

Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
Львівський національний університет імені Івана Франка
(юридичний факультет)

Щецинський університет
(факультет права та адміністрації)

у співпраці з

Комітетом Верховної Ради України

*з питань організації державної влади, місцевого самоврядування,
регіонального розвитку та містобудування*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

**Збірник матеріалів
Міжнародної науково-практичної конференції**

(17 червня 2022 р., м. Львів)

Київ – Львів – Щецин
2022

УДК 342.25-048.78(477)(06)

Д 39

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
(протокол № 9 від 7 липня 2022 р.)*

*Рекомендовано до друку Вченою радою
факультету права та адміністрації Щецинського університету
(ухвала № 119/2022 від 13 липня 2022 р.)*

Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17 червня 2022 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія]. – Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. – 300 с.

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

Мета конференції: обговорення здобутків реформи децентралізації влади в Україні на сучасному етапі, а також проблемних питань організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

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

УДК 342.25-048.78(477)(06)

© ЛНУ ім. Івана Франка, 2022

ЗМІСТ

Передмова	8
Розділ I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У СВІТЛІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ	13
<i>Батанов Олександр Васильович</i> ГАРМОНІЗАЦІЯ ТЕНДЕНЦІЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ: ІСТОРІЯ І СУЧАСНІСТЬ	13
<i>Wacinkiewicz Daniel</i> DZIAŁANIA WSPIERAJĄCE UKRAINĘ REALIZOWANE PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – PRZYKŁAD MIASTA SZCZECIN.	22
<i>Марцеляк Олег Володимирович</i> ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	27
<i>Крусян Анжеліка Романівна</i> ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ	35
<i>Бочарова Наталія Василівна</i> МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ В ДОКУМЕНТАХ РАДИ ЄВРОПИ	43
<i>Гультай Михайло Мирославович</i> ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ ЗДОБУТКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ.	49
<i>Батанова Наталія Миколаївна</i> ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМОК ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	53

Пухтинський Микола Олександрович

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ,
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 58

Бобровник Денис Олександрович

ДО СЕМАНТИЧНОГО РОЗУМІННЯ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ
“ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ
ГРОМАДИ” 63

Потапчук Ганна В'ячеславівна

ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ: ДО ПИТАННЯ
ПРО ЛОКАЛЬНО-САМОВРЯДНУ ХАРАКТЕРИСТИКУ
ПРОФІЛЬНОЇ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ 74

Посторонко Інна Геннадіївна

ДО ПИТАННЯ ПРО МЕТОДОЛОГІЮ ВИЗНАЧЕННЯ
ТЕОРЕТИКО-ДОКТРИНАЛЬНИХ ЗАСАД ФЕНОМЕНОЛОГІЇ
МУНІЦИПАЛІЗМУ 86

**Розділ II. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
І ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ 96**

Баймуратов Михайло Олександрович, Кофман Борис Якович

КОМПЕТЕНЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ
В ПЕРІОД МИРУ І ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ:
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА РЕГУЛЮВАННЯ 96

Eckhardt Krzysztof

SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W WARUNKACH STANU NADZWYCZAJNEGO. UWAGI W ŚWIETLE
POLSKICH REGULACJI KONSTYTUCYJNYCH I USTAWOWYCH 121

Воронов Марк Миколайович, Воронова Ізабелла

Володимирівна.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ
В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ 127

Воротін Валерій Євгенович, Шинкарьов Андрій Миколайович НЕЗВОРОТНІСТЬ КУРСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	132
Дробуш Ірина Вікторівна ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	140
Vugajska Beata CENTRUM POMOCY "SZCZECIN-UKRAINE". STUDIUM PRZYPADKU MIASTA SZCZECIN	145
Калиновський Богдан Валерійович ЗАКОНОДАВЧІ НОВЕЛИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ	151
Карабін Тетяна Олександрівна, Сясько Микола Миколайович СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД – ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ РОСІЙСЬКОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ В УКРАЇНІ	156
Стойко Олена Михайлівна ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ	161
Воротіна Наталія Вікторівна БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	167
Тимощук Віктор Павлович ПРО ЦИФРОВІЗАЦІЮ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ АДМІНПОСЛУГ В УМОВАХ ВІЙНИ	174
Бедрій Руслан Богданович ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ	181
Орлов Віктор Анатолійович ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	188

Хорт Ігор Володимирович

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ У ГРОМАДАХ: ПРАКТИЧНІ
АСПЕКТИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ 194

Chyrkin Anton

ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE
CONDITIONS OF MARTIAL LAW 199

Галіахметов Ігор Абзалович

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ
ІНФРАСТРУКТУРИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ 202

Баймуратов Максим Михайлович

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЯК ОСНОВНИЙ ІНСТРУМЕНТАЛЬНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ЗАСІБ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ (В УМОВАХ МИРУ І ВОЄННОГО СТАНУ) 207

Владовська Катерина Петрівна

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОВНОВАЖЕННЯ ГОЛІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ
ТА ПОВНОМАСШТАБНОГО ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ 222

Дробуш Людмила Володимирівна

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІЙНИ 227

**Розділ III. ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД
ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ РОСІЙСЬКОЮ
ЗБРОЙНОЮ АГРЕСІЄЮ В УКРАЇНІ: ВІЧИЗНЯНИЙ
ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД 231**

Мішина Наталя Вікторівна

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДОБРОВІЛЬНИХ ПРОГРАМ ОХОРОНИ
ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ НАСЕЛЕННЯМ 231

Бальцій Юрій Юрійович, Рожкован Катерина Миколаївна

ФОРМИ ПЕРМАНЕНТНОЇ ЛЕГІТИМАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ 236

Галус Олена Олександрівна

ДО ПИТАННЯ ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ПРИ ПРИЙНЯТТІ НА МУНІЦИПАЛЬНУ СЛУЖБУ 241

Kurylo Tetyana

ORGANIZACYJNO-PRAWNE ZAPEWNIENIE OCHRONY PRAW OBYWATELI UKRAINY, KTÓRZY PRZYBYLI NA TERYTORIUM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W ZWIĄZKU Z KONFLIKTEM ZBROJNYM NA TERYTORIUM ICH PAŃSTWA..... 245

Янюк Наталія Володимирівна

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ..... 250

Varanowski Jakub

KRAJOWE MECHANIZMY POMOCY DLA UKRAINY NA PODSTAWIE USTAWY O POMOCY OBYWATELOM UKRAINY W ZWIĄZKU Z KONFLIKTEM ZBROJNYM..... 255

Грабова Яніна Олександрівна, Панасюк Віта Миколаївна

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИТУЛКУ ДЛЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ В ПОЛЬЩІ..... 260

Стрільчук Віталій Ананійович

“ПРЯМА ДЕМОКРАТІЯ” ТА “ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ”: ОСОБЛИВОСТІ РОЗУМІННЯ, СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ..... 263

Боярський Олександр Олександрович

СТАН ПОВСЯКДЕННОСТІ ТА ЙОГО РОЛЬ І ВПЛИВ НА МУНІЦИПАЛЬНЕ ІСНУВАННЯ ЛЮДИНИ В УМОВАХ МИРУ І ВІЙНИ..... 269

Афоніна Ольга Володимирівна

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЗАДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН УКРАЇНИ . 284

Ганжук Олексій Андрійович

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РОЗУМІННЯ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ ЯК ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ЯВИЩА..... 289

Гедульянов Вадим Едуардович

ДО ПИТАННЯ УТОЧНЕННЯ НОМЕНКЛАТУРИ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ 294

ПЕРЕДМОВА

Серед реформ, які тривають у сучасній Україні, особливу роль відведено реформі у сфері децентралізації влади. Без перебільшення можна стверджувати, що реалізація майже усіх вітчизняних реформ безпосередньо залежить від стану організації та функціонування місцевого самоврядування, яке, будучи організаційно відокремленим та функціонально незалежним від державної влади, стає найбільш наближеним до людини рівнем публічної влади, функціонально спрямованим на реалізацію і захист чи не усіх інтересів та запитів населення, що забезпечується за допомогою нормативно-правового закріплення гарантій реалізації прав людини і відповідальності публічної влади.

Реформа у сфері децентралізації, маючи найбільш масштабний характер з часів розроблення та прийняття Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, розвиває конституційно визнане та гарантоване право територіальних громад на місцеве самоврядування у загальному контексті формування України як соціальної, правової та демократичної держави.

Успішність реформування у сфері децентралізації влади передбачає не тільки наявність його концептуальної обґрунтованості, а і необхідний науковий супровід на різних етапах та стадіях перетворень. У зв'язку з цим, важливим, яке має як суто доктринальне, так і конституційно-нормативне, соціально-політичне та ідеологічне значення, було й є питання щодо ціннісних, сутнісних, організаційних, функціональних та інших ознак децентралізації.

Про актуальність концептуальних та науково-практичних розробок проблем децентралізації влади в цілому та феномену муніципальної влади, її завдань і функцій, форм і методів здійснення в умовах глибоких суспільних трансформацій перехідного періоду свідчать численні гострі дискусії навколо них. Останнім часом від-

повідна проблематика привертає значну увагу фахівців та експертів як у нашій країні, так і за кордоном.

Відповідний інтерес до цієї тематики обумовлений насамперед тим, що децентралізація влади в Україні потребує додаткового дослідження не лише в аспекті її сутності, змісту, принципів, зміцнення в контексті реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою тощо, а і викликів, які постали перед Україною в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації та російсько-української війни, що обумовлює необхідність пошуку нових механізмів гарантування конституційних прав територіальних громад та їх членів – мешканців сіл, селищ, міст – на місцеве самоврядування, повоєнне відновлення зруйнованої інфраструктури, а також ефективне конституційно-правове забезпечення незворотності цивілізаційного вибору України, уособленням якого є європейська інтеграція України в цілому та європейські стандарти муніципальної демократії зокрема.

Важливість дослідження теоретичних та практичних проблем децентралізації обумовлена нерозв'язаністю багатьох питань місцевого самоврядування як соціально-політичного, правового та управлінського, так і загальнофілософського та соціологічного феномену. Насамперед потребують посиленого доктринального забезпечення концептуальні теоретико-правові, конституційно-правові, соціально-управлінські та прикладні проблеми інституціоналізації та функціонування місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації, серед яких питання щодо:

- визначення теоретико-доктринальних засад феноменології муніципалізму, його місця у системі конституціоналізму, включності у процеси формування та функціонування соціально-правової, демократичної та екологічної держави з ринковою економікою;

- цілей, завдань та принципів вітчизняної конституційної реформи у сфері децентралізації публічної влади, її місця та ролі у сучасних модернізаційних процесах;

- гармонізації тенденцій децентралізації та централізації в історичному вимірі, на сучасному етапі реформування та з позиції перспектив конституційного будівництва;

– формування правосуб'єктності територіальної громади не лише як учасника конституційно-правових, адміністративно-правових, цивільно-правових відносин, а і в аспекті її включеності у міжнародні міжмуніципальні процеси та реалізації глобалістського потенціалу місцевого самоврядування;

– взаємодії місцевих органів публічної влади в умовах децентралізації; рецепції зарубіжного досвіду та міжнародних правових стандартів муніципальної демократії;

– оцінки ролі парламенту та уряду у процесах децентралізації влади та їх відповідальності за стан реформ у цій сфері тощо.

Варто зазначити й те, що питання децентралізації влади актуалізувалися, загострилися та набули нового звучання з 2014 року в умовах окупації російською федерацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, частини територій у Донецькій та Луганській областях і, особливо, після повномасштабного збройного вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 року на територію України та триваючої зараз російсько-української війни. Насамперед це проблеми організаційно-правового забезпечення функціонування територіальних громад та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, серед найбільш актуальних з яких питання щодо:

– законодавчого забезпечення місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, передусім щодо регламентації та регулювання функцій і повноважень органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав людини;

– міжмуніципального співробітництва територіальних громад в умовах воєнного стану та подолання наслідків російської військової агресії;

– цифровізації та децентралізації адміністративних послуг в умовах воєнного стану та подолання наслідків російської військової агресії;

– організаційно-правового забезпечення відновлення інфраструктури населених пунктів в умовах воєнного стану;

– забезпечення публічного порядку органами місцевого самоврядування й організації територіальної оборони у територіальних громадах в умовах воєнного стану;

– включності органів місцевого самоврядування у національну систему захисту критичної інфраструктури в умовах воєнного стану;

– особливостей функціонування закладів освіти територіальних громад в умовах війни тощо.

Ці та інші питання теорії і практики децентралізації влади, організації та функціонування місцевого самоврядування стали предметом фахової дискусії учасників міжнародної конференції “Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи”, яка відбулась у Львові 17 липня 2022 року. Її співorganizаторами виступили Львівський національний університет імені Івана Франка (юридичний факультет) у співпраці з Інститутом держави і права імені В. М. Корецького та Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування; Міський Уряд Щецина; Щецинський університет (факультет права та адміністрації).

Конференцію, проведення якої стало вже доброю традицією, було присвячено актуальним теоретичним та прикладним проблемам децентралізації влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, викликів та завдань, які постали перед територіальними громадами, державою та суспільством унаслідок повномасштабної збройної агресії російської федерації та російсько-української війни. Вона відбулася за участю практиків місцевого самоврядування, а також відомих науковців та науково-педагогічних працівників різних закладів вищої освіти і наукових установ України та Польщі.

Зважаючи на те, що проведення науково-практичної конференції з проблем розвитку місцевого самоврядування та децентралізації влади у Львівському національному університеті стало традицією та з урахуванням викликів сьогодення, можна дійти висновку, що потреба в обговоренні відповідних питань муніципальної теорії та практики залишається нагальною для всіх регіонів держави, особливо тих територіальних громад, які постраждали та зазнають руйнувань унаслідок рашистської збройної агресії. 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 цього збірника тез доповідей та 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 в Україні демократії та муніципалізму.

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

РОЗДІЛ I

НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У СВІТЛІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

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

ГАРМОНІЗАЦІЯ ТЕНДЕНЦІЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ: ІСТОРІЯ І СУЧАСНІСТЬ

Дослідження проблем розумного балансу децентралізації та централізації у процесах державотворення, гармонізації відповідних тенденцій у контексті реформ місцевого самоврядування, територіальної організації влади та становлення громадоправства має важливе теоретико-методологічне та прикладне значення. За словами П. Моргоса, “історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов’язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Кілька останніх десятиріччя поняття “децентралізація” є основним у Європі, воно також стало об’єднуючим стосовно економічного розвитку регіонів у цій частині світу.

Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культуру й підходи до державного управління” [1].

Варто зазначити, що у сучасній муніципалогії майже не викликає сумнівів те, що інститут місцевого самоврядування тісно пов'язаний зі стародавнім громадівським самоврядуванням та, по суті, генетично сходиться до нього. У своєму історичному розвитку інститут місцевого самоврядування на європейському континенті пройшов складний шлях, що суттєво вплинуло на процес формування усієї західної традиції муніципального права.

Із певними особливостями українська історія місцевого самоврядування також пройшла відповідні етапи самоорганізації, легітимізації та становлення, активного поступального розвитку, в радянський (із його повним запереченням будь-яких форм муніципальної демократії) та сучасний періоди. В цілому українське суспільство пережило багато моделей організації публічної влади, які часто-густо мали протилежне забарвлення. І хоча на перший погляд здається, що значна частина з них не має відношення до процесів формування муніципалізму в сучасній Україні, проте таке судження є досить помилковим: ніщо не зникає безслідно.

Прикладом тому є те, що історики, юристи, географи, етнографи досі не дійшли єдиної думки щодо часу зародження самоврядування в українських землях. У сучасній науковій літературі не прийнято перші примітивні спільноти ставити в один ряд із сучасними територіальними громадами. Водночас більшість дослідників ведуть відлік українського місцевого самоврядування як першої форми публічної влади і соціального феномену з часів України-Руси або, навіть, з часів родоплемінної та військової демократії. Власне кажучи витоки українського національного конституціоналізму та державності ґрунтуються саме на самоврядних інститутах.

Питання про процес, характер та форми трансформації традиційних самоуправлінських – сімейно-родових, громадівських, племінних – слов'янських інститутів і структур “народоправства” періоду “військової демократії” в органи публічної влади та часах зародження державних відносин в Україні-Русі може приховувати

у собі багато несподіванок, навіть якщо розглядати тільки історію, наближену до часів життя відомих нам літописців.

Характерні ознаки територіальних громад дають підстави розглядати перші додержавні соціальні утворення прообразом сучасних територіальних громад. Їх об'єднує спільна природа: вони є формами прояву основної властивості соціальних систем – здатність до самоорганізації. Безумовно, в результаті еволюціонування окремі якості територіальних громад зникли, оскільки об'єктивно не можуть бути витребувані у сучасних умовах (наприклад, кровно-родинна общинність).

На наш погляд, особливості еволюціонування окремих найбільш значущих ознак територіальних громад, таких як населення, територія, характер владовідносин полягає у тому, що ці ознаки з плином історії не тільки не втратили своєї значущості, але й отримали своє визнання у Конституції України, а також закріплення у законодавстві про місцеве самоврядування. Зокрема, такі ознаки, які сьогодні відроджуються або зароджуються та поступово формуються, як-от спільність інтересів, самоврядність, наявність самодостатньої матеріально-фінансової бази, які іманентно притаманні громадівському устрою, на жаль, не розроблені концептуально, негайно вимагають подальшого більш глибокого наукового осмислення та правового закріплення.

Як приклад, відмінною рисою політичного життя з моменту виникнення такого державного утворення, як Московія, є тотальний пріоритет держави над суспільством, за якої централізація та гіперцентралізація була постійним супутником російської державності. Гіпотетично допускаючи, що самоврядні інститути власти-ві історії росії, доцільно розуміти, що вони завжди утворювалися державою, центральною державною владою (реформи Івана Грозного, Петра I, Катерини II, Олександра II тощо), а гіперцентралізм протягом століть був іманентною та цементуючою ознакою політичної системи суспільства. Зрештою саме закладена у державотворчу природу росії гіперцентралізація призвела до того, що після розпаду СРСР “реального вибору способу вирішення територіальної проблеми у російського політичного класу не було в силу ряду причин, головною з яких є те, що в цей період (кінець 80-х –

початок 90-х років ХХ ст.) сегментарні відмінності з появою нового ресурсу – масової політики – вперше набувають політичного значення (перш за все в етнічних регіонах), в силу чого “федералізм стає “вибором без вибору”, засобом хоч якоїсь гарантії лояльності регіонів і запобігання хаотичної децентралізації” [2]. По суті, стрімке згортання муніципальних свобод та політика рецентралізації початку 2000-х років стала однією з причин суспільної деградації, формування держави імперського типу та становлення путінської диктатури.

На відміну від північних сусідів, в українських землях, завжди прагнули до децентралізації та самоврядування, державні інститути завжди носили вторинний, похідний характер. Інститути суспільного ладу були стабільнішими за державний лад. Навіть якщо національна державність в українських землях на певний час переривалася, різноманітні інститути самоврядування залишалися завжди. Український народ мусив з огляду на бездержавність реалізовувати себе на локально-індивідуальному рівні, внаслідок чого витворював своєрідні форми самозбереження. Якщо російський народ намагався утвердити “цілісне общинне тіло”, був пройнятий єдиним державним і навіть релігійним духом, то Український народ утверджував добровільні громади, компанії, які були зв’язані між собою настільки, наскільки це було необхідно з практичного погляду і наскільки це не суперечило праву особистої свободи [3].

Тому незважаючи на відсутність безперервності процесів формування місцевого самоврядування на території України, стохастичності її проявів, обумовлених історією розвитку країни та її геополітичною орієнтацією, звернення до процесу та результатів континуїтету місцевого управління, децентралізації та самоврядування має не тільки науково-теоретичне, але і прикладне значення для сучасного етапу розвитку муніципалізму.

Водночас, досліджуючи витоки та історичні моделі децентралізації, варто розуміти й те, що децентралізована система в обов’язковому порядку передбачає наявність та існування потенційно повновладного центру, який вирішує за доцільне передати частину управлінських функцій органам місцевого самоврядування. У цьому плані варто погодитися з А. Озменом, який дотримується

позиції про те, що децентралізація є антонімом до централізації влади, завданням якої є концентрація влади в одному центрі. Відповідно, децентралізація влади в сучасному розумінні є передачею управлінських функцій щодо планування, прийняття рішень, фінансових ресурсів, від центрального уряду місцевим органам влади, а також функціонування професійних організацій та громадських організацій за межами публічного адміністрування [4].

У нецентралізованих системах значущість регіонів або самоврядних громад як повноправних учасників політичних процесів визначається традиційними та ціннісно-раціональними підвалинами. Історію визначально нецентралізованих систем у цьому випадку розглядають як рух до об'єднання раніше незалежних державоподібних утворень, утворення ними військового або політичного союзу, посилення центру. Як правило, у цьому випадку йдеться про утворення класичних федерацій на кшталт США, Канади або Швейцарії.

Наприклад, під час створення США – однієї з перших у новітній історії федеративної держави – в її основу було покладено фундаментальні ідеї Т. Джеферсона, А. Гамільтона, Дж. Медісона, Дж. Джея, які створили підвалини північноамериканської моделі федералізму. Остаточну ідею федералізму, як принципу державної організації на засадах федерації, сформулював А. Гамільтон. Однією з ключових тез А. Гамільтона було чітке виокремлення повноважень федерації зі збереженням недоторканості повноважень її членів. Але з урахуванням невдалого досвіду конфедеративного устрою США, йшлося про міцні повноваження центру, що й окреслювало в загальних рисах ідею федеративного устрою США [5].

Отже, у США було засновано федеративну державу у вигляді міждержавного союзу, що відбулося шляхом об'єднання держав, створених за територіальною ознакою. Це не призвело до втрати ними свого внутрішнього суверенітету, але призвело до втрати зовнішнього. Така модель федералізму, відома як північноамериканська, має власні риси й особливості та зберігає їх протягом понад двохсот років.

Звідси й підсумкові характеристики децентралізованої та нецентралізованої систем. Децентралізована система зазвичай

залишає центру свободу розширення або, навпаки, обмеження компетенції органів влади громад або субнаціонального рівня, право повернутися у випадках необхідності до попередньої схеми чи моделі розподілу функцій та повноважень. Прикладом тому є довготривалі реформи децентралізації у багатьох країнах сучасного світу, зокрема, Франції, Польщі, сучасній Україні, інших державах, у яких відчувається перманентний пошук балансу між централізацією та децентралізацією.

У цьому аспекті, з погляду системних зв'язків між фундаментальними принципами конституційного ладу, унітаризму, децентралізації та місцевого самоврядування доволі цікавою та ілюстративною є праця польського дослідника А. Якієвича "Принципи унітаризму, субсидіарності та децентралізації як конституційна основа регіонального самоврядування Республіки Польща", у якій він розглядає три основні принципи, що визначають територіальну організацію Республіки Польща – принцип унітаризму та децентралізації на основі стандартного визначення принципу субсидіарності. Ці принципи, на думку А. Якієвича, є ключовими детермінантами територіальної системи уряду Республіки Польща та, отже, правового статусу її регіонів; вони встановлюють певні межі, в межах яких законодавець повинен діяти, і служать вказівками щодо дискусій та конкретних конституційних і законодавчих рішень [6].

