної, нормативної, технологічної, логістичної) бази МСВ, що скерована на формування реального самоврядування та спроможність ТГ тощо, а і синергізувати та гармонізувати такі профільні настанови конституційно-правового і законодавчого характеру одне з одним. Справа в тому, що в межах єдиної системи національного законодавства про МСВ багато положень нормативно-правових актів, включаючи і конституційні правоположення, «колідують» між собою, бо є суперечливими, а також у своїй сукупності взагалі суперечать міжнародно-правовим зобов'язанням держави, що нею узяті в межах підписаних міжнародно-правових договорів відносно становлення в державі європейської системи МСВ (це торкається питань ресурсного й організаційного забезпечення МСВ та його органів; самостійності ТГ та їх ОМСВ у вирішенні широкого кола питань місцевого значення; питань правосуб'єктності ТГ асоційованого рівня (обласного та районного) тощо). Такий стан справ не тільки нейтралізує та дискредитує феноменологію муніципалізму в державі, він «підриває» її зі середини, не дає сформуватися належно, фактично зводячи всі спроби побудови локальної демократії в державі нанівець.

Причиною тут виступає, насамперед, фактична відсутність єдиної муніципальної політики в державі, яка повинна, по-перше, містити основоположні параметральні ознаки розвитку як МСВ, так і профільного законодавства, передбачаючи регламентацію та регулювання найважливіших питань муніципального розвитку, а, по-друге, повинна спиратися при цьому на відповідну національну модель побудови МСВ, що дотепер не обрана, бо досі не є сформованою у стратегічно-

му та тактичному її баченні, розумінні й реалізації, технологічному супроводженні та забезпеченні.

Вирішення наведених проблемних завдань системного та комплексного характеру допоможе не тільки сформувати європейське бачення та ідеологію європейського муніципалізму у його класичному розумінні, а й вирішити одне зі стратегічних призначень локальної демократії – сформувати на рівні ТГ дієву, ефективну, оптимальну структуровану та інституційно забезпечену локальну систему прояву, реалізації, гарантування, охорони і захисту прав людини-члена ТГ. Адже саме на муніципальному рівні не лише «локалізується» влада народу та відбувається децентралізація публічної влади, результатом чого і є формування муніципальної влади – публічної влади ТГ (фактор муніципального владотворення. – *Авт.*), саме тут реалізується ідея індивідуалізації владовідносин, коли останні виступають своєрідним сумарним вираженням політичної та економічної влади населення, здійснення індивідуальних та колективних прав та свобод особи за місцем проживання, що є своєрідним «детектором» демократичності держави та суспільства [3, с. 107] (фактор створення муніципального простору реалізації прав і свобод в МСВ. – *Авт.*) і наглядним проявом належної реалізації конституційно-правового статусу людини через формування і реалізацію її фактичного муніципально-правового статусу (фактор створення статусної феноменології людини в МСВ. – *Авт.*).

#### Список використаних джерел

1. Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монография. Одесса: Юридическая литература, 2003. 248 с.
2. Баймуратов М. О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 3. С. 57–65.
3. Батанов О. В. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті інституціоналізації муніципально-правового статусу особи. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2012. Вип. 2. С. 104–113.

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

**МАТЕРІАЛИ  
III ВСЕУКРАЇНСЬКОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ**

(21 травня 2021 року, м. Львів)

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 11,7. Тираж      пр. Зам.

Видавець та виготовлювач:

Львівський національний університет імені Івана Франка.  
*вул. Університетська, 1, м. Львів, 79000.*

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

**Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи** : матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції (21 травня 2021 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2021. – 202 с.

Матеріали збірника присвячені проблемам реформування місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в сучасній Україні.

Мета конференції: обговорення здобутків і проблемних питань проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також визначення основних напрямів її здійснення на сучасному етапі.

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

УДК 342.25-048.78(477)(06)