З погляду порівняльного аналізу проблем становлення унітаризму на африканському континенті, доволі оригінальною є дисертація Дж. К. Нейп'є "Походження централізованої унітарної держави з особливим акцентом на Ботсвану, Зімбабве та Намібію" [7]. Мета цієї роботи полягає у дослідженні витоків форм державного устрою, сприйнятих у часи проголошення незалежності Ботсвани, Зімбабве та Намібії. Враховуючи те, що усі держави світу є або унітарними, або федеративними, Дж. К. Нейп'є робить спробу відрізнити унітарну форму державного устрою від федерації не лише шляхом механічного протиставлення цих понять, а і пояснення теоретичних та практичних витоків сприйняття унітаризму в європейському та африканському контексті. Автор ґрунтовно проаналізував різноманітність чинників, як історичних, так і су-

часних, внутрішніх та зовнішніх, які мали визначальне значення в унітарному розвитку цих країн. Ці чинники охоплюють протиріччя та конфлікти, способи їх врегулювання, британські колоніальні практики та прецеденти, уявлення та амбіції націоналістичних рухів та еліт, стосунки зі сусідніми державами, стан громадської думки, вимоги національного будівництва та політичної стабільності тощо.

Своєю чергою у нецентралізованих системах права громад та регіонів гарантовані не тільки конституцією, а й історичною традицією, нормами політичної культури суспільства тощо. Наприклад, багаторічні спеціальні дослідження муніципальної історії та проблем організації місцевого самоврядування у Канаді [8] свідчать, що характерні для цієї країни особливості закладалися задовго до заснування канадської федерації. Загальнопровінційні системи місцевого самоврядування склалися в час формування відповідальних перед парламентом урядів провінцій. Нові провінційні уряди, створені 1867 року, успадкували існуючі муніципальні інституції та філософію їхньої діяльності.

Отже, ми можемо зробити висновок, що в історичному дискурсі децентралізація – це не разова чи одномоментна політична чи адміністративна акція держави, а тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності етапів, які змінюють один одного. Зокрема, на думку А. Матвієнка, децентралізація є не одноразовою передачею владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а комплексним процесом, що охоплює такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати й ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень; механізм взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо [9].

Хронологічні межі відповідних етапів генезису децентралізаційних реформ та процесів значною мірою є умовними. Між тим критеріями дискретизації, як правило, є різкі, переломні моменти у розвитку інститутів публічної влади, які були викликані сукупністю загальнодержавних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх,

політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, що детермінували можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування в тій чи іншій країні. Амплітуда, глибина, розмах та частота перетворень у місцевому самоврядуванні загалом синхронні процесам зростання та кризи державності, змінам у системі публічної влади та соціально-економічній сфері країни, враховуючи, що у територіальній громаді, – низовій ланці суспільства, – тією чи іншою мірою відзеркалюються та діють загальні суспільні закони.

У кожній країні ці закони формуються та діють по-своєму. По-своєму конструюється система муніципальної влади. Особливості політичного, економічного або соціального розвитку країни, її демократичні традиції, форма правління та державний устрій визначають розмаїття систем місцевого самоврядування та організаційних проявів муніципальної влади. Окрім того, кожна з цих систем ґрунтується на низці демократичних начал, тією чи іншою мірою притаманних їм усім. Має сформуватися сукупність вихідних умов і чинників, що необхідні для становлення у цих країнах муніципальної влади. Саме вони визначають її характер та окремі риси, утворюють у сукупності рушійну силу, формують ті основи – своєрідний механізм, під впливом якого відбуваються становлення, функціонування і розвиток інститутів місцевого самоврядування.

Тому для цілісного, всебічного та об'єктивного пізнання муніципальної влади необхідно, поряд із політичним, географічним, економічним, ментальним, іншими внутрішніми та зовнішніми чинниками, враховувати саме історичний чинник. І хоча умови генезису, історичного становлення й еволюції цього виду публічної влади, а також чинники та наслідки децентралізаційних реформ були відмінними в різних країнах, в цілому їх політико-правова сутність та функціонально-телеологічна спрямованість, по суті, однакові повсюдно. При цьому, тільки у своїй системній єдності відповідні чинники й умови децентралізації утворюють те повноцінне життєве середовище, у якому відбувається процес становлення місцевого самоврядування та розвитку муніципалізму.

Аналізуючи еволюцію публічної самоврядної влади та муніципалізму, абсолютно недоцільно підкреслювати положення дер-

жави як інституту, який надає або утворює права територіальних громад на місцеве самоврядування. Держава лише визнає місцеве самоврядування, беручи на себе відповідальність гарантувати права територіальних громад. Водночас, досліджуючи витоки та історичні моделі децентралізації, варто розуміти, що децентралізована система передбачає наявність держави й існування потенційно повновладного центру, який, керуючись тими чи іншими мотивами (внутрішніми чи зовнішніми, історичними, політичними, адміністративно-технічними, фінансово-економічними, етнонаціональними, культурними, мовними, національними тощо), вирішує за доцільне передати частину управлінських функцій органам влади регіонів або інститутам самоврядування територіальних громад.

Такий підхід допомагає простежити еволюцію моделей та форм поєднання децентралізації та централізації, які впроваджувалися протягом історії, дослідити злети демократії та кризи муніципалізму в окремих країнах, розглянути процеси трансформації природи місцевого самоврядування, розвиток відповідних теорій, характер стосунків муніципальної влади з іншими суб'єктами та інститутами політичної організації суспільства, усвідомити причини трансформації цих взаємовідносин, зрозуміти причини та наслідки різновекторного політико-правового ставлення державно-організованого суспільства до місцевого самоврядування та муніципальної влади.

Список використаних джерел

1. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. *Економічний часопис* – XXI. 2006. № 5–6. С. 40.
2. Бусыгина И. М., Таукебаева Э. Федерализм или унитаризм как стратегический выбор и его последствия (сравнительный анализ России и Казахстана). *Comparative politics*. 2015. № 1(18). С. 101–110.
3. Горбатенко В. П., Батанов О. В. Традиції українського самоврядування. *Українське слово*. 2004. 15–21 січня.
4. Ozmen A. Notes to the concept of decentralization. *European Scientific Journal*. 2014. April. Edition. Vol. 10. P. 417.

5. Федераліст: коментар до конституції Сполучених Штатів / Александер Гамільтон, Джеймс Медісон, Джон Джей. Київ : Сфера, 2002. 490 с.
6. Jackiewicz A. The Principles of Unitarism, Subsidiarity and Decentralization as a Constitutional Basis of Regional Self-government of the Republic of Poland. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*. 2012. № 31 (44). P. 175–189.
7. Napier Clive John. Origins of the centralised unitary state with special reference to Botswana, Zimbabwe and Namibia. By submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor of literature and philosophy in the subject politics at the University of South Africa. Pretoria, 1997. 389 p.
8. Козюра І. В. Місцеве самоврядування: канадський досвід для України: монографія. Полтава : АСМІ, 2013. 367 с.
9. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 "Політичні інститути та процеси". Київ, 2010. С. 3.

Wacinkiewicz Daniel,
doktor habilitowany nauk prawnych
profesor Uniwersytetu Szczecińskiego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
zastępca Prezydenta Miasta Szczecin

DZIAŁANIA WSPIERAJĄCE UKRAINĘ REALIZOWANE PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – PRZYKŁAD MIASTA SZCZECIN

“Decentralizacja” stanowi jedną z najistotniejszych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Jest ona wyrażona w Konstytucji (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) i wraz z zasadą “wykonywania przez samorząd terytorialny istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP) tworzy

podstawę ustroju demokratycznego i fundament polskiego samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny stanowi podstawową formułę decentralizacji władzy publicznej w polskim systemie ustrojowym. Posiada on nie tylko charakter administracyjny – lecz również jest zjawiskiem *par excellence* politycznym, którego warunkiem funkcjonowania jest ustrój demokratyczny [1, s. 32–33].

Decentralizacja jest pojęciem wieloznacznym [2, s. 188–199] i wielowymiarowym [3, s. 294–296]. Z jednej strony, oznacza zakaz skupiania władzy w jednym ośrodku decyzyjnym, z drugiej – obowiązek poszukiwania takich rozwiązań organizacyjnych, które umożliwią jednostkom samorządu terytorialnego jak najlepsze wykonywanie zadań publicznych.

Organy zdecentralizowane cechuje samodzielność [2, s. 212–239]. Jest to kolejna z podstawowych cech polskich jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność przesądza między innymi o tym, że decyzje podejmowane są przez organy samorządu swobodnie. Samodzielność oznacza także, że organy zdecentralizowane są niezależne. Nadzór organów rządowych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego ograniczony jest do kryterium legalności (zgodności z prawem).

To ukształtowane na zasadach decentralizacji i samodzielności konstytucyjne prawa i obowiązki samorządu terytorialnego powodują, że mogą one podejmować działania w granicach określonych przez ustawy i posiadają określony zakres zadań publicznych do realizacji [4, s. 311–328]. Co więcej, ustawa o samorządzie gminnym (który jest podstawowym poziomem polskiego samorządu) stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, zaś zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do jej zadań własnych. Wśród zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, najistotniejsze znaczenie mają zatem zadania związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców [5, s. 684–685].

Przenieśmy powyższe zasady konstytucyjne i założenia koncepcyjne polskiego systemu samorządu terytorialnego na płaszczyznę praktyki jego funkcjonowania. Za egzemplifikację posłuży przykład Szczecina

(trzeciego, pod względem powierzchni i siódmego, pod względem liczby mieszkańców miasta w Polsce, stolicy zarówno województwa zachodniopomorskiego, jak i metropolii transgranicznej położonej w północno-zachodniej części kraju, przy granicy z Niemcami), które stało się jedną z ważniejszych lokalizacji dla obywateli Ukrainy szukających schronienia przed rosyjską agresją militarną.

Gwałtowny wzrost potrzeb humanitarnych uwidocznił się w Szczecinie już następnego dnia po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji w Ukrainie. Wówczas w Szczecinie zaczęły pojawiać się pierwsze osoby potrzebujące wsparcia. Od tego też momentu rozpoczęły się faktyczne działania pomocowe realizowane na rzecz społeczności ukraińskiej przybywającej do miasta.

Pierwsi do pomocy stawili się sami mieszkańcy Szczecina i organizacje pozarządowe (NGO's). Natychmiast zorganizowana została pomoc w zaspokojeniu najbardziej pilnych potrzeb (w zakresie miejsca tymczasowego zamieszkania – często na zaproszenie zwykłych ludzi w ich domach) i niezbędnej pomocy aprowizacyjnej. Szczecin i szczecinianie w ten sposób chcieli okazać swoją solidarność z narodem ukraińskim.

Trzeba zwrócić uwagę, że tym momencie władze samorządowe nie miały żadnych bezpośrednich podstaw prawnych do realizowania i finansowania działań związanych z zaistniałym kryzysem migracyjnym (było to jeszcze przed uchwaleniem specustawy z dnia 12 marca 2022).

Pomimo tego, w ciągu kilku dni został opracowany przez Prezydenta miasta i wdrożony do realizacji "Program Wsparcia Szczecin Ukrainie". Jego celem było nie tylko natychmiastowe stworzenie systemowych rozwiązań, ale także założenie o ich kontynuacji w dłuższej perspektywie czasowej. Istotą programu było określenie koniecznych działań w zakresie zaspokojenia potrzeb bezpieczeństwa, ochrony i opieki oraz warunków do życia i rozwoju osobistego przybywającym do miasta osobom dotkniętym skutkami rosyjskiej agresji na Ukrainę. Program miał także na celu wspieranie doraźnej pomocy organizowanej przez mieszkańców Szczecina. Program ten, po kilku dniach jego faktycznego realizowania, został oficjalnie przyjęty przez Radę Miasta, co miało miejsce dokładnie w 12 dni po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji.

Trzeba dodać, że przystępując do tworzenia Programu przyjęto założenie o jego otwartej formule, umożliwiającej zgłaszanie nowych inicjatyw w trakcie jego realizacji. Założono także, że będzie on na bieżąco dostosowywany do pojawiających się rozwiązań ustawowych i realizowanej polityki państwa polskiego.

“Program Wsparcia Szczecin Ukrainie” wytyczył tym samym kierunki działań, powiązał je ze Strategią Rozwoju Szczecina 2025 i oddzielił pierwszej odpowiedzi na pytanie: “co, jako Szczecin, możemy i musimy natychmiast zrobić, by jak najlepiej pomóc osobom potrzebującym wsparcia”.

Warto wskazać na kilka najistotniejszych, konkretnych rozwiązań zawartych w Programie. Przede wszystkim, określił on cztery zasadnicze obszary aktywności samorządu – POMOC, MIESZKANIE, EDUKACJA, PRACA. W ich ramach określone zostały cele i działania służące ich realizacji. Trzeba podkreślić, że od początku działania te były przewidziane do realizacji przez samorząd we współpracy z partnerami tj. organizacjami pozarządowymi, instytucjami wsparcia biznesu, pracodawcami, uczelniami oraz administracją państwową.

W zakresie punktu “POMOC”, głównym celem było zapewnienie bezpieczeństwa bytowego. W ramach działań zaplanowano koordynację wysiłków wszystkich zaangażowanych w program służb miasta (organów miasta, jednostek organizacyjnych, różnych instytucji i spółek samorządowych), a także jednostek sektora biznesu oraz organizacji pozarządowych, we współdziałaniu z administracją rządową. W ramach tego działania utworzono m.in. specjalne Centrum Pomocy “Szczecin-Ukrainie”, integrujące działania na rzecz obywateli Ukrainy oraz ułatwiające przepływ informacji potrzebnych dla zapewnienia sprawnej pomocy. Wdrożono także działania integracyjne oraz działania z zakresu opieki i wsparcia bieżącego (np. opieka nad małym dzieckiem w oparciu o istniejące żłobki; opieka czasowa niezbędna do załatwienia spraw przez opiekuna prawnego; wsparcie psychologiczne dla dzieci w wieku szkolnym; wsparcie dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami; pomoc w zakresie korzystania z usług opieki medycznej, zapewnienie dostępu do lekarza rodzinnego i poradni specjalistycznych; koordynowanie pomocy rzeczowej i finansowej).

W zakresie punktu “MIESZKANIE” chodziło o jak najpilniejsze zabezpieczenie podstawowych potrzeb mieszkaniowych. W ramach działań nastąpiło dostosowanie prawa miejscowego w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz wdrożenie nowych rozwiązań umożliwiających zakwaterowanie Ukraińcom na terenie Szczecina. Miasto wsparło także inicjatywy oddolne w zakresie udostępnienia lokali mieszkalnych potrzebującym przez mieszkańców i instytucje – co odgrywało niezwykle ważną rolę zwłaszcza w początkowej fazie kryzysu.

W zakresie “EDUKACJI”, celem było jak najszybsze włączenie do polskiego systemu oświatowego dzieci i młodzieży oraz rozwijanie kompetencji językowo-kulturowych by przerwa w edukacji była jak najkrótsza. Wdrożone działania oznaczały m.in. umożliwienie kontynuowania nauki w szczecińskich placówkach oświatowych uczniom z Ukrainy, rozszerzenie oferty edukacyjnej dla osób spoza polskiego systemu oświaty, a także zapewnienie kursów języka polskiego dla dzieci i dorosłych.

W zakresie punktu “PRACA”, celem było tworzenie podstaw samodzielności ekonomicznej osób zatrzymujących się a także osiedlających się w Szczecinie. Wdrożone działania służyły m.in. łączeniu potrzeb pracodawców i osób poszukujących zatrudnienia w ramach giełdy ofert pracy, umożliwienie przekwalifikowanie i zdobywania nowych, pożądanych na rynku pracy kompetencji, a także wsparcie w procesie legalizacji pobytu i zatrudnienia oraz nostryfikacji dyplomów i uprawnień.

Działania realizowane w ramach “Programu Wsparcia Szczecin Ukrainie” doczekały się wsparcia i wzmocnienia w postaci specustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Od tamtego momentu trwa stały proces dostosowywania działań miasta, uaktualniania przyjętych programów i reagowania na zmieniające się potrzeby przybyłych do Szczecina przedstawicieli społeczności ukraińskiej. Proces ten będzie kontynuowany w ramach zdecentralizowanych działań samorządowych – obok aktywności władz centralnych – tak długo, jak długo będą występowały niezaspokojone potrzeby, współtworzących wspólnotę samorządową przybyłych do Szczecina, obywateli Ukrainy.

Bibliografia

1. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa, 2011.
2. Korczak J. Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego. *System Prawa Administracyjnego*. T. 2: Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. Warszawa, 2012.
3. Wacinkiewicz D. Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne. Warszawa, 2016.
4. Dolnicki B. Samorząd terytorialny. Warszawa, 2021.
5. Wacinkiewicz D. Specyfika zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych w sferze zadań użyteczności publicznej. *Sposoby realizacji zadań publicznych* / red. B. Dolnicki. Warszawa, 2017.

Марцеляк Олег Володимирович,
*доктор юридичних наук,
професор, професор кафедри
конституційного права ННІ права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розпочата росією військова агресія проти нашої країни безумовно коригує плани майбутнього вітчизняного державного будівництва, які у зв'язку з цим спрямовуються передусім на відсіч агресора. Однак війна з рф зовсім не знімає з порядку денного питання вступу України до Європейського Союзу, а навпаки актуалізує його й останні події у цій сфері підтверджують це. Обравши такий курс наша держава визначила для себе важливі пріоритетні завдання щодо вдосконалення національної правової системи і механізму публічної влади до вироблених європейською спільнотою стандартів. В основі цих процесів першочергово виділяється

питання децентралізації публічної влади в Україні, яка безпосередньо виступає ключовим, стрижневим інструментом трансформації суспільних відносин на тлі основоположних доктринальних конституційних цінностей сьогодення, характеризується максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина, наближенням влади до громадян та залученням їх до управління, визначає нову національну модель місцевого самоврядування, яка впливатиме на можливість забезпечення народовладдя в Україні, уникнення, запобігання і вирішення конституційних криз.

Тож, реформа у сфері децентралізації публічної влади в Україні має своїм завданням: зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, району та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку території. Ця реформа, на основі ідей сучасного конституціоналізму, Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших міжнародно-правових актах має за мету наділити органи місцевого самоврядування максимально економічною та соціальною автономією.

Центральне місце в процесі децентралізації публічної влади в Україні відведено реформуванню місцевого самоврядування. Як правильно зазначає український учений А. С. Калінкін, можна констатувати, що децентралізація невіддільна від ідеї місцевого самоврядування та демократичних принципів. Враховуючи подібні концептуально-методологічні засади, на рівні функціонування державно-владних інституцій в умовах широкої конституційної реформи децентралізацію доцільно розуміти як комплексний

конституційно-правовий та галузево-правовий процес передавання повноважень публічної влади з державного на регіональний та/або муніципальний рівень з метою найповнішого забезпечення ефективного здійснення прав та законних інтересів громадян – членів місцевих громад шляхом максимального наближення до рівня відповідних громад фінансових ресурсів, матеріально-технічної бази, владних повноважень, адміністративних послуг, способів захисту та поновлення порушених прав [1, с. 38].

Реформування місцевого самоврядування має охоплювати удосконалення статусу громад, які мають виступати як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та юридична особа, й органів місцевого самоврядування через:

1) модифікацію їхніх повноважень – громади та органи місцевого самоврядування потрібно наділити ефективними повноваженнями, які сприятимуть соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів; посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їхньої діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської Хартії місцевого самоврядування; стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці тощо. Зокрема громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади та їхніх посадових осіб повинні бути наділені правом:

- 1) управляти майном, що є в комунальній власності;
- 2) затверджувати бюджет відповідної громади і контролювати його виконання;
- 3) затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання;
- 4) приймати рішення щодо місцевих податків і зборів;
- 5) забезпечувати реалізацію результатів місцевих референдумів;

6) утворювати, реорганізовувати та ліквідувати комунальні підприємства, організації та установи, а також контролювати їхню діяльність;

7) вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.

Усі важливі питання організаційного характеру здійснення місцевого самоврядування повинні вирішуватися шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом.

II) створення належних матеріальних та фінансових умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Для цього матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування мають складати земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності громади; об'єкти спільної власності громад, що перебувають в управлінні районних, обласних рад громад; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. Держава має забезпечувати співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України. Також громади повинні бути наділені правом об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

III) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Як зазначають фахівці, наслідком децентралізації публічної влади має бути оптимальний баланс (на основі законодавчого розмежування) повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування..., основними очікуваними наслідками децентралізації публічної влади в Україні є її трансформація з метою демократизації державного управління, ефективізації місцевого самоврядування та, відповідно, посилення публічно-самоврядної влади, що в сучасних умовах для України є гарантіями збереження її територіальної цілісності, стабілізації

соціально-політичної ситуації та водночас конституційно-правовим підґрунтям подальшого розвитку як демократичної правової держави [2, с. 46, 49].

Взагалі досвід національного будівництва свідчить, що сьогодні часто наявне дублювання повноважень органів публічної влади різних рівнів, що породжує неузгодженість компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, неможливість повного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Це своєю чергою знижує ефективність роботи органів місцевого самоврядування, робить їх певною мірою придатком органів виконавчої влади на місцях, провокує надмірну адміністративну централізацію і розширення адміністративного апарату органів виконавчої влади на місцях.

Окрім модернізації місцевого самоврядування, децентралізація влади має охоплювати також удосконалення механізму державної влади. Як зазначено у літературі, у своїй функціональній складовій децентралізація є складним комплексним процесом, який має на меті формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, повніше залучення громадян до управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та, як наслідок, вдосконалення життєвого простору громадян. Це своєрідна розбудова громадянського суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою шляхом передачі платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [3, с. 4–5].

Зазначене приводить нас до висновку, що проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні має ґрунтуватися на ліквідації існуючих районних та обласних державних адміністрацій і створенні замість них нових інституцій – державних представництв з виключно контрольо-наглядовими та координаційними, а не виконавчими функціями (при цьому у компетенції таких державних представництв має бути зосереджено лише нагляд та контроль за виконанням положень Конституції та законів України). На наш погляд, такий підхід у реформуванні виконавчої

гілки влади матиме наслідком успішну реалізацію децентралізації публічної влади, оскільки сучасний стан речей показує, що наявність декількох рівнів управління державою, які виражені у дублюючих один одного державних виконавчих органів управління та органів місцевого самоврядування, є неефективним у сучасних умовах суспільно-правового розвитку України.

Водночас варто наголосити, що децентралізація влади не повинна мати наслідком послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Тому у неї повинні залишатися відповідні важелі впливу на громади, органи місцевого самоврядування щодо дотримання ними Конституції та законів України для забезпечення суверенітету та територіальної цілісності держави, координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади тощо.

Доцільно відзначити, що децентралізація публічної влади, удосконалення правового регулювання інституту місцевого самоврядування в Україні не може відбуватися у відриві від реформи адміністративно-територіального устрою країни. Адже забезпечити впровадження принципів повсюдності та спроможності місцевого самоврядування неможливо без перегляду підходів до встановлення його територіальної основи.

Як зазначено у висновках та рекомендаціях Всеукраїнського форуму учених-правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”: “Неодмінною умовою децентралізації публічної влади є реформа адміністративно-територіального устрою, який є територіально-просторовою основою організації та діяльності органів публічної влади на місцях. Тому проблеми реформування адміністративно-територіального устрою набувають особливого значення у сучасних умовах. Перш за все, це пов’язано з тим, що існуючий адміністративно-територіальний поділ вже не відповідає соціально-політичним та господарсько-економічним реаліям, що сформувалися в Україні, і, передусім, засадам побудови конституційно-децентралізованої держави” [2, с. 90].

Натомість територіальний устрій має слугувати основою територіально-політичної організації країни, виступати необхідною

передумовою для здійснення державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ з метою збалансування розвитку та підвищення життєвого рівня населення різних регіонів країни. Тому питання реформи територіального устрою вкрай важливе і події в Донецькій та Луганській областях, які сьогодні призвели до війни з росією, яскраве свідчення цього. Необхідно впровадити в Україні і закріпити це на рівні Основного Закону ефективну модель територіального устрою, реорганізувавши наявні адміністративно-територіальні одиниці та впровадивши регіоналізацію держави за прикладом розвинутих демократичних країн.

Такі основні напрями реформи у сфері децентралізації публічної влади в Україні, яка має стати елементом повномасштабної реформи європейського рівня, конституційної модернізації суспільного і державного ладу України відповідно до європейських правових та управлінських стандартів, має інституціоналізувати та гарантувати впровадження у вітчизняну практику державотворення такі правові цінності, таку модель місцевого самоврядування, яка сприятиме консенсусу у суспільстві, формуванню України як демократичної, правової, соціальної держави.

Водночас наголосимо, що зазначена реформа з формування ефективного місцевого самоврядування та оптимізації системи територіальної організації публічної влади на новій територіальній основі можлива тільки шляхом внесення відповідних змін до Конституції України, які конституують:

- оновлений статус громад, що мають виступати як первинний суб'єкт місцевого самоврядування і юридична особа, та органів місцевого самоврядування;
- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, в тому числі щодо повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їхніх підрозділів з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи;
- впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень;

- переформатування місцевих державних адміністрацій, заміна інституту голів обласних та районних держадміністрацій з широкими повноваженнями на інститут префектів з наглядово-координуючими функціями, з передачею значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому й регіональному рівнях;
- створення сприятливих правових умов для залучення жителів громад до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток різноманітних форм місцевої демократії;
- організацію адміністративно-територіального устрою країни, в основі якої має бути відображений поділ території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці (громади, райони, регіони), що створюватиме умови для формування найефективнішої системи публічної адміністрації, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць і максимально відповідати потребам населення.

Такі зміни до вітчизняного Основного Закону відповідають європейським та міжнародним стандартам і дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

Список використаних джерел

1. Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2016. 218 с.
2. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. *Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”*. Київ : Ін Юре, 2015. 115 с.
3. Коваленко А. А. Місьцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3–5.

Крусян Анжеліка Романівна,
*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
провідний науковий співробітник
відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Проблематика співвідношення інститутів публічної влади (державної і самоврядної) на місцевому рівні, взаємодія їх органів є предметом активних наукових розвідок, починаючи з моменту відродження в незалежній Україні місцевого самоврядування. Варто відзначити, що взаємодію місцевих органів публічної влади розглядали, з одного боку вчені (пропонувалися концепції та парадигми щодо удосконалення взаємодії цих органів з метою досягнення єдиної мети – здійснення ефективного управління на місцях) [див., наприклад: 1–4], а з іншого – були внесені зміни до законодавства про місцеве самоврядування з метою проведення децентралізаційної реформи та відповідно покращення результативності взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади на місцях у контексті стратегії розвитку України [5].

Процес децентралізації активізувався у 2015 році, коли почали відбуватися законопроектні роботи у цьому напрямку [6–8] та наблизився до свого завершального етапу у листопаді 2021 року, коли був підготований фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій “Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус” [9].

Втім, ці реформаційні процеси зупинені через війну, яку розпочала рф проти України. В умовах воєнного стану, оголошеного Указом Президента України 24.02.2022 року у системі органів публічної влади на місцях відбулися зміни, пов’язані зі загрозами воєнного часу. Зокрема, Указом Президента України від 24.02.2022

року “Про утворення військових адміністрацій” було утворено 24 обласні та Київську міську, а також районні військові адміністрації для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

Водночас це не означає, що органи місцевого самоврядування перестають функціонувати. Припинення їхньої діяльності можливе за умови, визначеної у чч. 3, 4 ст. 4 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” від 12.05.2015 року. В інших випадках органи місцевого самоврядування мають продовжувати виконувати повноваження, передбачені Конституцією та Законами України з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану. При цьому змінюється функціональна спрямованість органів публічної влади. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” воєнний стан – особливий правовий режим, що передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Отже, визначені зміни у системі органів публічної влади та зміщення акцентів у їхній функціональній спрямованості безпосередньо впливають на мету та зміст (види, форми) взаємодії органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування. Метою їх взаємодії стає організація та забезпечення безперебійного функціонування всіх інституцій на місцях в умовах воєнного часу.

Взаємодія місцевих органів публічної влади виражається у відповідних видах та кореспондуючих їм організаційно-правових формах, які обумовлені взаємовідносинами, що виникають при здійсненні публічної влади на місцях.

Взаємовідносини між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування за своєю природою є різновидом соціально-управлінських відносин і тому їх варто розглядати у вертикальній та горизонтальній проєкціях та класифікувати на вертикальні і горизонтальні відносини. При цьому горизонтальні

взаємовідносини є домінантними, тоді як вертикальні – можуть виникати між органами, що розглядаються при виконанні делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Крім того, такі відносини можуть виникати в надзвичайних, екстремальних умовах (зокрема, в умовах воєнного часу). Реальне життя цих взаємовідносин – це взаємодія суб'єктів при реалізації своїх повноважень.

У моєму дисертаційному дослідженні “Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування” (1999 року) [1] було обґрунтовано, що відповідно до видів взаємовідносин, які виникають між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, аргументованим є виокремлення координаційної, субординаційної і реординаційної взаємодії цих органів. Види взаємодії визначають організаційно-правові форми взаємної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. При цьому варто виокремити організаційно-правову форму, яка притаманна всім видам взаємодії – взаємне інформування. Системний аналіз наукової літератури надає підстави стверджувати, що ця наукова концепція знайшла свою підтримку [див., напр.: 3; 4, с. 168].

В умовах воєнного стану у змісті (видах та формах) взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування доцільно виокремити такі особливості.

По-перше, органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військовим адміністраціям щодо забезпечення заходів, які необхідні для запровадження правового режиму воєнного стану на відповідній території та захисту безпеки населення. Отже, координаційний вид взаємодії цих органів має бути зміцненим та поширеним для об'єднання зусиль щодо забезпечення життєдіяльності та безпеки населення певної території, а також сприяти забезпеченню національної безпеки та відсічі збройної агресії.

По-друге, виникають особливі взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, які можна за змістом визначити як субординаційні. У період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної

громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для вживання заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення, визначені у ч. 4 ст. 9 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” з обов’язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин. Окрім того, відповідно до ч. 2 ст. 15 цього закону військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження зі: “скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень” (п. 31); “прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом” (п. 34) та ін. Таким способом, посилюється субординаційна взаємодія між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях.

Свого часу війна завершиться і після перемоги українського народу необхідним буде продовжити розбудову України як незалежної, суверенної держави, повноправного члена європейського співтовариства. І тому вже сьогодні необхідно говорити про ті завдання, які мають бути вирішені після війни. Перспективами післявоєнного часу у контексті децентралізації влади безумовно має стати продовження реформи у цьому напрямі, перш за все шляхом внесення відповідних змін до Конституції України та чинного законодавства. Адже децентралізація передбачає відповідну організацію публічної влади на місцях. Важливою є наявність органів державної влади, які не матимуть широкої загальної компетенції та, зокрема, не здійснюватимуть контрольних повноважень щодо органів місцевого самоврядування. Втім, вони мають представляти та впроваджувати інтереси держави на місцевому рівні, для досягнення цієї мети за ними має бути збережено повноваження щодо координації діяльності органів публічної влади (управління) на місцях, моніторингу реалізації державного інтересу, нагляду за законністю актів інших суб’єктів публічного управління (зокрема органів місцевого самоврядування). Тому варто підтримати те,

що у проєктах Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)” [6–9] запроваджено інститут префектів.

Децентралізація публічної влади детермінує необхідність конституційного реформування й системи місцевого самоврядування. У Проєкті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 року теоретично логічно та практично доцільно закріплюється, що “[повітова,] обласна рада громад є органом місцевого самоврядування, що представляє і реалізує спільні інтереси громад [повіту,] області та має власний виконавчий орган” (зміни до ст. 140 Конституції України) [9]. Крім того, суттєвим щодо утвердження та розвитку місцевого самоврядування є укріплення його матеріальної та фінансової основи шляхом внесення відповідних змін до ст. 142 Конституції України [9].

Визначена організація публічної влади на місцях (органи місцевого самоврядування з широкою компетенцією у сфері здійснення публічного управління на місцях та наявність представників органів виконавчої влади з обмеженими повноваженнями переважно координаційно-наглядового характеру, також наявність територіальних органів центральних органів виконавчої влади) обумовлює відповідну модель взаємодії місцевих органів публічної влади в умовах децентралізації.

Основою такої взаємодії має стати чітке визначення та законодавче закріплення повноважень цих органів, що й визначає зміст, види та форми їх взаємодії. Для досягнення цієї мети передусім необхідним буде розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Адже тільки за цієї умови можлива їхня взаємодія.

Розмежування компетенції зазначених органів в умовах децентралізації має ґрунтуватися на п’яти основних положеннях: по-перше, місцеве самоврядування є публічно-самоврядною владою, відмінною за своєю правовою природою від державної влади, що функціонує від імені та в інтересах місцевого населення; по-друге, органи місцевого самоврядування в умовах децентралізації, в межах закону здійснюють регулювання та управління суттєвою більшістю публічних справ; по-третє, наявність однієї мети

органів державної влади та місцевого самоврядування – здійснення ефективного публічного управління на місцях; по-четверте, виокремлення та співвідношення (взаємозв'язок) національного, державного (загального) і місцевого інтересів; по-п'яте, договірна форма делегування повноважень з метою здійснення ефективного управління на місцях.

В умовах децентралізації, після реформи системи органів публічної влади на місцях, пріоритетним видом взаємодії цих органів має стати координаційна взаємодія. Основним завданням координаційної взаємодії є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємодії повинен відбуватися в тих сферах громадського життя, які однаково важливі для реалізації як державних, так і місцевих інтересів. Основними формами координаційної взаємодії можуть стати: утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах, життєдіяльності території та ін.; проведення координаційних нарад, консультацій за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; проведення спільних заходів з комплексних питань; планування спільних дій, заходів з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії; складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності місцевих органів публічної влади з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження, перевірки на реалізованість нормативно-правових моделей взаємодії органів. При цьому варто резюмувати, що практика координаційної взаємодії повинна збагачуватися шляхом розроблення нових форм, спрямованих на підвищення ефективності координації спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Самостійним видом взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування є субординація. Вона характеризується тим, що здійснюється між органами, які перебувають у субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують на принципі “верти-

калізації". Тому у післявоєнні часи, в умовах децентралізації влади, з метою утвердження "доброго врядування" на місцях за європейськими принципами та стандартами субординаційна взаємодія має бути мінімізованою та виявлятися, переважно, при реалізації делегованих повноважень.

Окрім того, за наявності делегованих повноважень можливим є такий вид взаємодії, як реординація. Зокрема, реординаційні структурні взаємозв'язки виникають, коли при здійсненні органами місцевого самоврядування делегованих повноважень необхідно враховувати місцеві інтереси, що обумовлює такий вид взаємодії між органами, що розглядається, як кореляційна реординація (кореляція інтересів) та ініціативна реординація, що виникає за ініціативи органів місцевого самоврядування під час розв'язання питань, що порушують місцеві інтереси. Найважливішою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, реординаційні взаємозв'язки виникають при прийнятті локальних нормативно-правових актів, що виражають спільні інтереси органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Суб'єктом прийняття документів при реординації є один орган (самоврядний або державний), але їх характерною особливістю є те, що ці акти враховують не тільки "власні" інтереси суб'єкта, що його приймає, але й інші (державні або місцеві) інтереси, зображають погляди, ініціативні пропозиції депутатів, представників органів місцевого самоврядування чи місцевих органів виконавчої влади.

Доцільним є в післявоєнний період законодавчо закріпити основні організаційно-правові форми взаємодії, які сприяли б ефективному співробітництву місцевих органів публічної влади.

Резюмуючи вищевикладене варто визначити, що збройна агресія РФ зумовлює необхідність пошуку найефективніших форм та способів здійснення публічного управління для забезпечення безперебійності функціонування всіх інституцій на місцях, забезпечення та захисту прав людини в складних умовах воєнного стану. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають взаємодіяти для ефективного виконання своїх повноважень під час війни.

У післявоєнний період (період відновлення та модернізації країни) необхідним є продовження процесів удосконалення здійснення державного управління на місцевому рівні на основі децентралізації, що обумовлює нову “якість” та оновлений зміст спільної діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Консолідація зусиль цих органів, тобто їхня спільна діяльність (взаємодія), є важливою умовою та водночас засобом здійснення демократичного, децентралізованого управління територіями та передумовою організації належного врядування у контексті євроінтеграційних цілей та завдань України.

Список використаних джерел

1. Крусян А. Р. *Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса. 1999. 250 с.
2. Крусян А. Р. Науково-практична парадигма взаємодії місцевих органів публічної влади в умовах децентралізації в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління: електронне наукове видання : збірник*. 2021. № 6 (18) – грудень 2021. С. 79–97.
3. Батанов О. В. *Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Вісник Запорізького національного університету : Збірник наукових праць. Юридичні науки*. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2012. №. 1. Ч. 1. С. 22–29. URL : <http://www.law.journalsofznu.zp.ua/visnik-1-2012/1180> (дата звернення: 12.06.2022).
4. Буглик Ю. Види відносин та сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 166–171.
5. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 12.06.2022).
6. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 01.07.2015 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 15.06.2022).

7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 13.12.2019 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 15.06.2022).
8. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України № 2598 від 27.12.2019 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 15.06.2022).
9. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій “Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус” : проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL : <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>. (дата звернення: 18.06.2022).

Бочарова Наталія Василівна,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри права, політології та
міжнародних відносин
Університету імені А. Нобеля*

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ В ДОКУМЕНТАХ РАДИ ЄВРОПИ

Україна має добре налагоджену систему співпраці з Радою Європи з питань розвитку локальної демократії та місцевого самоврядування. Провідну роль при цьому відіграє *Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи*, про що ще раз зазначив Президент Конгресу Леендарт Вербек у своєму виступі 2 червня 2022 року в Києві на Форумі “reVIVEd Ukraine – reVIVEd communities” (“відродження України – відродження громад”), організованому Асоціацією міст України [1].

Починаючи з 2001 року у межах Конгресу місцевих і регіональних влад були підготовані різноманітні аналітичні матеріали, дослідження і рекомендації щодо проведення реформ із децентралізації в Україні, які виконують важливу роль у визначенні напрямів і методологічних підходів до реформування. Особливе значення мають *Рекомендації 348 (2013) Місцева і регіональна демократія в Україні* [2]. У документі вказано на повільний темп реформи з децентралізації, незважаючи на рішучі заяви, зроблені на найвищому рівні держави, а нові законопроекти щодо місцевої влади характеризуються як такі, що рецентралізують повноваження на центральному рівні, незважаючи на цілі реформи. Натомість міститься заклик до проведення реальної децентралізації в країні, враховуючи чіткий розподіл повноважень і адміністративних завдань між державними органами та місцевими органами влади. Рекомендовано розробити конкретні стратегії, зокрема шляхом передачі повноважень на місцевий рівень, спрямованих на відродження приміських та сільських районів, які перебувають у економічному та демографічному занепаді. Важливе значення має посилення фінансової автономії місцевих органів влади і прозорий перерозподіл коштів бюджету, заснований на чітких критеріях і цілях. Українській владі рекомендовано посилити субсидіарність шляхом надання місцевим органам влади повноважень щодо значної частки державних справ та збільшення спроможності місцевих органів влади, в цьому сенсі необхідно діяти шляхом сприяння добровільному об'єднанню між місцевими органами влади в порядку, визначеному центральними органами влади, тобто взяти курс на злиття та міжмуніципальне співробітництво.

Співробітництво та тематичні заходи доповнюють на місцях нормативну роботу Конгресу. Вони ґрунтуються на політичному діалозі та моніторингу застосування Європейської хартії місцевого самоврядування і дають змогу реалізувати прийняті рекомендації та резолюції. Внаслідок цього 20 травня 2015 року Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи та українська національна влада підписали Дорожню карту (Roadmap) впровадження реформи децентралізації в Україні [3]. Підписання Дорожньої карти відбулося після прийняття Конгресом рекомендації щодо стану

місцевої демократії в Україні та конструктивного постмоніторингового діалогу щодо Європейської хартії місцевого самоврядування з 2014 року [4].

Як засвідчила подальша історія проведення муніципальної реформи в Україні, *Рекомендації 348 (2013)* були враховані і втілені в реформаторському законодавстві країни і конкретній практичній діяльності з реформування.

Для визначення методології реформування місцевого самоврядування у нашій державі важливе значення мають комплексні документи Ради Європи стосовно демократичного розвитку України. Ідеться перш за все про *План дій Ради Європи для України на 2018–2021 роки* (подовжений до кінця 2022 року) [5]. Це стратегічний програмний документ, який ставить за мету через співпрацю сприяти зусиллям країни, спрямованим на узгодження своїх законодавства, інституцій та практики з європейськими стандартами у сфері прав людини, верховенства права й демократії та підтримувати країну у виконанні своїх зобов'язань як держави-члена Ради Європи. Практика створення *Планів дій для України* розпочалась з 2005 року і сприяла її інтеграції до єдиного європейського правового простору.

Одним із пріоритетів *Плану дій на 2018–2021 роки* є вдосконалення місцевої та регіональної демократії в Україні. Аналітика з цього питання ґрунтується на Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад щодо стану місцевої демократії в Україні, а також враховує Резолюції ПАРЄ про функціонування демократичних інститутів в Україні, Рекомендації GRECO про потребу в підвищенні прозорості й підзвітності політичного процесу, висновки Венеціанської комісії щодо поправок до Конституції, пов'язаних із децентралізацією влади, територіальним устроєм і місцевими адміністраціями, а також зазначені в щорічних доповідях Генерального секретаря Ради Європи висновки про стан демократії, прав людини та верховенства права. Пропонований *План дій* бере до уваги такі досягнення *Плану дій на 2015–2017 років*, як створення понад 600 нових об'єднаних територіальних громад. Вказано, що виконання завдань за цим Планом дій також сприятиме досягненню цілей, визначених *Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом*.

У документі Ради Європи зазначено, що реформа місцевого самоврядування та децентралізації залишається пріоритетом політичного порядку денного в Україні, починаючи з 2014 року. До позитивів реформування віднесено закріплення політичних зобов'язань на загальнонаціональному рівні в стратегічних документах (Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схваленій урядом 1 квітня 2014 року, та в Планах дій щодо реалізації її положень на 2014, 2015 і 2016 роки; у Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”, затвердженій указом Президента 12 січня 2015 року; в Угоді про Коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України; у Програмі діяльності уряду від 11 грудня 2014 року, “Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік”, а також середньостроковий план пріоритетних дій уряду до 2020 року), створення об'єднаних територіальних громад, а також зростання фінансової стабільності місцевих органів влади завдяки механізмам фінансової децентралізації, вперше запровадженим у 2015 році й розширеним упродовж 2016 року.

Попри ці досягнення, реформа не може вважатися завершеною (особливо в областях і районах) без повноцінного реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, а також без ухвалення змін до Конституції в частині децентралізації.

Кваліфікований і неупереджений аналіз процесу реформування допоміг виявити низку викликів на шляху перетворень, а саме:

- брак політичного консенсусу,
- корупція та надмірна бюрократія,
- низька адміністративна спроможність і брак координування всередині та між рівнями врядування,
- відсутність гендерно чутливих політики та практики на всіх рівнях залишається серйозною перешкодою,
- процес децентралізації має брати до уваги важливість забезпечення ефективного представництва національних меншин у новостворених громадах,
- відповідно до чинної Конституції, передача виконавчих повноважень районним і обласним радам неможлива, і поки

що жодній установі не доручено нагляд за відповідністю законодавчих актів місцевої влади до положень Конституції та законів України,

- попри позитивну оцінку, яку отримали процес впровадження законодавства про об'єднання та співробітництво територіальних громад, фіскальну децентралізацію, державну службу на місцевому рівні, низка законів все ще потребує підготовки та ухвалення.

Методологічні підходи, запропоновані Радою Європи щодо подальшого реформування місцевого самоврядування, охоплюють перегляд законодавства, що стосується ролі та відповідальності місцевих депутатів, принципів територіальної організації, співробітництва на метрополійних територіях, зміцнення підзвітності на місцевому рівні, статусу й відповідальності місцевих та регіональних виборних представників, секторної децентралізації.

Це не просто сторонні абстрактні вказівки та побажання. Рада Європи бере зобов'язання надавати технічну підтримку, допомагаючи центральній владі доповнювати та вдосконалювати нормативну базу діяльності державних службовців і об'єднаних територіальних громад, розробляти та застосовувати сучасний інструментарій управління людськими ресурсами. Рада Європи надаватиме допомогу щодо формування онлайн-ового реєстру місцевих публічних службовців із декількома рівнями доступу та можливістю щодо визначення потреб (включно з потребами в навчанні). Рада Європи готова надати експертну, методологічну та технічну допомогу урядові України в розробленні та подальшому впровадженні сучасної Національної стратегії навчання місцевих публічних службовців. Окрім того, Рада Європи продовжуватиме роботу на основі раніше реалізованих успішних програм, як-от: "Обмін добрими практиками", "Академія лідерства", конкурс ЗМІ на найкраще висвітлення питань децентралізації, щорічні опитування громадської думки про децентралізацію. Також і надалі триватиме фінансове стимулювання у вигляді міні-грантів з метою зміцнення спроможності об'єднаних громад, сприяючи співробітництву між громадами та підвищуючи якість роботи місцевих служб. Конгрес регіональних і місцевих влад має намір вживати свої моніторин-

гові заходи щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні, зокрема в межах процесу постмоніторингового діалогу, аби оцінити кроки, до яких Україна вже вдалася в питаннях реформи децентралізації (з особливою увагою до об'єднань територіальних громад і делегування повноважень).

Отже, наведені матеріали свідчать про принципову важливість для України співпраці з Радою Європи як для визначення доктринальних основ і методології реформи децентралізації, так і для практичного втілення завдань реформи.

Список використаних джерел

1. Council of Europe Congress President in Ukraine. URL : <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-president-in-ukraine> (дата звернення: 1.06.2022).
2. Local and regional democracy in Ukraine. RECOMMENDATION 348 (2013). Debated and adopted by the Congress on 31 October 2013. URL : <https://rm.coe.int/168071a834>. (Дата звернення: 1.06.2022).
3. Local democracy in Ukraine: signing of a roadmap for implementation of the Congress recommendations. URL : <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/local-democracy-in-ukraine-signing-of-a-roadmap-for-implementation-of-the-congress-recommendations> (дата звернення: 1.06.2022).
4. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. Моніторинговий комітет. CG/MON/2015(27)16. 20 березня 2015 року. Підсумки пост-моніторингу в Україні. Дорожня карта. URL : <https://rm.coe.int/168071b4eb> (дата звернення: 1.06.2022).
5. Рада Європи. План дій для України на 2018-2021 рр. Документ ухвалив Комітет міністрів Ради Європи 21 лютого 2018 року (CM/Del/Dec(2018)1308/2.1bisc). URL : <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563> (дата звернення: 1.06.2022).

Гультай Михайло Мирославович,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ ЗДОБУТКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ

Україна як соборна демократична держава обрала стратегічний курс на входження до Європейського Союзу та НАТО. Цінності і досягнення країн-учасниць безпосередньо пов'язані з ефективною організацією місцевої публічної влади, основою якої є її децентралізація. Світовий досвід доводить, що держави в кризовий період надавали більше економічної самостійності місцевій владі, що сприяло розвитку держави.

Поняття децентралізація є конституційним, так у ст. 132 Основного Закону України зазначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів... [1]. Потребує додаткового тлумачення поняття “децентралізація” та “регіон”.

Не існує єдиного визначення поняття “децентралізація”. Децентралізація – це сукупність принципів або інституціональних механізмів, встановлених на рівні законів, котрі передають (делегують) деякі урядові повноваження нижчим органам влади, місцевим об'єднанням або децентралізованим одиницям. Під децентралізацією розуміють передачу функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищестоящих. Децентралізація – система управління, протилежна централізації, тобто розширення мереж ведення і влади місцевих адміністративних органів та установ суспільного самоврядування. Відстоюю позицію, що децентралізацію відповідно до конституційного її закріплення доцільно розглядати у широкому розумін-

ні, відносячи передачу влади від центральних органів на місцевий виконавчий та самоврядний рівні.

На офіційному урядовому сайті, присвяченому реформі децентралізації влади, децентралізація визначена, як передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Тож, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізувати найуспішніше [2].

Керуючись визначенням, головною метою децентралізації в Україні є посилення ролі місцевого самоврядування, наділення представницьких органів територіальних громад більшим обсягом повноважень, щодо управління місцевими справами, позбавлення місцевих органів державної влади повноважень щодо підготовки і виконання районних та обласних бюджетів.

Опрацювавши процеси децентралізації влади зарубіжних країн вбачаємо можливим визначити етапи цього процесу. Початковим етапом децентралізації є доктринальне розподілу державновладних повноважень по рівнях адміністративно-територіального устрою держави. На цьому етапі головним завданням є встановлення переліку повноважень та їх обсягу за кожним територіальним рівнем управління, використовуючи при цьому принцип субсидіарності. Наступним етапом є законодавча фіксація повноважень відповідно до результатів першого етапу. Важливим питанням є дотримання юридичної техніки про напрацювання законодавчих ініціатив і їх фіксації в нормативно-правових актах. Важливим елементом цього процесу є відповідність запропонованих змін конституції держави. Тут варто наголосити, що реформа децентралізації, що відбувається в Україні, відбувається станом на червень 2022 року без змін Основного Закону України в частині місцевого самоврядування. Це викликає досить гострі дискусії серед політиків, науковців та практиків. Для гарантій конституційності законодавчих положень щодо процесу децентралізації влади доцільно внести відповідні зміни до Конституції України. Це сприяло б утвердженню гарантій місцевого самоврядування і зменшило кількість судових спорів щодо окремих елементів реформи.

Особливе місце займає механізм контролю за належним здійсненням процесу децентралізації влади. Визначальне місце в цьому процесі належить конституційному контролю, який вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України. В процесі контролю важливим питанням є розширення юрисдикції судів загальної юрисдикції з введенням системи ефективної адміністративної юстиції включно.

Переконаний, що недотримання запропонованого алгоритму реалізації політики децентралізації влади призводить до втрати балансу публічної влади, під яким розуміється така її організація, завдяки якій відбувається розподіл владного навантаження з центрального на місцевий рівень без обмежень суспільним та державним інтересам.

При проведенні реформ у європейських державах децентралізацію і централізацію не розглядають як діаметрально протилежні концепції організації влади на місцях, реформа полягає у встановленні прагматичного і доцільного балансу між ними, який відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни.

Реформа децентралізації, крім іншого, передбачає процес укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Так, Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 році, спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Нові комуни, згідно з вказаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції – не менше 200 тисяч жителів. Відповідні реформи територіального устрою проводились у 1980–1990 роках у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських державах. Зокрема в Бельгії 1975 року за ініціативи міністерства внутрішніх справ кількість муніципалітетів з 2 359 було скорочено до 596.

У новому контексті процесів світової глобалізації можна виокремити низку загальних тенденцій управління, а саме: створення

нових механізмів участі громадськості у процесах прийняття рішень без втручання в повноваження обраних органів влади; заохочують проведення політичної та адміністративної регіоналізації, використання нових підходів до політики розвитку міст, просування принципів субсидіарності, пропорційності та партнерства відповідно до стандартів Європейського Союзу; перехід від простої адміністративної деконцентрації, яка існувала раніше, до політичної децентралізації.

В умовах воєнного стану Україна перебуває з 24 лютого 2022 року, і тому класичні питання децентралізації влади відходять на другий план, запровадження військових чи військово-цивільних адміністрацій об'єктивно вимагає централізації влади, єдиного центру прийняття швидких і ефективних рішень. Український парламент прийняв зміни до законодавства в частині місцевого самоврядування в умовах дії воєнного стану, і ці зміни спрямовані на утвердження централізації влади на місцях. Під час обговорення законодавчих ініціатив з цього питання тривала дискусія, що підтверджує значущість місцевого самоврядування для жителів територіальної громади та знаходження розумного компромісу в розподілі повноважень з державною владою. Після здобуття перемоги Україні доведеться втілювати реформи державного управління та місцевого самоврядування, які сприятимуть утворенню цінностей українського народу та реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики України.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. 17 питань про реформу. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/>.

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

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

В умовах викликів сьогодення, обумовлених повномасштабною військовою агресією російської федерації та триваючою російсько-українською війною, а також перспектив післявоєнного відтворення соціальної, економічної та інших систем суспільства, актуалізується питання проведення в Україні масштабної правової реформи.

Правова реформа в Україні зумовлена необхідністю вдосконалення системи національного законодавства на принципах гідності, свободи, справедливості, верховенства права, забезпечення прав людини, створення дієвих механізмів їх захисту, реалізації принципів соціальної, правової та демократичної державності та поділу державної влади, розв'язання системних протиріч у сфері право-державотворення.

Стратегічно ідея правової реформи полягає у забезпеченні верховенства права, яке є основою демократичного суспільства та сучасного конституціоналізму. Адже верховенство права є одним із трьох – поряд із демократією та людськими правами – стрижневих принципів Ради Європи, що переплітаються, та у системній єдності визначають сенс, зміст і спрямованість внутрішньої та зовнішньої політики держав – її членів. Верховенство права, людські права та демократія є невід'ємним елементом спільної спадщини та основоположним принципом усіх європейських демократій, фундаментом європейської ідентичності.

Громадяни України довели і продовжують у надтяжких умовах російсько-української війни щоденно доводити, що саме гідність

та свобода є базовими складовими менталітету українського народу, а верховенство права – сенсоутворююча домінанта національного право-державотворення. Правова реформа, спираючись на багатовікову історію українського державотворення, має втілювати як національні традиції правотворення, так і підтверджувати європейську ідентичність українського народу, незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

Першочергово правова реформа пов'язана з Конституцією України, яка безпосередньо визначає фундаментальні права людини, закріплює засади конституційного ладу України та його гарантії, визначає принципи і порядок організації та функціонування державної влади. Саме в Конституції України закріплено головний орієнтир і критерій конституційного правопорядку – людина, громадянин, їхні права та свободи. У цьому значенні саме права людини мають слугувати тим індикатором, що виявляє справжню мету конкретної правової реформи.

Водночас не менш важливе стратегічне питання у межах правової реформи, яке набуває особливої актуальності та значення в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації, російсько-української війни та, з часом, післявоєнного відновлення суспільства і держави, є децентралізація та функціонування реального місцевого самоврядування. Останні роки муніципального будівництва ознаменували собою не лише докорінну відмову від концептуально еkleктичних та здебільшого радянських за своєю суттю принципів формування, організації та, особливо, функціонування місцевого самоврядування, а й перехід до європейських засад місцевої демократії, субсидіарності, самоорганізації та територіального врядування.

Втім, залишаються системні проблеми в організації та діяльності місцевого самоврядування, які потребують свого вирішення та законодавчого забезпечення. Серед першочергових завдань, вважаємо за потрібне звернути увагу на необхідність забезпечення територіальної громади усією необхідною сукупністю функцій та правомочностей як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Насамперед, територіальна громада має наділятися статусом юридичної особи.

Позитивний досвід європейських країн свідчить, що модель повної правосуб'єктності територіальних громад передбачає, що вона є юридичною особою публічного права з незалежним правом власності та бюджетом, а органи місцевого самоврядування є органами такої юридичної особи і виступають від її імені. Маючи статус юридичної особи, територіальна громада зможе не тільки оскаржувати якісь конкретні дії держави, але й саме право держави втручатися в повноваження територіальної громади. Майно, яке є у територіальній громаді, належить їй безпосередньо саме як юридичній особі. Не десяткам департаментів, як зараз, а безпосередньо територіальній громаді, як цього вимагає Конституція. Отже, конституційне визнання статусу територіальної громади як юридичної особи не лише сприятиме реалізації її правосуб'єктності як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, а й ставатиме реальним та ефективним інструментом в руках самоврядування жителів сіл, селищ та міст з відстоювання своїх муніципальних прав. Безумовно, у Конституції України проголошено, що територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, але її правосуб'єктність є доволі обмеженою та розмитою, а у чинному законодавстві територіальна громада майже не згадується серед суб'єктів права, чим грубо нехтуються колективні політичні, економічні, соціально-культурні та інші права громадян.

Важливим є і питання компетенції місцевого самоврядування: територіальні громади вільні вирішувати будь-які питання, крім тих, які має забезпечувати і регулювати держава.

Невирішеним залишається питання щодо утворення на регіональному та субрегіональному рівнях місцевого самоврядування власних виконавчих органів – муніципальних служб, з міркувань ефективності регіонального представництва (на рівні областей та районів).

З метою реалізації цих та інших стратегічних завдань, необхідно завершити другий етап реформи децентралізації та внести відповідні зміни до Конституції України. Також необхідно прийняти низку нових законів: “Про загальні засади місцевого самоврядування” (нова редакція профільного закону “Про місцеве самоврядування в Україні”), “Про самоврядування територіальних

громад”, “Про самоврядування на районному рівні”, “Про самоврядування на обласному рівні” тощо.

Важливе значення в умовах післявоєнної відбудови набуватимуть різноманітні форми асоціацій у місцевому самоврядуванні, об’єднання територіальних громад та міжмуніципального співробітництва, що своєю чергою потребуватиме змін до законодавства, насамперед, законів “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, “Про співробітництво територіальних громад”, “Про асоціації органів місцевого самоврядування” тощо.

Зміни філософії організації та функціонування місцевого самоврядування, продовження курсу на децентралізацію влади, потребуватимете кардинальних змін у системі територіальної організації держави, головними важелем якої має стати максимальна доступність для людини публічних послуг. Громада має стати первинною одиницею у системі територіального устрою. Район (можливо, враховуючи історичний досвід України, повіт) – це середнього рівня одиниця у системі територіального устрою, до складу якої входять декілька громад. Область (можливо, враховуючи історичний досвід України, край) – одиницею вищого рівня, до складу якої входять райони (повіти).

Територіальні зміни мають бути як адміністративно-інституційними, географічними, економічними, так і номінаційними та топонімічними. При цьому усі назви територіальних одиниць мають бути частиною української історії та традицій українського народу.

Втім головним має стати визначення та конституційне гарантування статусу території як фундаментальної основи Української держави, символу єдності та інструмента консолідації української нації. Територія має бути просторовим вираженням мовних, етнічних і культурних традицій українського народу, а унітаризм – засобом їх забезпечення. Умови сучасної російсько-української війни, адекватне розуміння її причин та оцінка наслідків, перспективи післявоєнного відновлення суспільства та держави, мають розглядатися у фокусі принципів унітаризму, територіальної цілісності та непорушності кордонів Української держави, її республіканського устрою, які у системній єдності визначають спрямування національної безпеки.

У зв'язку з цим актуальним є питання внесення системних змін до Конституції України у частині щодо територіального устрою та прийняття спеціального законодавства, насамперед, закону "Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою".

Особливе значення в умовах подолання катастрофічних наслідків повномасштабної збройної агресії російської федерації, російсько-української війни та післявоєнного відновлення суспільства, держави, економіки, соціальної та інших сфер суспільного життя, матиме формування ефективних та дієвих правових та інституційних механізмів забезпечення та гарантування визначальної ролі українського народу в конституюванні та функціонуванні усіх форм публічної влади. Насамперед, ідеться про запровадження принципово нових форм безпосереднього впливу громадян на публічну владу, у тому числі й на муніципальному рівні (збори за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, опитування, електронні голосування тощо). Водночас мають запроваджуватися сучасні правила та форми голосування (як на загальнонаціональному, так і муніципальному рівнях), які б не лише сприяли запобіганню абсентеїзму, а й ставати ефективною та справедливою формою реагування на складні політико-правові виклики, обумовлені проблемами сепаратизму, колабораціонізму з рашистськими окупантами. Це сприяло б політичній реструктуризації соціуму та територіальних громад в умовах післявоєнного відновлення суспільства та держави.

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

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Парламентське забезпечення територіального врядування, децентралізації публічної влади у своєму конституційному-правовому розвитку пройшло декілька етапів. Умовно їх можна позначити так:

I етап – період до конституційного становлення та розвитку місцевого самоврядування, територіального врядування, впровадження децентралізації публічної влади.

II етап – період законодавчого оновлення інституту місцевого самоврядування, територіального врядування після прийняття чинної Конституції 1996 року, яка вперше на рівні Основного Закону визнала, гарантувала та визначила засади місцевого врядування та децентралізації публічної влади.

III етап – період сучасної конституційно-правової трансформації територіального врядування на засадах децентралізації публічної влади.

7 грудня 1990 року Голова Верховної Ради Л. М. Кравчук підписав перший на теренах колишнього Радянського Союзу Закон “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, який діяв у редакції Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26 березня 1992 року [1]. Закон 1990 року відновив інститут місцевого самоврядування в Україні.

Багато положень Закону мали конституційний характер, заклали основи становлення місцевого самоврядування в Україні. Воно визначалося як територіальна самоорганізація громадян для са-

мостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. В законі закріплюються: територіальна основа, базовий рівень, система, принципи, економічна і фінансова основа місцевого та регіонального самоврядування; порядок формування, функції і компетенція органів місцевого самоврядування.

Варто наголосити, що територіальна організація влади на першому етапі становлення та розвитку місцевого самоврядування, територіального врядування, впровадження децентралізації публічної влади до прийняття чинної Конституції потерпала від значних змін. Зокрема, впроваджувались і скасовувались інститути регіонального самоврядування, представників Президента України. Еволюція територіального врядування на цьому етапі безпосередньо проявляється в конституційному процесі, під час розроблення нової Конституції. Тоді з'являються неофіційні та офіційні концепції, проекти Конституції, в яких питання місцевого самоврядування займають чільне місце.

Інститути територіального врядування, як комплекс конституційних норм, що регулюють відносини у сфері місцевої публічної влади, представлені у багатьох розділах Конституції 1996 року. Прийняття Основного Закону стимулювало розвиток конституційного законодавства у сфері місцевого врядування, предмети регулювання якого наявні в багатьох актах галузевого законодавства, рішеннях Конституційного Суду України тощо.

Нормативні акти, прийняті на основі Конституції, окреслили контури нової моделі місцевого врядування. Далі пішли хвилі очікуваних сподівань подальшої трансформації публічної влади у напрямі її децентралізації, хитання у бік централізації та навіть узурпації.

З 2014 року розпочався етап сучасної конституційно-правової трансформації територіального врядування на засадах децентралізації публічної влади. Ухвалені Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, важливі законодавчі акти щодо співробітництва територіальних громад, їх об'єднання, засад державної регіональної політики тощо.

Відповідно до нового законодавства щодо реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ) в Україні з урахуванням останніх місцевих виборів сформовано замість 490 районів 136 нових укрупнених районів. 14 травня 2020 року набув чинності Закон України № 562-IX “Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад”, прийнятий 16 квітня 2020 року, згідно з яким “до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України”. 12 червня 2020 року відповідно до закону № 562-IX уряд визначив адміністративні центри і території територіальних громад. Усього було затверджено 1 469 громад.

1 грудня 2021 року Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування схвалив пропозиції до проекту Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік. Вони стосуються сфери реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Зокрема, до проекту Плану внесено розроблення трьох нових проектів законів: “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”” щодо сприяння залученню жителів до вирішення питань місцевого значення, розвитку форм місцевої демократії; проект Закону щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та інших органів виконавчої влади у зв’язку з прийняттям нової редакції Закону України “Про місцеві державні адміністрації”; “Про внесення змін до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»” щодо повноважень військово-цивільних адміністрацій.

Алгоритм трансформації законодавчого забезпечення територіального врядування, децентралізації публічної влади передбачав врахування зарубіжного досвіду. І якщо на початкових етапах ідеологи змін частіше згадували Польський шлях трансформації АТУ, то наразі спостерігаємо скоріше Скандинавський, насамперед, досвід Данії та Швеції, особливо в частині амальгамації гро-

мад. Тут можна підтримати позицію Анатолія Ткачука: “В Україні багато політиків, експертів, та й навіть науковців, коли говорять про українську децентралізацію, про реформу місцевого самоврядування та реформу адміністративно-територіального устрою, часто наголошують, що Україна обрала польський шлях реформи, польську модель місцевого самоврядування.

Насправді це не зовсім так. Польща проводила свою головну реформу у 1989–1990 роках через ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам гмінного самоврядування. При цьому територіальна основа для такої передачі вже існувала – це були гміни, утворені ще в 1973 році, за часів комуністичного режиму. Отже, польська реформа місцевого самоврядування 1990 року не передбачала зміни територіальної основи... В Україні було обрано шлях створення спроможних громад через механізм добровільного об'єднання нинішніх міських, сільських, селищних територіальних громад навколо центрів економічної активності. Саме такий підхід реалізовували у різні часи Скандинавські країни.

Тому можна з високим ступенем достовірності стверджувати, що Україна у проведенні реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою обрала не польський, а скандинавський шлях” [3].

Шведський досвід промоції великих реформ від планування до впровадження у сферах освіти, АТУ та фінансів свідчить про існування питання, яке тепер постало в Україні: реформа має здійснюватися добровільно, чи обов'язково? В підсумку був обраний законодавчий шлях реформування, що зараз використовується в Україні. У 1969 році парламент Швеції встановив граничну дату об'єднання – 1971 або 1974 рік, що прив'язана до виборів. Комунальний рівень самоврядування був зменшений до 290 муніципалітетів.

Процеси трансформації територіального врядування, територіальної організації влади, АТУ пов'язані зі своєчасним конституційним забезпеченням, яке вимагає відповідної парламентської процедури. В умовах воєнного стану воно стає проблематичним, у формальному сенсі – неможливим. Проте, після його закінчення потребує завершення. Подальший розвиток парламентського

забезпечення територіального врядування, децентралізації публічної влади залежить від особливостей унормування функціонування територіального врядування в умовах військової агресії, воєнного стану та необхідності певної централізації публічної влади [4] і поступового повернення на повоєнний шлях демократичного розвитку.

Список використаних джерел

1. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26 березня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 28. Ст. 387.
2. План законопроектної роботи ВРУ на 2022 рік: які законопроекти з пакету децентралізації включать до документу. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/14313>.
3. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ: Логос, 2015. 124 с. URL : https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/Scandinavian_way_book.pdf.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.

Бобровник Денис Олександрович,

кандидат економічних наук,

докторант Інституту законодавства Верховної Ради України,

директор Адвокатського альянсу “Баймуратов і партнери”

ДО СЕМАНТИЧНОГО РОЗУМІННЯ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ “ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ”

Загальновизнано, що у методологічному контексті дослідження актуальних проблем формування глобалізаційного потенціалу територіальної громади органічно і безпосередньо пов'язані з феноменологією глобалізації, тенденції якої посилюються та розповсюджуються не тільки на держави та їх міжнародне співтовариство, а й на всі рівні існування та функціонування державно організованого соціуму. Причому основні форми глобалізації – економічна, політична, правова, – суттєво впливають не тільки на стратегічні настанови існування та функціонування державності й міжнародної спільноти держав загалом, а й на повсякденне життя людей, їхніх груп і асоціацій, формуючи нові форми комунікативної взаємодії наведених суб'єктів та детермінуючи загальні телеологічні домінанти їх існування у вигляді загальної інтерсуб'єктивності [1, с. 23].

Дослідження теоретичних питань визначення глобалістського потенціалу територіальної громади (далі: ТГ) відбувається також через глобальні тенденції, що мають свій суттєвий та зримий вихід на локальний рівень існування і функціонування територіальної людської спільноти, зокрема через використання дихотомії “локальне/глобальне”, як основоположного концепту набуття міжнародної правосуб'єктності самою ТГ. Наведена дихотомія покликана характеризувати просторові системні характеристики сучасної соціальної взаємодії, причому, вона виступає:

а) не тільки методологічною основою для концепції “глобалізації”, що відображає її діяльнісно-праксеологічну парадигму та сутність процесів, що тривають та супроводжують глобалізаційні тенденції, а й

б) важливою концептуально-теоретичною настановою концепції “локалізації”, що підкреслює особливу роль місцевого самоврядування (далі – МСВ) та ТГ у запозиченні та трансформуванні факторів глобалізації на локальний рівень існування соціуму [2, с. 95–98].

Системний аналіз причин і контексту формування дихотомії на прикладі ТГ демонструє, що “локальне” і “глобальне” не є опозиційними складовими світового порядку, а виступають невід’ємною частиною як такого порядку, так і один одного, вони є взаємодетермінованими і взаємодоповнюваними – наслідком чого виступають процеси зростання участі ТГ у глобальних процесах, що фактично формує їх відповідну (пара-, мета-, квазі-, часткову, фрагментарну тощо) міжнародну правосуб’єктність, яка знаходить свою фіксацію в міжнародному договірному праві.

Тенденцією вирішення дихотомії “глобальне/локальне” є виникнення феноменології глокалізації [3], що не тільки спочатку хаотично, а потім поступово, послідовно, перманентно, нарративно, конотаційно й органічно об’єднує в собі параметральні ознаки обох станів, а й відповідно “підтягує” особливу соціально-екзистенційну значущість та безперервну роль ТГ, якими вони володіють, і відіграють на локальному рівні соціуму саме у його існуванні та функціонуванні, – на глобальний рівень вимірювання, що відповідно не тільки виправдовує, а й обумовлює надання їм міжнародної правосуб’єктності.

Визначаючи теоретичні підходи до визначення глобалістського потенціалу ТГ, необхідно вказати, що на фоні внутрішньодержавного вдосконалення інституту МСВ, укріплення компетенційної бази органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) та правового статусу його суб’єктів й інших органів, проходять могутні процеси набуття соціально-нормативним та конституційно-правовим інститутом МСВ відповідної міжнародної правосуб’єктності, причиною таких зрушень служить насамперед наявність, укріплення та перманентний прояв могутньої двосторонньої філософсько-ентропійної, але водночас й методологічної тенденції *інтернаціоналізації конституційного правопорядку держав та конституціоналізації загального міжнародного права*, яке розумі-

ється в органічній єдності існування та взаємодії і взаємообумовленості міжнародного публічного та міжнародного приватного права, і ґрунтується на взаємному впливі та посиленні взаємного зв'язку між національним конституційним правом держав-членів міжнародного співтовариства та загального міжнародного права (публічного і приватного), тим паче з посиленням такої тенденції, яка має свій вельми помітний організаційний, управлінський та праксеологічний прояв, бо в його межах починають посилюватися координація та взаємна системна співпраця зазначених двох, раніше самостійних, та зрештою антагоністичних одна до одної правових систем – національної та міжнародної.

Наведене вище дає можливість довести, що територіальна спільнота (ТГ) виступає як первинний концепт локально-глобального виміру МСВ, бо в умовах глобалізації, особливо її правової форми, на рівні ТГ у межах інституту МСВ, що існує та функціонує на території відповідної держави-члена міжнародної спільноти, завдяки компетенційним повноваженням ОМСВ, що сформовані самими ТГ, та діяльність яких скерована на вирішення питань місцевого значення, тобто таких питань, від формування, визначення, розуміння та вирішення яких залежить стабільне, оптимальне існування і функціонування самої громади та кожного з її членів-жителів відповідної території, формується локальна система реалізації, охорони, захисту та гарантування конституційних прав, свобод і обов'язків людини та громадянина, що на рівні функціонування локального соціуму виступають як муніципальні права людини, особистості, члена ТГ. При цьому роль глобалізації в зазначених процесах, можна визначити як визначальну, прогресивну, детермінуючу, ідентифікуючу, інтегруючу, координуючу, демократизуючу.

Одночасно треба враховувати, що зрівняльна домінанта глобалізації негативно впливає на існування та функціонування ТГ, її подальший розвиток, нівелюючи її індивідуальність та особливість, заради справедливості необхідно відзначити, що саме тут глобалізація відчуває суттєвий спротив саме ТГ наведеним телеологічним домінантам. Водночас необхідно наголосити й на тому, що ТГ спричиняє відповідний вплив на глобалізацію за рахунок

складної взаємодії з її основоположними чинниками – вона не тільки сприймає її основоположні настанови та тенденції, трансформуючи своє існування, функціонування відповідно до них, а й творчо запозичує та використовує їх позитивний потенціал для свого подальшого розвитку та вдосконалення з метою покращення умов життєдіяльності жителів-членів такої громади (в цьому контексті можна навести приклади використання в межах ТГ надбань мультикультуралізму, інформатизації, діджиталізації, транспортної логістики, організації простору, передових технологій у будівництві, ведення місцевого господарства тощо).

Отже, можна констатувати, що визначення глобалістського потенціалу самої територіальної громади в контексті його визначення, розуміння та можливої реалізації, стає результатом дослідження актуальних питань визначення правового статусу ТГ та людини-члена такої громади у глобальному вимірі. Окрім того, такий процес дає змогу також змодельовати відповідний правовий статус людини-члена ТГ у світлі глобалізаційних процесів.

Для цього треба розуміти, що локальні територіальні спільноти людей – це такі спільноти, що виникають на відповідній території держави, зазвичай у межах її відповідної адміністративно-територіальної одиниці або декількох із них (*територіальний критерій*), характеризуються загальними інтересами, що детерміновані історичними, географічними, ідеологічними та іншими обставинами спільного існування (*ментальний критерій*), володіють загальними цільовими домінантами (*телеологічний критерій*), бо вони генетично скеровані на колективне існування (*колективно-груповий критерій*) шляхом міжособистісної взаємодії (*комунікативний критерій*) заради вирішення загальних і найважливіших проблем існування, функціонування та розвитку такої спільноти (*екзистенційний критерій*) через здійснення локальної управлінської діяльності у вигляді самоврядування (*самоврядно-управлінський критерій*) для самостійного вирішення наведених проблем або формування відповідних органів для виконання такого завдання (*критерій безпосередньої або делегованої самодіяльності*).

Також можна стверджувати, що основоположні параметральні ознаки локальних територіальних спільнот розроблені здебіль-

шого соціологічною наукою, але представники правової науки, зокрема конституційно-правової та муніципально-правової, переважно враховуючи ознаки (параметральні елементи) наведених спільнот, що пропонуються соціологічною наукою, наділяють такі суб'єкти новими характеристиками, особливо через їхній управлінський, нормуючий, нормативізуючий та нормативний потенціали, що відображають особливості їх існування та функціонування, ролі і значущості ТГ як осередків людської цивілізації та населення в умовах державності.

Також уважаємо, що потребує особливої акцентуації положення про те, що в умовах правової глобалізації у процесі прояву могутньої тенденції конституціоналізації міжнародного правопорядку локальні територіальні спільноти набувають не тільки відповідної міжнародної правосуб'єктності, а й формують свій глобалістський потенціал, що ґрунтується на відповідній діяльнісно-технологічній дихотомії, а саме – як на протистоянні процесам глобалізації, – з метою захисту ідентифікації та ментальності досліджуваних спільнот, так і з метою запозичення та використання відповідних благ глобалізації у вигляді розширення системи та розмаїття інтересів для таких спільнот у контекстуалізації підвищення якості локального людського життя [4, с. 42].

Враховуючи саме наведені настанови МСВ та ТГ:

- по-перше, виступають безпосереднім суб'єктом-об'єктом глобалізації, бо саме на них розповсюджується вплив її чинників та видових блоків (економічна, політична, правова тощо);

- по-друге, вони виступають кінцевим споживачем її благ – бенефіціарами, і безпосереднім або опосередкованим об'єктом її негативних явищ (світова, регіональна і внутрішньодержавна економічна криза внаслідок пандемії COVID-19, та пов'язані з нею зростання безробіття, закриття підприємств, затримання у виплаті заробітної плати, пенсій та інших соціальних виплат, секвестри соціальних статей державного і місцевих бюджетів тощо);

- по-третє, у застосуванні безпосередньо до локального життя, саме вони виступають і відповідним користувачем, продуцентом, а також репродуцентом її досягнень, активно використовуючи їх

для організації свого життєвого циклу або спираючись на вплив глобальних чинників на своє повсякденне життя.

Визначення та визнання складної системно-комплексної феноменології глобалістського потенціалу ТГ, на нашу думку, пов'язане з тим, що вона:

– по-перше, одночасно має відношення до внутрішньодержавного – муніципального і конституційного права, а також систем загального міжнародного права і міжнародних відносин;

– по-друге, вона до сьогодні ще не знайшла свого належного відображення в науці муніципального і міжнародного права, хоча деякі вітчизняні та зарубіжні вчені – муніципалісти і фахівці-міжнародники торкалися цієї проблематики зі спробами акцентувати увагу на цьому феномені (явищі), що є переважно оціночним.

Враховуючи наведені настанови, можна запропонувати авторське розуміння “глобалістського потенціалу територіальної громади”, в основі якого, на нашу думку, лежать такі критерії:

а) *технологічно-проспективний* – знання, вміння та навички членів-жителів громади, що скеровані на вирішення відповідного технологічного завдання профільного характеру – постійної і системної взаємодії з глобальними чинниками та їх впливом;

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

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

г) *функціональний* – він демонструє саме те, що можуть запропонувати громади та система місцевого самоврядування глобалізації, вплив її чинників та змін, що вони несуть, а саме багатопланове, багатofакторне, багаторівневе, поліпредметне, полісуб'єк-

тне співробітництво, – з урахуванням власних індивідуальних, а також групових та колективних коопераційних можливостей самої громади та її членів-жителів, причому, як на рівні власної держави, так і за кордоном;

д) предметно-об'єктний – сутністю наведеного співробітництва, що пропонує громада та система місцевого самоврядування, на системно-комплексному рівні виступає захист локального простору життєдіяльності громади, її історико-географічної ідентичності, настанови її індивідуального та колективного менталітету, відповідних сталих форм її соціального життя і соціальної практики, що засновані на відповідних морально-етичних цінностях громади.

Отже, враховуючи наведене вище, запропоноване нами змістовне наповнення терміносистеми “глобалістський потенціал територіальної громади” містить у собі:

а) відповідну парадигму дій громади та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування, що функціонують з ними в межах єдиного соціального і нормативно-правового простору (діяльнісно-просторова ознака);

б) така парадигма характеризується синергетичною взаємодією названих суб'єктів у реалізації загальних завдань (функціонально-синергетична ознака);

в) метою такої парадигми дій є взаємодія з чинниками глобалізації та її впливом, що проявляється на локальному рівні соціуму (телеологічна ознака);

г) така парадигма може бути охарактеризованою, спочатку як комплексна, а потім – і як системна сукупність діяльнісно-поведінкових настанов суб'єктів, що наведені, причому, як щодо запозичення на рівень громади позитивних впливів глобальних чинників, так і щодо спротиву їх негативної дії (впливу) на громаду (поведінково-комплексна ознака);

д) здійснюючи таку парадигму дій, громада та інші суб'єкти системи місцевого самоврядування використовують відповідні поведінкові настанови організаційної, організаційно-правової, колабораційної, координаційної, інтеграційної властивості – в ординарних умовах взаємодії з чинниками глобалізації та їх впливами;

у випадках екстраординарних умов взаємодії – використовується весь потенціал поведінкових настанов наведених суб'єктів, включаючи настанови антикорупційного, антикризового, санаційного, антиконфліктогенного, безпекового, медитативного, а також за допомогою держави – санкційного характеру та ін.

Окрім того, вважаємо за необхідне вказати, що людина-член ТГ з огляду на глобалізаційні процеси, незважаючи на те, що вони носять екстраординарний характер, виглядає досить впевнено і гідно, враховуючи її місце в локальному соціумі, який відповідно є специфічним охоронюваним соціально-нормативним простором для її існування і функціонування. Також можна стверджувати, що людина-член ТГ у світлі глобалізаційних процесів виступає не тільки суб'єктом-об'єктом глобалізації, а також її бенефіціаром; крім того, вона виступає і відповідним користувачем і репродуцентом її досягнень, активно використовуючи їх для організації свого життєвого циклу через використання відповідних форм життєдіяльності, що, незважаючи на відповідні відмінності у різних країнах, все ж носять типізований, стереотипний характер.

Отже, у контексті глобалізаційних процесів людина-член ТГ трансформує свій життєвий цикл через модифікацію діяльно-поведінкових настанов, що скеровані на вирішення екзистенційних питань і проблем її існування, а також на підвищення якості та інтенсивності комунікативної взаємодії переважно в межах громади, але і з відповідною можливістю виходу за її межі, знову ж використовуючи потенціал кроскультурних комунікацій щодо організації міжнародного співробітництва для людей, їхніх груп, асоціацій, включаючи ТГ.

Визначаючи чинники, що впливають на формування глобалістського потенціалу ТГ, вважаємо доцільно до них віднести такі: концепт “права людини”, вплив феноменології глобального конституціоналізму, а також міжнародні правові стандарти прав людини та місцевого самоврядування.

Вважаємо, що концепт “права людини” відіграє стратегічну роль у формуванні міжнародної правосуб'єктності територіальної людської спільноти в умовах глобалізації, що напряду сприяє фор-

муванню глобалістського потенціалу ТГ. Більше того, застосування концепту “права людини” у процесах формування такої міжнародної правосуб’єктності людської спільноти в умовах глобалізації має не стільки ідеологічне, скільки суто практичне значення, бо сприяє усвідомленню світовим співтовариством держав ролі і значення ТГ у процесах:

- а) здійснення життєвого циклу людини в громаді;
- б) реалізації її репродуктивної функції;
- в) продовження її роду через виховання наступних поколінь людей;
- г) подальшого розвитку людської цивілізації (враховуючи кількісні та якісні показники).

Розуміння та усвідомлення наведених процесів вже під кутом зору глобалізації може бути охарактеризовано як вирішення завдань глобального розвитку людської цивілізації та виконання природного призначення людини, що може бути визначено за допомогою “наскрізного” розуміння локального, загальнодержавного, універсально-глобального рівнів соціуму у їхній функціонально-логічній взаємодії та відповідній управлінської та нормативної (локальне, загальнодержавне, міжнародно-правове нормопроекування та нормотворчість /у підсумку, нормотворення/) діяльності, що пояснює, обґрунтовує, детермінує, об’єктивує, активізує, актуалізує та стимулює появу такої взаємодії.

Вважаємо, що хоча зв’язок інституту локальної демократії та феноменології глобального конституціоналізму на перший погляд вдається гіперболізованим та таким, що не має під собою реальних філософських і політико-нормативних основ, – за умов використання системного підходу до його розуміння та аналогічного аналізу це дає можливість зробити висновки відносно того, що такий зв’язок існує, – ба більше, він досить яскраво та переконливо демонструє:

- а) *філософсько-методологічну залежність* у системі відносин “локальне/глобальне”;
- б) *засадничо-аксіологічну залежність* реалізації національних конституційних цінностей, до яких відноситься і місцеве самоврядування, на універсально-глобальному рівні;

в) *праксеологічну залежність* між локальною реалізацією людиною своїх конституційних прав, свобод і обов'язків на локальному рівні в межах громади в умовах місцевого самоврядування в ординарному стані повсякденності та феноменологією глобалізації прав людини;

г) *екзистенційно-філософську залежність* між здійсненням людиною свого життєвого циклу на рівні місцевого самоврядування в межах громади та глобальними перспективами відтворення і подальшого розвитку людської популяції та загальними збереженням людської цивілізації в умовах глобальних загроз;

д) *онтологічну залежність* між існуванням місцевого самоврядування як інституту демократичної правової державності та міжнародними правовими стандартами її демократичного формування, належної реалізації та систематичної реновації публічної влади;

е) *логічно-конотаційну залежність* між національним конституціоналізмом та глобальним конституціоналізмом, як породженням і логічним продовженням першого, але на більш високому рівні теоретичного супроводження, практичного забезпечення.

Яскравим свідоцтвом становлення глобалістського потенціалу громади, виступають відповідні проблеми, на які потрапляють держави під час виконання міжнародних договірних норм, що виступають міжнародними правовими стандартами місцевого самоврядування – прикладом тут може слугувати Україна, – враховуючи те, що наша держава є активним учасником загальносвітових інтеграційних процесів, вона включила у конституційно-правове регулювання національної сфери МСВ значну кількість міжнародних правових стандартів про місцеве самоврядування, що містяться в міжнародних договорах, підписаних нею, використовуючи механізм національної імплементації норм міжнародного права до чинного національного конституційного законодавства.

І хоча деякі міжнародні стандарти у сфері МСВ продовжують бути лише декларативними для суспільства України завдяки тому, що:

а) деякі міжнародні договори, в яких вони містяться, ще не підписано нашою державою;

б) підписання деяких з міжнародних договорів, що містять міжнародні стандарти, сьогодні майже неможливе, враховуючи те, що запозичення їх національним законодавством призведе до порушень балансу законодавчих імперативів і координат, що склалися в національному конституційному праві;

в) велику проблему становлять питання забезпечення реалізації міжнародних правових стандартів у сфері місцевого самоврядування, що вже підписані Україною і запозичені її системою національного законодавства, але не можуть бути реалізованими, враховуючи їхню внутрішню суперечливість з положеннями чинної Конституції України;

г) такою ж великою проблемою залишається амбівалентне ставлення політичної еліти держави до інституту МСВ, яке, на відміну від його конституційної легалізації та відповідної позитивної легітимації в суспільстві, залишається неоднозначним і невизначеним – загальний стратегічний курс на їх підписання, легалізацію, імплементацію в національне конституційне та муніципальне законодавство триває та посилюється.

Список використаних джерел

1. Баймуратов М. О., Могілевський В. С. Правовий простір місцевого самоврядування: до визначення параметральних ознак. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). Київ : ТОВ “Ві Ен Ей Прес”, 2019. С. 16–25.
2. Бобровник Д. О. До питання про визначення глобалістського потенціалу територіальної громади. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). Київ : ТОВ “Ві Ен Ей Прес”, 2019. С. 95–98.
3. Глобалізація. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 22.05.2022).

4. Бобровник Д. О. Глобалістський потенціал територіальної громади: актуальні питання визначення, розуміння та можливої реалізації. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 4. С. 39–46.

Потапчук Ганна В'ячеславівна,
кандидат юридичних наук, докторант
Інституту законодавства Верховної Ради України

ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ: ДО ПИТАННЯ ПРО ЛОКАЛЬНО-САМОВРЯДНУ ХАРАКТЕРИСТИКУ ПРОФІЛЬНОЇ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ

Однією з реалій сьогодення, що набуває характеру тенденції у світовому розвитку, формуванні нових і амбітних засад і телеологічних домінант існування народів, їхніх держав, міжнародного співтовариства як такого у вигляді сукупності останніх, стає структуризація і видова спеціалізація національного конституціоналізму та його проявів на універсальному рівні – конституціоналізму глобального, що ґрунтується на сприйнятті і перманентному втіленні національних – індивідуальних, групових і колективних конституційних цінностей у міжнародну нормативну систему, що є фактично запозиченням аксіології територіальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ), що існує і функціонує на локальному рівні соціуму в межах відповідної адміністративної території відповідної держави у вигляді самоорганізації жителів у формі місцевого самоврядування (далі – МСВ) та в умовах філософського стану повсякденності.

До таких домінант належать й інтенсивні та якісно обумовлені процеси формування екологічного конституціоналізму як видової характеристики та іманентного структурного елемента національного конституціоналізму, що:

- а) за своєю суттю;

- б) змістовно-топусним наповненням та
- в) телеологічно-територіальною реалізацією, – володіє:
 - суто локально-самоврядною ідентифікаційною характерологією та
 - відповідними гуманістично-аксіологічними та
 - людинорозмірними ознаками.

Це, насамперед, підтверджується активними процесами розвитку і використання в міжнародному публічному праві феноменології “м’якого права” (soft law) [1], завдяки якій:

а) рішення міжнародних інституцій рекомендаційного характеру набувають з часом,

б) враховуючи високий та зростаючий авторитет таких міжнародних структур і

в) особливу значущість питань, що вони розглядають та курують,

г) обов’язкового характеру для держав-членів міжнародної або регіональних або універсальної спільнот, що

д) в перспективі безпосередньо впливає на формування національного законодавства-держави члена міжнародної спільноти, насамперед національного конституційного права.

Отже, сьогодні, ми можемо констатувати, що така управлінська парадигма спрацьовує, а саме:

а) в межах діяльності Економічної і Соціальної Ради ООН,

б) Європейська економічна комісія (далі – ЄЕК),

в) у межах Наради Сторін Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища,

г) у межах діяльності Робочої групи Сторін,

д) при проведенні двадцять третьої наради в м. Женева (Швейцарія) 26–28 червня 2019 року,

е) при розгляді Пункту 3 с) попереднього порядку денного “Питання сутності: доступ до правосуддя”,

ж) у процесі проведення Суддівського колоквиуму щодо Цілі 16 у сфері сталого розвитку: роль судової системи у сприянні забезпеченню верховенства права у питаннях навколишнього середовища,

и) у Резюме Голови – було прийнято у вигляді рекомендацій низку положень, що зафіксували на рівні soft law, народження нової феноменології в міжнародному публічному праві – феноменології екологічного конституціоналізму [2] (далі – ЕК).

До таких рекомендацій-тверджень, що набули характер факторів-тенденцій, увійшли:

А) питання формування концепції ЕК виникає й актуалізується в процесі дослідження ефективного розгляду справ, пов'язаних із екологічними питаннями та застосуванням закріплених у конституціях екологічних прав у контексті сталого розвитку, – саме у цьому контексті розглядають роль Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25 червня 1998 року [3], зв'язок між Орхуською конвенцією та іншими багатосторонніми природоохоронними угодами ЄЕК у процесі забезпечення дотримання екологічного права та застосування концепції екологічного конституціоналізму (фактор (тенденція) наявності профільного міжнародного договору та формування профільного договірно-екологічного нормативного масиву, що позначає міжнародно-правову характерологічну рису ЕК. – Г. П.). Отже, сама діяльна основа Орхуської конвенції на пряму торкається локальних аспектів функціонування людини на її індивідуальному, груповому та колективному рівнях, – у межах територіальної громади (далі – ТГ), бо саме там і тільки там жителі та сформовані ними інституції громадянського суспільства (громадськість) можуть реально й активно брати участь у процесі прийняття рішень у сфері екологічної діяльності зацікавлених суб'єктів, в реалізації державою екологічної політики, та тільки на цьому локальному рівні наведеним жителям – членам ТГ може бути забезпечений доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (локально-інституційний пріоритет ЕК. – Г. П.);

Б) важливу роль відіграє активна позиція представників громадськості, які, випробовуючи занепокоєння у зв'язку з посиленням впливу на здоров'я людини та її благополуччя стану навколишнього середовища, покладали все більші надії в плані захисту своїх прав і законних інтересів, що стосуються охорони навко-

лишнього середовища та забезпечення дотримання внутрішніх екологічних законів – на суди та інші незалежні наглядові органи (фактор (тенденція) об'єктивації та актуалізації питань екологічної безпеки на рівні глобального громадянського суспільства, що позначає національно-гуманістичну характерологічну рису ЕК. – Г. П.). Отже, саме таким способом, за допомогою національних судових органів жителі-члени відповідних ТГ здійснюють захист своїх прав і законних інтересів, що стосуються охорони навколишнього середовища та забезпечення дотримання внутрішніх екологічних законів (предметно-захисний пріоритет ЕК. – Г. П.);

В) спостерігається активізація діяльності судових органів, що відігравали головну роль у застосуванні та тлумаченні положень внутрішнього права відповідно до цінностей та зобов'язань, що відбулися в резолюції 70/1 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй “Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року” [4], а також положень і зобов'язань Орхуської конвенції та інших багатосторонніх природоохоронних угод та у виконанні ширшої мети охорони навколишнього середовища та забезпечення сталого розвитку, враховуючи тлумачення міжнародного права Судом Європейського Союзу та іншими міжнародними судами, що мало велике значення (фактор (тенденція) наявності сталої судової практики в профільних питаннях екологічної безпеки, що позначає судово-захисту характерологічну рису ЕК. – Г. П.). Наявність такої практики є свідченням, по-перше, активності жителів-членів відповідних ТГ щодо захисту своїх екологічних прав; по-друге, їх обізнаності у реальних можливостях судового захисту своїх прав; по-третє, про наявність сформованого у них діяльнісного-парадигмального наративу та поведінкових настанов щодо захисту своїх екологічних прав у судовому порядку; по-четверте, про потенційну готовність судів захищати екологічні права жителів-членів ТГ відповідно до Конституції та законодавства держави (об'єктно-судовий пріоритет ЕК. – Г. П.);

Г) формується та реалізується завдання щодо створення ефективних наглядових механізмів, що має надзвичайно важливе значення для успішного здійснення екологічних елементів Цілі

16 у сфері сталого розвитку (світ, справедливість, правосуддя та ефективні установи) та її завдання 16.3 (заохочення верховенства права та забезпечення рівного доступу до правосуддя), бо такі механізми можуть створювати умови для сталого розвитку та гарантувати досягнення інших відповідних цілей у галузі сталого розвитку та завдань (фактор (тенденція) наявності завдання щодо створення наглядових механізмів у профільній сфері, включаючи й правосуддя, та його послідовне виконання, що позначає контрольно-судову характерологічну рису ЕК. – Г. П.). Цей фактор (тенденція) є уособленням та демонстрацією ролі ТГ, яку вони можуть відігравати у формуванні, існуванні, функціонуванні та реалізації механізму захисту екологічних прав, який безпосередньо впливає на умови сталого розвитку та їх досягнення в інтересах як конкретної людини, так і всього людства (глобально-захисний пріоритет ЕК. – Г. П.);

Д) спостерігається активізація діяльності щодо підвищення обізнаності, зміцнення потенціалу та міжнародного співробітництва між судовими органами, яка могла б зміцнити зусилля країн щодо здійснення Порядку денного у сфері сталого розвитку до 2030 року, – прикладом тут виступає нещодавно створений Глобальний судовий інститут з охорони навколишнього середовища, який: а) забезпечив платформу для зміцнення потенціалу суддів та здійснення програм правової освіти, спрямованих на вдосконалення адміністрації та вирішення справ щодо навколишнього середовища; б) запустив процедуру подання заяв на членство, створив секретаріат, якому підтримку надає ЮНЕП (*англ.* UNEP, United Nations Environment Programme; Програма ООН з довкілля); в) вжив низку заходів на глобальному та регіональному рівні у співпраці з організаціями-партнерами та провів підготовчу роботу для введення в дію призначених для судових органів ресурсів електронного хостингу (фактор (тенденція) становлення структурованої системи міжнародного співробітництва судових органів держав з профільної проблематики, що позначає коопераційну характерологічну рису ЕК. – Г. П.). Цей фактор (тенденція) може бути оціненим з позицій допомоги судової влади в контексті її інституційного глобального співробітництва для вирішення питань

захисту екологічних та інших прав людини на глобальному і регіональному рівнях, а враховуючи інцидентний характер діяльності національних судів держави, у забезпеченні реалізації та захисті екологічних та інших прав людини на рівні ТГ у індивідуальному, груповому та колективному порядку (колабораційно-судовий пріоритет ЕК. – Г. П.);

Е) наявність все ширшого усвідомлення державами принципу верховенства права у питаннях, що стосуються навколишнього середовища, та права на здорове довкілля [5], – це виражено у тому, що загалом не менше 155 держав взяли на себе правові зобов'язання згідно з договорами, конституціями та законодавством поважати, захищати та здійснювати це право, і серед них налічується не менше 20 країн, суди яких ухвалили, що право на здорове довкілля є найважливішим елементом конституційного права на життя і тому є право, яке охороняється конституцією, яке можна відстоювати в судах; окрім того, багато національних судів загальноєвропейського регіону ухвалили рішення щодо права на здорове довкілля (фактор (тенденція) становлення системи міжнародно-правових зобов'язань держав з профільної проблематики, за виконанням яких стежать національні судові органи, що позначає міжнародно-зобов'язальну характерологічну рису ЕК. – Г. П.). Цей фактор (тенденція) сприяє легалізації екологічних прав людини на вищому законодавчому та міжнародно-правовому рівнях, що детермінує можливості їх судового захисту у вигляді їх судового супроводження і забезпечення (легально-судовий пріоритет ЕК. – Г. П.);

Ж) визнання того, що екологічний конституціоналізм є відносно новим явищем, яке перебуває на стику конституційного права, міжнародного права, прав людини та права навколишнього середовища (фактор [тенденція] визнання існування феноменології ЕК та його структурної побудови, що позначає внутрішньо-структурну характерологічну рису ЕК. – Г. П.). Отже, в контекстуалізації діяльності ТГ ЕК проявляється як складний багатофакторний нормативно-правовий процес та соціально-правове явище, що скеровано на захист екологічних прав і свобод людини (структурно-нормативний пріоритет ЕК. – Г. П.);

И) розуміння того, що явище ЕК відображає визнання того факту, що: а) навколишнє середовище є належним предметом захисту у конституційних текстах та судах у всьому світі; б) у ньому також знайшли відображення інноваційні конституційні механізми забезпечення екологічних прав та прав людини або досягнення сталого розвитку (фактор [тенденція] визнання ЕК як об'єкту конституційного та судового захисту, що позначає його конституційно-захисну (конституційно-забезпечуючу) характерологічну рису ЕК. – Г. П.). Наведений підхід суттєво підкріплює інституційно-нормативну систему захисту екологічних прав і свобод людини-члена ТГ та жителя відповідної території (предметно-нормативний пріоритет ЕК. – Г. П.);

К) визнання і констатація факту, що право на здорове довкілля охоплює як процесуальні, так і матеріально-правові елементи:

а) процесуальними елементами, чітко викладеними в Орхуської конвенції, є такі: право на доступ до інформації; право на участь у процесі прийняття рішень, що мають екологічні наслідки; та право на доступ до системи правосуддя та судово-правового захисту;

б) матеріально-правові елементи можуть охоплювати: право на те, щоб дихати чистим повітрям; право доступу до безпечної питної води та адекватної санітарії; право доступу до належних послуг з регулювання відходів та право на те, щоб жити у нетоксичному середовищі; право на безпечний клімат; та право на здорові екосистеми та біорізноманіття (фактор [тенденція] становлення статусно-реалізаційної структури права на безпечне довкілля, що позначає нормативно-змістовну характерологічну рису ЕК. – Г. П.). Цей фактор (тенденція) містить у собі діяльнісну складову та предметно-видові елементи екологічних прав людини-члена ТГ та жителя відповідної території (діяльнісно-видовий пріоритет ЕК. – Г. П.);

Л) створення системи ключових взаємопов'язаних елементів, що детермінують формування і використання цілісного підходу до визначення ефективної системи доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, що ґрунтується на:

а) підтримці громадян, груп та неурядових організацій, що допомагаються посилення охорони навколишнього середовища;

б) ефективності, враховуючи тривалість процесуальних дій, сферу охоплення перегляду, зупиняючу дію, заборону та забезпечення виконання рішень;

в) витратах, враховуючи судові збори, винагороду адвокатів, винагороду експертів, боргові зобов'язання та юридичну допомогу; та

г) можливостях здійснення представниками громадськості своїх прав без покарання, переслідування чи утиску за їхню участь;

д) вживанні додаткових заходів щодо усунення проблем у цій галузі з метою надання громадськості, що домагається правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, широкого доступу до процедур судового та адміністративного перегляду, щоб задовольнити відповідні потреби, виконати вимоги ст. 9 та інших відповідних положень Орхуської конвенції, а також інших відповідних договорів, конституцій та законодавчих актів (фактор [тенденція] становлення структури участі глобального громадянського суспільства і його національних інституцій у захисті права на безпечне довкілля, що позначає елементо-діяльнісну інтерсуб'єктивну характерологічну рису ЕК. – Г. П.). Наведений фактор (тенденція) фактично складає суб'єктно-ресурсну базу реалізації ЕК жителями-членами ТГ, яку вони можуть задіяти в процесі захисту своїх екологічних прав і свобод (ресурсно-поведінковий пріоритет ЕК. – Г. П.);

м) наявність експліцитних (явних) та імпліцитних (прихованих) зв'язків між Орхуською конвенцією та відповідними положеннями інших багатосторонніх природоохоронних угод ЄЕК, наприклад, таких як Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо) та Протокол про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (Конвенція про повітря), Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер (Конвенція з вод) та Протокол з проблем води та здоров'я до неї та Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій (Конвенція про промислові аварії) [6] (фактор [тенденція] становлення взаємопов'язаної системи міжнародних угод у профільній сфері, що позначає предметно-логічну характерологічну рису ЕК. – Г. П.). Наведений

фактор (тенденція) дає змогу жителям-членам ТГ у процесі судового захисту своїх екологічних прав посилатися на міжнародно-правові зобов'язання національної держави щодо їх охорони та захисту (міжнародно-облігаційний пріоритет ЕК. – Г. П.);

Н) скерування усіх вищезгаданих багатосторонніх природоохоронних угод не тільки на посилення охорони навколишнього середовища, а й підтримку здійснення різноманітних цілей та завдань у галузі сталого розвитку, що стосуються охорони навколишнього середовища та здоров'я та благополуччя людей (фактор (тенденція) становлення взаємопов'язаної системи телеологічних домінант в міжнародній нормотворчості у профільній сфері зі завданнями сталого розвитку. – Г. П.). Наведений фактор (тенденція) свідчить про системний характер екологічних прав людини, бо їх судовий захист на локальному рівні забезпечує досягнення і вирішення цілей та завдань у галузі сталого розвитку (системно-локальний пріоритет ЕК. – Г. П.).

Отже, використання системно-ідентифікаційного підходу до розуміння та оцінювання наведених факторів (тенденцій), і одночасно, пріоритетів ЕК у контексті застосування цієї феноменології (концепції) на локальному рівні функціонування ТГ у межах МСВ – саме там, де потреба в екологічних правах виникає, актуалізується й об'єктивується, – дає нам змогу констатувати, що через їх вияв ми визначаємо не тільки онтологічні, аксіологічні, праксеологічні, динамічні, конотаційні, наративні, джерельні, структурні, логічні, системні, об'єктні, комунікативні та інтерсуб'єктивні характеристики феноменології екологічного конституціоналізму, а й одночасно однойменні характерологічні ознаки ЕК, що є екзистенційно важливими для функціонування людини в межах ТГ та на рівні МСВ, тобто важливість основних положень ЕК для здійснення життєвого циклу людини-жителя й одночасно члена ТГ.

Такий висновок, на наш погляд, підтверджується тим, що ще на початковому етапі формування феноменології ЕК проявляється його структурна характеристика, яка, на думку ЄЕК, по-перше, є відносно новим явищем у концептуальному розумінні профільної феноменології; по-друге, складається з чотирьох елементів, а саме – відповідних правоохоронних настанов конституційного

права (національного), міжнародного права (публічного), прав людини (національні та міжнародна регламентація і регулювання) та права навколишнього середовища (національні та міжнародна регламентація і регулювання); по-третє, профільна феноменологія у її концептуальній побудові перебуває на стику наведених чотирьох елементів; по-четверте, саме це об'єктивує, стимулює, активізує, актуалізує та підтверджує їх взаємозв'язок, взаємодію, появу кумулятивного ефекту від такої взаємодії та появу нових і більш глибоких форм взаємодії та співробітництва держав та інших недержавних суб'єктів, враховуючи великий екзистенційний потенціал профільної проблематики та її особливе значення для життя кожної людини, її груп і асоціацій, а також існування національних держав та їх міжнародної спільноти. Отже, у контексті онтологічного та аксіологічного розуміння наведених характеристик стоїть людина як основоположний суб'єкт локального соціуму, що для свого повсякденного існування та функціонування в межах територіальної людської спільноти об'єктивно потребує відповідних позитивних умов навколишнього природного середовища і такі умови є, по-перше, основоположними для її стабільного життя; по-друге, вони повинні визнаватися державою та всіма її органами публічної влади як умови-завдання, для створення, супроводження, забезпечення і реалізації яких повинні працювати всі органи публічної влади, розуміючи їх як основні стратегічно-телеологічні домінанти своєї компетенційної діяльності; по-третє, права на створення таких умов повинні бути гарантовані судовою владою як єдиною гілкою влади, що здійснює правосуддя; по-четверте, судовий захист таких прав людини на безпечне природне середовище повинен бути ефективним та відповідати конституційно-правовим і законодавчо-правовим настановам держави та її міжнародно-правовим зобов'язанням, узятим у межах підписаних нею міжнародних угод.

Окрім того, треба наголосити, що наведені складові елементи, які фактично створюють національну і міжнародну нормативно-правову складову ЕК, детермінуються іншими наведеними факторами (тенденціями), що у своїй сукупності становлять комплексний конгломерат ознак, підходів, дій, форм взаємодії широко-

го кола суб'єктів, що існують та функціонують на внутрішньодержавному та універсальному рівнях, – причому цей конгломерат має стійку тенденцію до становлення не тільки системності, а й веде до посилення тенденцій щодо формалізації принципу екологічної безпеки та його делегування з конституційно-правового рівня на рівень міжнародно-правовий у якості загальновизнаного принципу міжнародного публічного права (*jus cogens*), – і всі ці складні та суперечливі процеси, що часто-густо торкаються питань суверенітету й територіальної цілісності держави, мають виражену та акцентовану локально-самоврядну характеристику через профільну феноменологію ЕК.

Наведений розгляд елементів (нормативних блоків), що становлять структуру ЕК та його локально-регіональні пріоритети, у системно-предметному ключі дає нам розуміння не тільки нормативних підходів до інституціоналізації та конституювання профільної феноменології на рівні національного конституційного (основна, ведуча, фундаментальна, профілююча галузь національного права держави [7]) та міжнародного публічного (самостійна галузь у межах окремої і самостійної нормативно-правової системи) права, але й призводить до розуміння об'єктивних процесів формування основоположних засад (принципів) ЕК, що обумовлюються наведеними вище факторами (тенденціями), кожний з яких фактично кристалізує одну з важливих сторін появи, формування, розвитку і вдосконалення профільної феноменології ЕК, трансформуючи її в концепцію на рівні *soft law*, що спирається на екзистенційні потреби й інтереси конкретної людини, котра здійснює свій життєвий цикл на рівні ТГ у межах МСВ.

Резюмуючи, необхідно зазначити, що керуючись реальністю існування для людства і конкретної людини системного комплексу екологічних проблем, враховуючи підходи до соціального конструктивізму американського психолога К. Дж. Гергена [7, с. 58–65], можна стверджувати, що феноменологія ЕК формується як соціальна конструкція в контексті однієї з найважливіших проблем існування людської цивілізації зі всіма атрибутами, що є характерними для такої конструкції (людина, її групи та асоціації, соціально-нормативні цілі і завдання людини в локальному

соціумі, сам соціум, його діяльнісні багатofакторні параметри, нормативні межі, організаційні структури, симбіотична взаємодія між усіма перерахованими елементами), де людина та її життєвий цикл займають основоположне місце і відіграють центральну функціонально-динамічну роль.

Список використаних джерел

1. Pierre-Marie Dupuy. Soft Law and the International Law of the Environment, 12 MICH. J. INT'L L. 420 (1991). URL : (дата звернення: 17.05.2022).
2. Судейский коллоквиум по Цели 16 в области устойчивого развития: роль судебной системы в содействии обеспечению верховенства права в вопросах окружающей среды. Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды Рабочая группа Сторон Двадцать третье совещание Женева, 26 – 28 июня 2019 года Пункт 3 с) предварительной повестки дня Вопросы существа: доступ к правосудию. URL : https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/wgp/WGP-23/ODS/ECE_MP.PP_WG.1_2019_8_R.pdf (дата звернення: 17.05.2022).
3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06. 1998 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text (дата звернення: 17.05.2022).
4. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року: Резолюція 70/1, прийнята Генеральною Асамблеєю 25 вересня 2015 року [без передачі до Головного комітету (A/70/L.1)]. URL : file:Agenda2030_UA.pdf (дата звернення: 17.05.2022).
5. Обязательства в области прав человека, связанные с использованием безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой: Записка Генерального секретаря ООН от 19 июля 2018 года. ГА ООН. URL : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/231/06/PDF/N1823106.Pdf?OpenElement> (дата звернення: 18.05.2022).
6. Див.: Міжнародні угоди з охорони оточуючого природного середовища. URL : www.unece.org/env/eia/welcome.html (дата звернення: 18.05.2022).
7. Герген К. Дж. Социальная конструкция в контексте. Харьков : Гуманитарный Центр, 2016. 326 с.

Посторонко Інна Геннадіївна,
аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

ДО ПИТАННЯ ПРО МЕТОДОЛОГІЮ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕОРЕТИКО-ДОКТРИНАЛЬНИХ ЗАСАД ФЕНОМЕНОЛОГІЇ МУНІЦИПАЛІЗМУ

Повсякденне життя кожної людини, а також груп та асоціацій безпосередньо пов'язані з феноменологією самоорганізації, завдяки якій людина може в індивідуальному, груповому або колективному порядку вирішувати екзистенційні питання свого існування в процесі реалізації свого життєвого циклу. Самоорганізація як процес, у ході якого створюється, відтворюється чи удосконалюється організація складної динамічної системи у вигляді локального соціуму, що детермінує, формує, репрезентує, актуалізує та об'єктивує створення, існування та функціонування локальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ), й обумовлює існування людської цивілізації, в основі якої є людина з її повсякденними потребами, устремліннями, інтересами, які вона реалізує в процесі своєї життєдіяльності.

Треба зазначити, що процеси самоорганізації можуть відбуватися лише в системах, що володіють високим рівнем складності і великою кількістю елементів, зв'язки яких мають не жорсткий, а імовірнісний характер. Властивості самоорганізації виявляють об'єкти різної природи: клітина, організм, біологічна популяція, людський колектив [1]. Отже, саме в людському колективі у вигляді ТГ проявляються найскладніші соціальні зв'язки людини, її груп і асоціацій, завдяки чому такі спільноти існують, функціонують та виживають у складних умовах оточуючого світу в межах природного середовища, а також в умовах формування публічно-нормативних характеристик людської цивілізації – правотворення і державотворення, створення міжнародної спільноти держав, появи феноменології глобалізації та функціонування її основних форм – економічної, політичної, соціальної, правової.

Ба більше, саме процеси самоорганізації в локальному соціумі, як прообразі соціуму універсального (що діє в межах державної організації), що характеризуються такими діалектичними суперечливими тенденціями, як неврівноваженість і стійкість, дезорганізація й організація, безладдя (стохастика) і порядок, – і є запорукою не тільки існування та функціонування ТГ, як такого локального соціуму, а й їх динамічного розвитку та вдосконалення, особливо в контексті все більш якісного задоволення потреб, устремлень та інтересів конкретної людини.

У контексті наведеного вище професор В. Г. Алієв пропонує виділяти три види процесів самоорганізації, а саме: 1) процеси, завдяки яким відбувається зародження організації як якісно нової цілісності з певної сукупності об'єктів (процес становлення ТГ. – *І. П.*); 2) процеси, що підтримують певний рівень організації при зміні внутрішніх та зовнішніх умов (чинників, збурень) її функціонування (процес існування та повсякденного функціонування ТГ. – *І. П.*); 3) процеси удосконалення та саморозвитку організацій, які здатні накопичувати та використовувати вже набутий досвід [2] (процес розвитку та вдосконалення ТГ. – *І. П.*).

Треба зазначити, що в основі всіх трьох видів (форм) самоорганізації ТГ лежить єдиний та універсальний інструментально-функціональний засіб, за допомогою якого вони формуються, існують, функціонують та динамічно розвиваються – це місцеве самоврядування (далі – МСВ), що виступає як природна і найефективніша форма соціального управління, що здійснюється на широких демократичних засадах або безпосередньо самою ТГ, тобто її членами – жителями відповідних територій (адміністративно-територіальних одиниць) держави, або їх представницькими та виконавчими органами – органами місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що формуються безпосередньо членами ТГ шляхом виборів або через використання механізму демократичних призначень.

Отже, саме за таких умов формується і зароджується, функціонує та розвивається складна феноменологія муніципалізму як: а) комплексного і системного соціального явища [3, с. 493; 4]; б) важливого й іманентного елементу демократичної ідеології

[5, с. 173]; в) багаторівневого елементу соціального (державного, і водночас, недержавного – локального, регіонального) управління [6]; г) специфічного телеологічно і праксеологічно обґрунтованого рівня публічної самоврядної (муніципальної) влади [7]; д) самостійного й автономного конституційно-правового інституту [8], що володіє власною нормативно-правовою базою; е) що функціонує у вигляді МСВ, унікального соціального і політико-економічного явища; ж) яке детермінує локальний, регіональний, національний і міжнародний розвиток, особливо в умовах правової глобалізації [9]; и) коли колективні суб'єкти права, особливо такі як ТГ, починають відігравати важливу конститууючу та інституційну роль у локально-регіональних державних та універсально-світових процесах взаємодії держав, народів, людей та міжнародного співтовариства [10].

Отже, можна констатувати, що розгляд теоретичних засад формування, становлення, розвитку і вдосконалення муніципалізму необхідно здійснювати, по-перше, крізь призму його локального вимірювання; а, по-друге, враховуючи на його глобалістський потенціал, його треба розглядати крізь призму дихотомії “локальне/глобальне” [11].

На слухну думку англійської дослідниці П. Дольяні, муніципалізм, безперечно, належить до основоположних європейських цінностей (аксіологічна складова муніципалізму. – *І. П.*), бо у своїй історичній ретроспективі це явище виникло і розвивалось як політична система самоврядування на місцевому рівні, наприклад, міста чи містечка, що здійснювалось через муніципалітет (локально-самоврядна ідентифікаційна складова муніципалізму. – *І. П.*) – самоврядну інституцію з власними органами управління, що ґрунтується на адміністративному поділі суверенної держави (управлінсько-територіальна складова муніципалізму. – *І. П.*). При цьому муніципалізм – це більше ніж проста підтримка муніципалітетів, оскільки він підтримує примат діяльності муніципалітетів як засіб здійснення політичних змін на місцевому рівні (локально-модифікаційна складова муніципалізму. – *І. П.*), а також низові рухи для здійснення політичних змін на вищих рівнях влади (загальнополітична складова муніципалізму. – *І. П.*). Це підхід до впровадження

соціальних змін, який зосереджується на використанні муніципалітету як засобу впровадження змін [12, с. 577] (локально-реноваційна складова муніципалізму. – *І. П.*).

Вітчизняний дослідник-муніципаліст О. В. Батанов, застосовуючи системно-комплексний та інтеграційний підходи в процесі глибокого дослідження профільної феноменології, вважає, що в процесі формування категоріально-понятійного апарату муніципального права поняття “муніципалізм” повинно стати одним зі системоутворюючих [13, с. 103]. Отже, з такого підходу випливає його екстраординарність та особлива важливість для конституціоналізації муніципального права як самостійної галузі національного права. Аргументуючи такі підходи, названий дослідник наводить такі чинники – муніципалізм постає і його розуміють: а) як продукт теорії і практики місцевого самоврядування (“буржуазний муніципалізм”) [14, с. 46] (доктринально-праксеологічний феномен, що має стійку та суттєву історичну ретроспективу. – *І. П.*); б) відзначено спроби застосування цієї феноменології, на жаль, невдалі, як самостійного дослідницького проекту у період переходу від класичної муніципальної науки до науки радянського будівництва у 20-ті роки ХХ століття (науковий феномен, що пройшов соціальну апробацію в соціально-політичному житті конкретної держави. – *І. П.*) [15, с. 72 – 76]; в) за відсутності дефінітивного визначення цієї феноменології, вона, по суті, розумілася як концептуальна характеристика стану розвитку МСВ у певну епоху в певній країні або в зарубіжних країнах у цілому [16] (на кшталт компендіуму. – *І. П.*) (феноменологія, що знайшла своє розповсюдження і застосування в теорії та практиці здійснення МСВ, – формування соціального явища, що є об’єктивованим та вкрай необхідним для використання у соціально-державному житті. – *І. П.*); г) у зв’язку із формуванням муніципальної правосвідомості, свідомим вихованням почуття належності до рідної спільноти, свого населеного пункту, “малої батьківщини” [17] (феноменологія, що детермінувала формування локальної належності людини до відповідної території та людської спільноти, – формування і розуміння інтерсуб’єктивності. – *І. П.*); д) як ідеологія і практика МСВ на рівні населеного пункту в цілому, на рівень

вище порівняно з територіальною (сусідською) громадою; як практична реалізація основних засад, принципів і можливостей міської (селищної, сільської) автономії [18] (феноменологія, що на пряму сприяє формуванню територіальної людської спільноти у її ментальній інституціоналізації та зі застосуванням найважливіших та найсуттєвіших ідентифікаційних підходів формування, існування і функціонування локального соціуму. – *І. П.*); е) органічна частина конституціоналізму та результат розвитку концепцій МСВ під впливом його принципів та ключових ідей [19, с. 46] (феноменологія, яка складає інституційно-обов'язкову та іманентну частину національного, європейського і глобального конституціоналізму. – *І. П.*); ж) сучасний напрям у теорії анархізму у вигляді “лібертарного муніципалізму” (“комуналізму”) Північно-американських Соціальних Екологів, на чолі з відомим теоретиком екоанархізму, видатним соціологом та мислителем сучасності Мюрреєм Букчиним [20], причому, як варіант так званого міського анархізму як комунальної системи базисного громадянського самоврядування (починаючи від розуміння міста або його околиць як центру революційного процесу та усїєї анархістської політики за перетворення муніципальних органів влади в інститут суспільного самоврядування) [21] (фактично феноменологія локального простору трансформується у могутній революційний засіб модернізації всього соціуму і держави на засадах екологічної безпеки та громадського самоврядування, самоідентифікації, самодіяльності людини, її груп та асоціацій. – *І. П.*).

Отже, таке широке розуміння профільної феноменології муніципалізму, об'єктивує та актуалізує науковий пошук його теоретичних засад і механізмів застосування та реалізації, насамперед, у правовій науці та практиці.

Розуміння стратегічно-функціональних та сутнісно-аксіологічних, а у підсумку й онтологічних засад системи модальності формування та реалізації, ролі та значущості феноменології муніципалізму в умовах демократичної правової державності у її логіко-філософському розумінні [22] (у філософії виділяють онтологічну модальність, що означає засіб існування об'єкта або явища, та гносеологічну (логічну) модальність, яка означає засіб розуміння,

судження про об'єкт, явище або подію), дає можливість підтримати наукові пошуки вітчизняної школи муніципального права під керівництвом професора М. О. Баймуратова [10], до якої, до речі, належить й автор цього дослідження. На наш погляд, описана модель повинна будуватися на таких основних положеннях (заасадах, принципах, пріоритетах, домінантах), а саме:

а) МСВ як функціонально-просторове уособлення муніципалізму, що проявляється як самоорганізація жителів-членів ТГ, що функціонують на територіях адміністративно-територіальних одиниць або їх об'єднань у межах однієї держави, – виступає важливим, об'єктивно необхідним елементом та іманентною ознакою демократичної правової державності (конституційно-нормативна засада муніципалізму. – *І. П.*);

б) більш того, саме ОМСВ, як інструментально-структурні провідники муніципалізму, безпосередньо формуються жителями-членами територіальних громад (представницько-суб'єктна засада муніципалізму. – *І. П.*);

в) саме ОМСВ виступають найбільш наближеними до населення органами публічного управління та рівнем публічної влади (публічно-суб'єктна засада муніципалізму. – *І. П.*), який

г) відповідає за організацію місцевого життя, надання комунальних послуг (телеологічна домінанта муніципалізму. – *І. П.*),

д) а в широкому розумінні за реалізацію прав людини в межах локального соціуму (створення саме ОМСВ локальної системи захисту прав людини на локальному рівні соціуму в межах ТГ [23, с. 97–101]) (людиноцентризм як стратегічний пріоритет муніципалізму. – *І. П.*),

е) на фоні глибоких самоврядних змін, що лежать в основі реформування та демократичної реновації суспільства і держави (соціально-трансформуюча домінанта муніципалізму. – *І. П.*),

ж) у контексті формування феноменології муніципалізму, який, безперечно, є важливою складовою частиною національного конституціоналізму (структурно-методологічна домінанта муніципалізму. – *І. П.*).

Такий висновок є обґрунтованим, бо зумовлений екзистенційною парадигмою існування локальної людської спільноти, що

складається з об'єктивно-детермінованої сукупності відповідних ідентифікаційних ознак феноменології муніципалізму [24].

Резюмуючи, можна констатувати, що:

– феноменологія муніципалізму на пряму пов'язана з філософським станом самоорганізації як процесом, у ході якого створюється, відтворюється чи удосконалюється організація складної динамічної системи у вигляді локального соціуму, що детермінує, формує, репрезентує, актуалізує та об'єктивує створення, існування та функціонування локальної людської спільноти – ТГ, й обумовлює існування людської цивілізації, в основі якої лежить людина з її повсякденними потребами, устремліннями, інтересами, які вона реалізує в процесі своєї життєдіяльності;

– розгляд теоретичних засад формування, становлення, розвитку і вдосконалення муніципалізму необхідно здійснювати, по-перше, крізь призму його локального вимірювання; а, по-друге, враховуючи глобалістський потенціал, його треба розглядати крізь призму дихотомії “локальне/глобальне”;

– широке розуміння профільної феноменології муніципалізму, як феноменологія локального простору, що трансформується у могутній революційний засіб модернізації всього соціуму і держави на засадах екологічної безпеки та громадського самоврядування, самоідентифікації, самодіяльності людини, її груп та асоціацій, – об'єктивує та актуалізує науковий пошук його теоретичних засад та механізмів застосування й реалізації, насамперед, у правовій науці та практиці;

– наведені ідентифікаційні положення муніципалізму дають можливість говорити про формування і функціонування механізму локально-державного і регіонально-універсального правового регулювання цієї феноменології шляхом трансформації муніципалізму в конституційно-правовий інститут МСВ та формування міжнародно-правового інституту міжнародного публічного права, причому в основі такого механізму лежить механізм правового регулювання, що реалізується на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях.

Список використаних джерел

1. Терещенко Т. Теорія організації. URL : <https://pidru4niki.com/83640/mentedzhment/samoorganizatsiya> (дата звернення: 10.05.2022).
2. Алиев В. Г. Теория организаций. URL : <https://in.alleng.org/d/manag/>
3. Кампо В. М. Український муніципалізм: історія і сучасність. Хроніка-2000. *Український культурологічний альманах*. 1998. Вип. 27 – 28. С. 492–504;
4. Посторонко І. Муніципалізм як найважливіший фактор соціального буття людини. URL : <http://conf-amprdiit.edu.ua/AMPRX/paper/download/23780/12908> (дата звернення: 10.05.2022).
5. Батанов О. В. Муніципалізм у системі категорій сучасного муніципального права: концептуальний аспект. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 172–180.
6. Дробуш І. В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. докт. юрид. наук. Спеціальність: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ : ІДП НАН України, 2017. URL : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MF98NntGf28J:idpnan.org.ua/files/drobush-i.v.-sotsialna-funktsiya-mistsevogo-samovryaduvannya-v-ukrayini-pitannya-teoriyi-ta-praktiki_-_a_.doc+&cd=9&hl=ru&ct=clnk&gl=ua (дата звернення: 12.05.2022).
7. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність: 12.00.13 – правові проблеми політичних процесів. Одеса : Нац. ун.-т “Одеська юридична академія”. 2002. 18 с.
8. Шаповал Т. Б., Чубіна А. С. Місьцеве самоврядування в Україні як конституційно-правовий інститут. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2018. Том 29 (68). № 6. С. 33–38.
9. Шамрай В. В. Глобалізація та міждержавна інтеграція як чинник конституціоналізації міжнародного права. *Актуальні проблеми політики*. 2018. Вип. 61. С. 167–173.
10. 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.
11. Бобровник Д. О. Дихотомія “локальне/глобальне” як основоположний концепт набуття міжнародної правосуб'єктності територіальною громадою. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 58–66.

12. Dogliani Patrizia. European Municipalism in the First Half of the Twentieth Century. *The Socialist Network Contemporary European History*. Vol. 11. No. 4. (Nov., 2002). P. 573–596.
13. Батанов О. В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 102–108.
14. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2002. 559 с.
15. Ящук Т. Ф. Формирование отечественного муниципализма 1920-х годов. *Юристъ-Правоведъ*. 2007. № 2. С. 72–76.
16. Див., наприклад: Еремян В. В. Современный мексиканский муниципализм : учеб. пособие. Москва : Изд-во УДН, 1996. 90 с.
17. Людина – Громада – Регіон. Антикризова стратегія розвитку. Західно-український ресурсний інтернет-портал дистанційної освіти з суспільно-гуманітарних наук. Проект Центру політичних досліджень. URL : <http://westukr.itgo.com/ludyna.html> (дата звернення: 15.05.2022).
18. Заблоцький В. П. Створення життєздатної місцевої громади як форма трансформативної демократії. Українсько-канадський проект “Розбудова демократії”. URL : http://www.democrasy.kiev.ua/publications/collections/conference_2000/section_4/Zablotsky.pdf (дата звернення: 15.05.2022).
19. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 4–5. С. 38–47.
20. Букчін М. Що таке комуналізм? Демократичний вимір анархізму. ЛІВА СПРАВА – Портал українських лівих. URL : http://livasprava.in.ua/archive/index.php?option=com_content&view=article&catid=23&id=306 (дата звернення: 15.05.2022).
21. Букчін М. Лібертарний Муніципалізм: Загальний огляд. Живой журнал LIVEJOURNAL. URL: http://community.livejournal.com/ua_indymedia/262719.html (дата звернення: 15.05.2022).
22. Macé Marielle. Modes and types. *Fabula: research in literature*. 2005. URL : <http://www.fabula.org/articles/2005/08Mariel> (дата звернення: 11.05.2022).
23. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. *Юридична освіта і правова держава* : зб. наук. праць. Одеса, 1997. С. 96–101.

24. Баймуратов М. О. Правовий простір місцевого самоврядування: актуалізація проблематики визначення. *Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики* : Матеріали круглого столу (18 травня 2018 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. П. Гураля, проф. О. Сушинського. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 19–23.

РОЗДІЛ II

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ І ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Баймуратов Михайло Олександрович,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри політології та правових наук
Південноукраїнського національного
педагогічного університету ім. К. Д. Ушинського,
Заслужений діяч науки і техніки України*

Кофман Борис Якович,

*доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри права, політології та міжнародних відносин
Університету імені А. Нобеля, Заслужений юрист України*

КОМПЕТЕНЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПЕРІОД МИРУ І ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА РЕГУЛЮВАННЯ

Місьцеве самоврядування (далі: МСВ) як самоорганізація жителів-членів територіальних громад (далі: ТГ), що функціонують на територіях адміністративно-територіальних одиниць або їх об'єднань у межах однієї держави, виступає важливим елементом та іманентною ознакою демократичної правової державності, що

функціонує зазвичай в її ординарних умовах, тобто в умовах національного та міжнародного миру. Саме органи місцевого самоврядування (далі: ОМСВ), що безпосередньо формуються жителями-членами територіальних громад шляхом виборів та демократичних призначень, виступають найбільш наближеними до населення органами публічного управління та відносно самостійним (автономним) рівнем публічної влади (див. ст. 5 Конституції України) [1], який відповідає за організацію місцевого життя і локального розвитку, надання і забезпечення жителям-членам ТГ комунальних послуг, створення в рамках локальної людської спільноти системи життєдіяльності та життєзабезпечення, а в широкому розумінні, – за реалізацію прав людини в межах локального соціуму.

Отже, локальний соціум у вигляді ТГ та у її структурно-функціональному розумінні як сукупність жителів, що функціонують на територіях адміністративно-територіальних одиниць або їх об'єднань у межах однієї держави, представляє собою колективний суб'єкт права, що знаходить свою належну, достатню, оптимальну та ефективну: а) організаційну, б) ресурсну, в) функціональну, г) управлінську, д) нормативну і е) компетентну суб'єктність, насамперед у межах національного конституційного і муніципального законодавства, а також в рамках стабільної і передбачуваної управлінської парадигми, яка реалізується в демократичній державі.

Ба більше, враховуючи їх конотаційний та наративний потенціал і змістовність та телеологічні домінанти існування і функціонування інституту МСВ та ОМСВ, можна констатувати, що саме вони трансформуються у головних провідників супроводження і забезпечення реалізації загальнолюдських цінностей у межах ТГ та сприяють створенню, закріпленню в індивідуальній, груповій і колективній свідомості, а також затвердженню на ментальному рівні зразків загальнолюдської практики (габітусів), що відображають найбільш уживані форми життєдіяльності людини, в умовах здійснення нею свого життєвого циклу на рівні її природного та екзистенційного існування – локального соціуму.

Такий висновок детермінується тим, що саме ОМСВ виступають:

а) найбільш наближеними до населення органами публічного управління та рівнем публічної влади, що б) відображає їх екзистенційно-повсякденні інтереси та який в) відповідає за організацію локального існування та розвитку, структурування й визначення пріоритетів місцевого життя, надання системного комплексу муніципальних послуг, враховуючи й комунальні послуги, г) а в широкому розумінні за реалізацію прав людини в межах локального соціуму (створення саме ОМСВ локальної системи захисту прав людини на локальному рівні соціуму в межах ТГ [2, с. 97–101]), д) на фоні глибоких самоврядних змін, що обумовлені об'єктивною необхідністю реалізації основних форм життєдіяльності людини на рівні локального соціуму в сфері МСВ та в умовах повсякденності в межах ТГ у контексті вирішення індивідуальних, групових і колективних екзистенційних інтересів та які лежать в основі реформування та демократичної реновації суспільства і держави, е) в контексті стратегічного формування феноменології муніципалізму, який, безперечно, виступає важливою складовою частиною національного конституціоналізму.

Треба наголосити на тому, що наведені положення є системними, бо об'єктивуються та підтверджуються екзистенційною парадигмою і глибинними алгоритмічними функціонально-статусними настановами існування локальної людської спільноти, бо: а) саме на рівні місцевого самоврядування (сфера соціального простору. – *М. Б.; Б. К.*); б) у межах локальної людської спільноти – ТГ (сфера дії та умова існування системи міжсуб'єктного існування. – *М. Б.; Б. К.*); в) через комунікаційну взаємодію з іншими членами такої локальної спільноти (сфера міжособистісної комунікативної взаємодії. – *М. Б.; Б. К.*); г) у процесі формування індивідуальної і колективної соціалізації в контексті реалізації повсякденних природних наративів і нормативів людської діяльності та її найпоширеніших форм, що набули стереотипного характеру (сфера праксеологічного існування та впливу на людину та її асоціації соціальних, у тому числі й правових факторів. – *М. Б.; Б. К.*); д) конкретна людина-житель відповідної території держави й одночасно член відповідної територіальної громади (сфера екзистенційного існування людини як біологічного виду та соці-

альної істоти. – М. Б.; Б. К.); е) в умовах повсякденності (основоположний та іманентний філософський стан існування людини та її спільнот. – М. Б.; Б. К.); ж) реалізує свій життєвий цикл (основна і стратегічно-визначальна телеологічна домінанта існування людини. – М. Б.; Б. К.); и) через продукування екзистенційних потреб, запитів, інтересів у вигляді прообразу прав і свобод (сфера виникнення соціальних, пара- і мета- нормативно-правових атитюдів, а також формування індивідуальних, групових і колективних габітусів. – М. Б.; Б. К.); к) що виступають у вигляді прав і свобод людини (формування нормативного дискурсу та нормативних конструкцій, що засновані на формулі екзистенційно-функціональної властивості “екзистенційний інтерес – конкретне право людини”. – М. Б.; Б. К.); л) які визнаються і легалізуються державою, нею охороняються, захищаються, гарантуються у такому контексті та в контексті їх реалізації (основоположна рольова функція держави у формуванні системи прав і свобод людини та громадянина у вигляді його правового статусу. – М. Б.; Б. К.); м) й у підсумку формалізуються і легалізуються патримоніальною державою у вигляді конституційних прав і свобод людини, що є пріоритетними перед правами держави (ст. 3 Конституції України) (надання самою патримоніальною державою обов’язкового характеру та пріоритету прав людини перед правами держави. – М. Б.; Б. К.); н) саме конституційні права і свободи людини, складають конституційно-правовий статус людини і громадянина в конкретній державі (фактор нормативно-правового оформлення реального стану прав людини в межах демократичної держави. – М. Б.; Б. К.); п) саме завдяки цим конституційним правам і свободам людини на рівні МСВ формується масив муніципальних прав людини [3], який, з одного боку, фактично детермінує, продукує і копіює такі конституційні права і свободи людини та громадянина, а з іншого боку – додатково і суттєво легітимує інститут локальної демократії, підкреслюючи його виключно важливу екзистенційну роль у стабільному існуванні та функціонуванні демократичної правової державності і, створюючи реальні умови для реалізації таких прав і свобод в умовах повсякденної життєдіяльності людської спільноти, – через відповідні стандарти локального життя

в межах локальної людської спільноти (ТГ) (фактор просторово-інструментального забезпечення прав і свобод людини через використання інституту муніципальних прав людини. – М. Б.; Б. К.); р) окрім того, завдяки наведеним складним процесам і тенденціям гуманістичної спрямованості формуються, проявляються, розвиваються і реалізуються на рівні конкретної людини, їхніх груп, асоціацій та спільнот феноменології муніципальної свідомості і муніципальної психології, що фундаментально ідеологічно і психологічно забезпечують існування локальної демократії, а звідси й існування, функціонування і реалізації системного комплексу конституційних прав і свобод людини, що реалізуються на локальному рівні соціуму у вигляді індивідуальних, групових та колективних муніципальних прав людини (фактор свідомо-психологічного забезпечення прав і свобод людини через використання інституту муніципальних прав людини. – М. Б.; Б. К.); с) вказані процеси знаходять своє відображення у колективній свідомості членів ТГ, причому не тільки на національному, а й на міжнародному регіональному й універсальному рівнях, трансформуючись у феноменологію глобального муніципалізму, що, по-перше, сприяє формуванню міжнародного муніципального права як самостійної галузі міжнародного публічного права, заснованого на договірній основі [4], по-друге, – суттєвій трансформації феноменології “м’якого права” (soft law) в сфері муніципальної діяльності в чіткі договірні норми [5]; по-третє, формуванню на рівні національного конституціоналізму автономного нормативно-галузевого блоку муніципальних правовідносин у контексті розуміння структурологічної організації конституціоналізму (історія, теорія та практика конституційного будівництва) [6] та, по-четверте, на рівні національного конституційного права – формування і виокремлення самостійної галузі національного права – права муніципального [7].

Отже, враховуючи наведене вище, можна констатувати, що існування інституту МСВ та функціонування ОМСВ у контексті виконання ними своїх компетенційних повноважень та основоположних функцій фактично створює осередок життя в межах ТГ (своєрідний “осередок цивілізації”) та напряму сприяє жителям-членам такої громади у розумінні, формуванні, реалізації та

гарантій реалізації їх життєвого циклу, – у процесі повсякденної життєдіяльності шляхом вирішення системної сукупності питань екзистенційної значущості, – через формування і реалізацію на локальному рівні соціуму індивідуальних, групових і колективних прав і свобод людини. Звідси можна визначити, що існування саме МСВ та функціонування ОМСВ сприяє формуванню, функціонуванню і вдосконаленню локальної системи охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина, завдяки чому формуються та рельєфно виокремлюються одні з найважливіших функцій МСВ – правозахисна і правоохоронна [8].

Саме тому державою прийнято низку законодавчих актів, що скеровані на посилення економічної і матеріально-фінансової бази МСВ, якісне формування компетенційної бази ОМСВ через процеси децентралізації компетенційних повноважень органів публічної влади, посилення оптимізації ТГ через об'єднання останніх, зростання їхніх реальних можливостей на варіабельність локального розвитку особливо в контексті підвищення рівня життя жителів-членів ТГ, їхніх можливостей задовольняти свої повсякденні потреби та вирішувати екзистенційні питання стратегічного характеру – через зростання самостійності ОМСВ та підвищення їхньої відповідальності у вирішенні питань місцевого значення.

Отже, наведені положення свідчать про суттєву роль і значення діяльності інституту МСВ та ОМСВ у сфері захисту прав людини в ординарних умовах функціонування державності, тобто в аспекті її існування в умовах національного і міжнародного миру. Однак, треба зазначити, що така суттєва роль і значення діяльності інституту МСВ та ОМСВ об'єктивується та все більше зростає в умовах екстраординарного функціонування державності, тобто в умовах воєнного стану, пов'язаного з війною між державами, зокрема в умовах розв'язаної російською федерацією агресивної війни проти України.

З одного боку, треба враховувати, що у період воєнного стану в державі основним об'єктом посягання виступають права і свободи людини, які дуже грубо порушує держава-агресор, яка веде військові дії на території України. З іншого – агресивна війна рф проти України актуалізувала суттєву роль ОМСВ нашої держави

та ТГ, що ними очолюються, в організації опору окупаційним військам, причому як в ординарних умовах ведення бойових дій на їх території, так і в екстраординарних умовах у період тимчасового захоплення (окупації) території.

Світ вже став свідком злочинних дій окупаційних військ, що не тільки скеровані проти правового статусу ОМСВ (Херсон, Мелітополь, Бердянськ), коли агресор діє шляхом створення квазілегітимних органів місцевої влади, використовуючи суб'єктів, що згодні на колаборацію з ним, або арештовує чи бере у заручники, а також викрадає міських та сільських голів (Мелітополь тощо) або службовців ОМСВ, з метою залякування членів ТГ та зламу їхнього спротиву окупаційній владі. Окупанти вчиняють дії, що прямо скеровані на порушення природних прав і свобод жителів-членів ТГ, всупереч законам і звичаям ведення війни, здійснюючи затримання, тортури, згвалтування, вбивства громадянського населення і навіть депортацію людей, зокрема дітей, на територію держави-окупанта (Буча, Бородянка, Ірпінь, Маріуполь тощо), а також варварськи руйнують життєзабезпечувальну інфраструктуру міст, селищ, сіл. Систематичними стають пограбування військовими майна, житла і домівок мешканців населених пунктів. Отже, саме ТГ та їхні члени, а також соціально-економічний і соціально-культурний потенціал людських поселень стають без перебільшення об'єктами тероризму, геноциду, екоциду.

Звідси можна констатувати, що у веденні війни агресор, об'єктивно розуміючи важливу інституційну роль МСВ у підтриманні організації та правопорядку на локальному рівні соціуму, робить суттєву ставку на формування відповідної підтримки своїм діям з боку ТГ та їх ОМСВ, формуючи квазілегітимні локальні структури управління, розраховуючи на їхню підтримку у питаннях свого постачання і забезпечення та намагаючись створити буцімто "стабільні умови життєдіяльності" локальних спільнот в умовах воєнних дій.

Враховуючи виникнення наведених негативних тенденцій, на пряму пов'язаних із воєнним станом (станом війни) та тимчасовою окупацією:

треба зазначити, що діяльність ОМСВ в умовах війни в законодавстві України фактично системно і комплексно не регламентується в будь-якому спеціальному законодавчому документі. Окремі питання профільного характеру вирішує низкою законодавчих актів, зокрема, Закони України “Про національну безпеку України” від 21 червня 2018 року [9], “Про правовий режим воєнного стану” від 12 травня 2015 року [10], “Про військово-цивільні адміністрації” від 3 лютого 2015 року [11], “Про оборону України” від 6 грудня 1991 року [12], “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” від 21 жовтня 1993 року [13] та ін.

Отже, системний аналіз правового статусу інституту МСВ та компетенційних повноважень ОМСВ, що закріплюється в наведених законодавчих актах, у широкому розумінні й включаючи захист прав і свобод людини, як квінтесенцію та основну телеологічну домінують діяльності як самого профільного інституту, так й ОМСВ, дає змогу виділити характерологічні риси цих правових феноменів та зробити відповідні висновки організаційного, нормотворчого (законотворчого) та нормопроектного (законопроектного) характеру, що скеровані на їх оптимізацію в екстраординарних умовах функціонування державності. До таких характерологічних рис належать такі:

а) визнання державою іманентної ролі і значення МСВ та ОМСВ у формуванні і забезпеченні системи національної безпеки України.

Закон України “Про національну безпеку України” відповідно до статей 1, 2, 17, 18 і 92 Конституції України визначає основи та принципи національної безпеки й оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз. Також цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки й оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки й оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки й оборони, забезпечуючи у такий спосіб демо-

кратичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектора безпеки і оборони.

Відповідно до ст. 4 наведеного Закону України “Про національну безпеку України” визначаються засади демократичного цивільного контролю, якому у межах повноважень, наданих відповідно до Конституції України, підлягає сектор безпеки й оборони. Отже, система цивільного контролю складається з контролю, який здійснює Президент України; контролю, що здійснює Верховна Рада України; контролю, що здійснює Рада національної безпеки й оборони України; контролю, що здійснюють Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади та ОМСВ; судового контролю; громадського нагляду.

Відповідно до п. 2 ст. 8 Закону України “Про національну безпеку України” місцеві органи виконавчої влади та ОМСВ у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України: 1) заслуховують, за потреби, доповіді посадових осіб правоохоронних органів, що перебувають на відповідній території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку (реалізація ОМСВ контрольної функції в профільній сфері. – *М. Б.; Б. К.*); 2) контролюють стан допризовної підготовки і відбору громадян на військову службу, правового і соціального захисту громадян, які мають бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їхніх сімей (реалізація ОМСВ контрольної функції у сфері допризовної підготовки і відбору громадян на військову службу у її широкому розумінні. – *М. Б.; Б. К.*); 3) взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їхніх наслідків (реалізація ОМСВ координаційної функції та функції взаємодії з органами військового управління. – *М. Б.; Б. К.*); 4) інформують громадськість, зокрема через засоби масової інформації,

про свою діяльність у виконанні завдань, пов'язаних зі забезпеченням національної безпеки й оборони (реалізація ОМСВ інформаційної функції в профільній сфері. – М. Б.; Б. К.).

Окрім того, для здійснення цивільного контролю ОМСВ можуть утворювати депутатські комісії, а в місцевих органах виконавчої влади можуть створюватися відповідні підрозділи (реалізація ОМСВ та іншими органами локально-регіонального управління організаційної діяльності через створення відповідних структур для здійснення демократичного цивільного контролю в профільній сфері. – М. Б.; Б. К.).

Треба зазначити, що ОМСВ суттєво впливають на організацію та здійснення громадського нагляду у сфері безпеки України: а) по-перше, через громадян, що одночасно виступають як жителі-члени відповідних ТГ; б) по-друге, через громадян-жителів-членів ТГ, що обрані громадою до представницьких органів ОМСВ; в) по-третє, через інституції громадянського суспільства, що створюються і функціонують на рівні відповідних ТГ у вигляді різних громадських формувань. Відповідно до ст. 10 Закону України “Про національну безпеку України”, що регламентує та регулює нормативні засади громадянського нагляду у профільній сфері, у його здійсненні беруть участь громадяни України через: а) громадські об'єднання, членами яких вони є, б) через депутатів місцевих рад, в) особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України “Про громадські об'єднання” та іншими законами України. При цьому сфера громадського нагляду може бути обмежена виключно Законом України “Про державну таємницю”.

Громадським об'єднанням, зареєстрованим у встановленому законом порядку, гарантується відповідно до Конституції і законів України, а також статутних положень можливість: 1) отримувати в установленому порядку від державних органів, зокрема від керівників складових сектора безпеки й оборони, інформацію з питань діяльності складових сектора безпеки й оборони, крім інформації з обмеженим доступом; 2) здійснювати дослідження з питань національної безпеки й оборони, публічно презентувати їхні резуль-

тати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо; 3) проводити громадську експертизу проєктів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам; 4) брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях із питань діяльності та розвитку сектора безпеки й оборони, питань правового і соціального захисту військовослужбовців та працівників розвідувальних і правоохоронних органів, зокрема звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їхніх сімей.

Системний аналіз наведених профільним законодавством можливостей свідчить про можливість активної участі ОМСВ у їх реалізації через здійснення (проведення) та реалізацію інформаційної, організаційної, координаційної, допоміжної, матеріально-фінансової, кадрової, технологічної та інших функцій локального управління щодо території та супроводження і забезпечення функціонування територіальної спільноти (ТГ), що функціонує на неї.

б) суттєве посилення тенденції централізації повноважень ОМСВ у період воєнного стану.

В умовах воєнного стану імпліцитно та наявно спостерігаються суттєві процеси дерегулювання, нівелювання та делегування повноважень ОМСВ шляхом реордінації, в контексті загальної стратегічної тенденції централізації повноважень ОМСВ як самостійного рівня публічної влади. Треба зазначити, що наведені тенденції мають під собою об'єктивну основу, зважаючи на екстраординарні умови функціонування державності в умовах війни.

Необхідно наголосити на тому, що змістовна конструкція відповідних положень законів України “Про військово-цивільні адміністрації” від 3 лютого 2015 року (далі: Закон I) та “Про правовий режим воєнного стану” від 12 травня 2015 року (Закон II), прийнятих послідовно один за одним та регулюючих ці питання, носять внутрішньо суперечливий та алогічний характер, причому, як відносно наведених повноважень ОМСВ, так і відносно суб'єктів, що їх реалізують на практиці в екстраординарних умовах. Причиною цього, насамперед, постає нечіткість у визначенні суб'єкта, що замінює ОМСВ в екстраординарних умовах воєнного стану: Закон I визначає такого суб'єкта в особі військово-цивільних адміністра-

цій; своєю чергою Закон II розуміє такого суб'єкта в особі військово-адміністрацій.

в) *заміна суб'єкта здійснення повноважень ОМСВ в умовах воєнного стану.*

Отже, хоча в преамбулі Закону I визначено, що він регулює організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій (далі: ВЦА), що утворюються як *тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління* для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії російської федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, але все ж зазначено, що він не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування. Хоча системний аналіз наступних положень цього Закону свідчить про зворотнє. Отже, згідно зі ст. 1 Закону I:

а) ВЦА – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу ЗСУ (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії рф у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії рф, зокрема проведення антитерористичної операції;

б) ВЦА району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені цим Законом;

в) ВЦА населених пунктів – це тимчасові державні органи, що здійснюють на територіях відповідних ТГ, затверджених Кабінетом Міністрів України, повноваження сільських, селищних, місь-

ких, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів та інші повноваження, визначені цим Законом;

г) ВЦА є юридичними особами публічного права і наділяються цим та іншими законами повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. ВЦА населених пунктів набувають прав та обов'язків від дня внесення запису про їхню державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Звідси йдеться про фактичне повне припинення повноважень ОМСВ, що сформовано ТГ, та автоматичну їх передачу в імперативному порядку ВЦА. Отже, можна констатувати, що:

– по-перше, цей закон став першим законодавчим актом, що суттєво обмежує повноваження ОМСВ в екстраординарних умовах функціонування державності (відсіч збройної агресії рф, зокрема в районі проведення антитерористичної операції) через передачу їх військовим адміністраціям;

– по-друге, незважаючи на назву ВЦА, яка повинна була б передбачати хоча б наявність паритетних повноважень ВЦА та ОМСВ, останні фактично передані ВЦА;

– по-третє, цей закон містить й позитивні функціонально-діяльнісні настанови, бо законодавець доцільно передбачає створення ВЦА населених пунктів на території ТГ, сільських, селищних, міських рад, які та/або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, чи їх фактичного невиконання, а також у разі прийняття Центральною виборчою комісією рішення про неможливість проведення виборів до відповідних ОМСВ (ст. 3 Закону І).

Своєю чергою Закон ІІ визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, ОМСВ, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного ста-

ну, гарантії прав і свобод людини та громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Отже, визначаючи воєнний стан як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, *військовим (але вже не цивільно-військовим. – М. Б.; Б. К.) адміністраціям та ОМСВ повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень* (ст. 1 Закону II), законодавець вводить для його практичного здійснення на територіях, на яких введено воєнний стан, інститут військових адміністрацій (далі: ВА) як *тимчасових державних органів, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян* (ст. 4 Закону II).

Отже, можна констатувати, що воєнний стан, як особливий правовий режим:

- характеризується більшою кількістю ідентифікаційних ознак (зростання переліку найважливіших об'єктів негативного посягання);
- різною просторовою розповсюдженістю (вся держава або окремі її місцевості);
- більш суттєвими обмеженнями, включаючи конституційні права і свободи людини та громадянина, права і законні інтереси юридичних осіб;
- вказівкою на обов'язкову наявність темпоральної ознаки застосування таких обмежень – тимчасові, із зазначенням строку їх дії.

Системний аналіз положень Закону II дає можливість стверджувати, що правовий статус ВА характеризується відповідними особливостями, а саме:

а) рішення про їх утворення приймає Президент України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування (легітимуючий фактор. – *М. Б.; Б. К.*);

б) спостерігається поява нового надзвичайного суб'єкта управління – військового командування, якому згідно з цим Законом надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та ОМСВ запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану (домінуючо-управлінський фактор. – *М. Б.; Б. К.*);

в) ВА населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їхніх повноважень згідно із законом (фактор деєструкції або дефіциту легітимного локального управління. – *М. Б.; Б. К.*);

г) у районі, області ВА утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, при цьому у разі прийняття рішення про утворення районних, обласних ВА їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій (фактор деєструкції або дефіциту легітимного регіонального управління. – *М. Б.; Б. К.*);

д) у разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної ВА посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщати військовослужбовці військових формувань, утворених відповідно до законів

України, особи рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, яких відряджають до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки зі залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу (фактор альтернативного заміщення кадрового складу на регіональному рівні управління. – М. Б.; Б. К.);

е) перелік посад у ВА населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації, затверджує Президент України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України (фактор централізованого вирішення питання щодо заміщення кадрового складу на локально-регіональному рівні управління. – М. Б.; Б. К.);

ж) у зв'язку з утворенням ВА населених пунктів повноваження ВЦА цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною ВА своїх повноважень (фактор трансформації та зміни статусу суб'єкта управління. – М. Б.; Б. К.).

Отже, можна стверджувати, що наведені ВА: по-перше, не тільки фактично й у нормативно-правовому (статусному) розумінні заміщують представницькі та виконавчі ОМСВ у виконанні ними своїх повноважень у визначених законодавством сферах, а й, по-друге, виконують в умовах воєнного стану їх повноваження і функції. По-третє, поглинаючи функціонально організаційно-нормативний масив повноважень представницьких та виконавчих ОМСВ, вони використовують ресурсний потенціал зазначених органів. Такий висновок підтверджується:

А) п. 1 ст. 15 Закону ІІ, який закріплює, що:

а) ВА у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України "Про оборону України", "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію", цим Законом та іншими нормативно-правовими актами;

б) повноваження ВА здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та ОМСВ, з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом;

Б) Частина 2 ст. 15 Закону II (п. п. 1 – 44) містить компетенційні повноваження відповідних ВА населених пунктів на відповідній території, що фактично дублюють відповідні повноваження ОМСВ, які вони здійснюють в умовах мирного часу, але які інтерпретовано до умов воєнного стану;

В) Частина 2 ст. 15 Закону II містить положення про те, що ВА населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані ОМСВ законами України (враховуючи, що в ординарних умовах функціонування державності на кожне одне самоврядне повноваження ОМСВ припадає в середньому три делеговані повноваження органів виконавчої влади, можна стверджувати, що ВА фактично виконують абсолютно увесь об'єм повноваження ОМСВ. – *М. Б.; Б. К.*).

Отже, системно-структурний аналіз відповідно компетенційно-функціональної складової повноважень ВА (ВЦА) населених пунктів на відповідній території, що закріплено у Законі I, Законі II, дає підстави зробити такі висновки: а) у своїй сукупності вони становлять складний симбіоз повноважень військового та цивільного характеру з метою створення системно-комплексного їх масиву, інтерпретованого до умов воєнного стану (інтеграційний аспект. – *М. Б.; Б. К.*); б) у своїй структурній побудові вони не розділяються окремо на предмети відання та повноваження, а сформульовані одночасно, комплексно, у поєднанні цих двох складових феноменології компетенції (комплексний аспект. – *М. Б.; Б. К.*); в) у контексті юридичної техніки наведені повноваження сформульовано у достатньо узагальненому вигляді (юридико-узагальнюючий аспект. – *М. Б.; Б. К.*); г) водночас стає більш зрозумілим становище, результатом якого є усунення ОМСВ від виконання своїх повноважень в умовах воєнного стану, що фактично не тільки блокує, а й нівелює, припиняє діяльність легітимних органів публічної влади, що зазвичай, в ординарному режимі функціонування державності, конституційно-легітимно, професійно і оперативно діють

на локальному і регіональному рівнях (нівельюючий аспект. – М. Б.; Б. К.); д) звідки походить внутрішня суперечливість у змісті діяльності ВА, які фактично виконують повноваження, а звідси й функції ОМСВ, що інтерпретовано в умовах воєнного стану, але за рахунок використання кадрового складу з нефахівців у сфері місцевого самоврядування та комунального і муніципального господарства, а військовослужбовців, що не мають відповідних фахових знань і належного фахового досвіду, тобто, йдеться саме не стільки про назву суб'єкта управління, скільки про його професійно-кадровий та функціонально-діяльнісний потенціал, який фактично не дає можливості ВА належно виконувати повноваження ОМСВ, що ставить у порядок денний питання обов'язкового залучення фахівців ОМСВ до праці в наведених ВА, що чітко та однозначно не передбачено чинним законодавством (семантично-кадровий аспект. – М. Б.; Б. К.); е) враховуючи кадровий склад наведених адміністрацій та порядок їх комплектування, викликає велику кількість запитань якості виконання повноважень ОМСВ у межах ТГ, організація і логістика їх виконання тощо в контексті мінімально стабільного існування та функціонування ТГ (професійно-фаховий та логістичний аспекти. – М. Б.; Б. К.); ж) окрім того, фактично непередбачена перспективна відповідальність адміністрацій перед ТГ за прийняті ним рішення, що порушує демократичні засади публічного управління навіть у екстраординарних умовах функціонування державності (воєнний стан).

Отже, по-перше, необхідно констатувати екстраординарну актуалізацію наведених питань у контексті їх вирішення, свідомо чому є Указ Президента України “Про утворення військових адміністрацій” № 68/2022 від 24 лютого 2022 року [14]; по-друге, у процесі такого вирішення, враховуючи достатньо низький рівень законопроектних та законотворчих робіт з цього питання, треба комплексно врегулювати правовий статус ОМСВ з метою збереження їх управлінського потенціалу та можливостей з управління функціонуванням ТГ. Свідомо актуалізації наведеної проблематики є поява проекту Закону України про внесення змін до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного

стану”, що був схвалений Кабінетом Міністрів України та скерований до Верховної Ради України 09.04 2022 року [15]. Цей законодавчий акт, був у цілому прийнятий 12.05.2022 року і його положення скеровано на вдосконалення системи управління в межах ТГ в екстраординарних умовах їх функціонування, а звідси – й на забезпечення їхньої суб’єктності через відповідну діяльність відповідних сільських, селищних, міських голів та інших ОМСВ [16]. Зокрема, передбачається, що голови місцевого самоврядування можуть одноосібно приймати такі рішення: а) передавати гроші з місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України; б) на розсуд керувати майном, що належить до комунальної власності; в) створювати та реорганізувати комунальні підприємства, установи та організації, включаючи затвердження їхніх статутів; г) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; д) обстеження будівель та споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій; е) створювати за рахунок місцевого бюджету установи, які безкоштовно надають первинну правову допомогу, призначати та звільняти керівників таких установ; ж) самостійно приймати рішення для боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; и) самостійно приймати рішення щодо поводження з небезпечними відходами; к) вносити зміни до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних громад. Окрім того, закон спрощує процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в ОМСВ, посад керівників суб’єктів комунального сектора економіки в умовах воєнного стану.

Треба звернути увагу на те, що в законодавстві України не вирішено низку складних у політичному та морально-етичному плані питань, що торкаються функціонування ТГ в умовах тимчасової окупації територій, на яких вони функціонують.

На нашу думку, в умовах воєнного стану в Україні можна визначити чотири основні сфери (форми) не тільки загальної діяльності існування та функціонування МСВ, ОМСВ, але й ТГ, що ними очолюються, які напряду впливають на формування суб’єктності таких громад і правовий режим реалізації та захисту прав людини, в межах якої (суб’єктності), він і повинен діяти, а саме:

1) в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, які не задіяно у воєнних діях, тобто там, де існують умови для відносно стабільного здійснення діяльності ОМСВ у контексті виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями та можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ, отже, з ординарними та стабільними умовами (за можливості в умовах воєнного стану. – М. Б.; Б. К.) наявності, прояву і функціонування суб'єктності ТГ і правового режиму реалізації та захисту прав людини;

2) в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, де проходить воєнне протистояння з агресором, тобто там, де умови для відносно стабільного здійснення діяльності ОМСВ у контексті виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ суттєво звужуються але є фактично відсутніми, отже, суб'єктність ТГ і правовий режим реалізації та захисту прав людини не може бути забезпечений;

3) в умовах функціонування ТГ та їх ОМСВ на територіях, що тимчасово опинилися під контролем окупаційних військ, тобто там, де умов для відносно стабільного здійснення діяльності легітимних ОМСВ у контексті належного виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ не існує, як результат або блокування таких дій з боку окупантів, або свідомого перешкоджання такій законній діяльності ОМСВ з боку окупантів без безперечного визнання їх окупаційної влади і колаборації з ними, тут також ОМСВ не тільки вельми проблематично, а й фактично не може бути забезпечений правовий режим реалізації та захисту прав людини, що по суті нівелює та демонтує суб'єктність ТГ;

4) в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, що тимчасово були під контролем окупаційних військ та які повернулися під контроль української влади – йдеться фактично про початок функціонування ОМСВ на територіях, на яких проявилися всі ознаки “тотальної війни”, що веде держава-агресор проти України, а саме: руйнування критичної інфраструктури, а також потреба

і необхідність нагальної “соціальної реанімації” ТГ, мешканці яких зазнали злочинів окупаційної влади у всьому їх розмаїтті та понесли безповоротні втрати людського потенціалу. Питання відновлення суб’єктності ТГ у її широкому розумінні (ресурсному, економічному, соціальному тощо), включаючи й забезпечення правового режиму реалізації та захисту прав людини, набувають у таких умовах не тільки підвищеного значення, а й особливої актуалізації та акцентуації в діяльності як ОМСВ, так і центральної влади. Отже, тут насамперед актуалізуються питання відновлення та організації функціонування ТГ та їх ОМСВ в умовах гуманітарної катастрофи та післявоєнної реабілітації локального господарства, включаючи розмінування, вбирання завалів, території, відновлення доріг, забезпечення первинних потреб населення (медичне забезпечення, торгівля хлібом та іншими продуктами первинної необхідності, транспорт, відновлення виробництва тощо), тобто, фактично йдеться про відновлення управлінської та соціальної можливостей території та реанімацію людської спільноти для створення елементарних і мінімальних можливостей функціонування ТГ та діяльності ОМСВ на визволеній території громади.

Отже, залежно від кожної з форм такої діяльності ТГ та ОМСВ, що ними очолюються, повинні здійснювати відповідний комплекс організаційних та організаційно-правових заходів, що насамперед скеровані на відновлення суб’єктності ТГ через: а) забезпечення стабільної життєдіяльності ТГ та одночасну підтримку зусиль ЗСУ щодо відбиття нападу агресора; б) захист членів ТГ від негативного впливу вражаючих факторів воєнних дій, що здійснюються на території ТГ; в) організацію функціонування ТГ в умовах воєнної окупації її території з метою недопущення негативних наслідків такого правового режиму та формування його відповідно до норм і звичаїв міжнародного гуманітарного права; г) відновлення стабільних умов функціонування ТГ після деокупації територій ТГ; д) залучення кола відповідних суб’єктів – органів публічної влади, включаючи й різні рівні ОМСВ, підприємницьких структур, зарубіжних партнерів до соціальної реабілітації територій функціонування ТГ, що виступають основою їх належної суб’єктності.

Яскравим свідомством невіршеності наведених проблем на законодавчому рівні стало звернення міського голови Херсона І. Колихаєва до Президента і влади України з проханням пояснити, як місцевій адміністрації працювати в умовах окупації території російськими загарбниками щодо реалізації заходів відносно продовження існування і функціонування ТГ, включаючи забезпечення її членів комунальними послугами [17].

Отже, треба констатувати, що наведені питання безпосередньо торкаються не тільки питань суб'єктності ТГ, що опинилися в екстраординарному стані функціонування державності та свого існування і функціонування, а також суттєвих питань забезпечення і захисту прав людини, причому за всієї неоднозначності і конфліктогенності їх треба вирішувати.

На сьогодні службовці ОМСВ при вирішенні цього питання опинилися перед дилемою: або працювати в інтересах ТГ, або наразитися на обвинувачення у колабораціонізмі та державній зраді. Зокрема, треба зазначити, що це питання є вельми актуальним, бо воно вже розглядається на рівні Мін'юсту України. Заступниця міністра юстиції України Валерія Коломієць виступила у ЗМІ зі статтею "Треба розрізнати свідомих колаборантів і службовців, які в окупації допомагали людям вижити" [18], в якій вона не тільки провела детальний аналіз чинного кримінального законодавства України з профільних питань, але й виступила на захист службовців ОМСВ, що опинилися в умовах окупації та працюють на благо ТГ в таких складних умовах їх життєдіяльності. Отже, враховуючи особливу актуальність питань, що виникли, органи державного управління повинні розробити відповідні методичні рекомендації, що передбачають функціонування ОМСВ і в таких екстремальних умовах. Вважаємо, що вони мають містити відповідні положення щодо функціонування МСВ в період окупації, хоча б на рівні алгоритму їх поведінки у межах норм міжнародного гуманітарного права, тобто Віденської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року [19].

Резюмуючи, необхідно зазначити, що:

– по-перше, питання захисту прав людини ОМСВ у період воєнного стану (війни) не тільки об'єктивується, але й актуалізується

завдяки здійсненню на території України воєнних дій різної інтенсивності, що апріорі вимагає модифікації їхніх повноважень, у тому числі й у контексті діяльності ОМСВ у сфері захисту прав людини;

– по-друге, питання захисту прав людини ОМСВ у період воєнного стану (війни) особливо актуалізуються під час окупації територій держави, на яких функціонують відповідні ТГ, з боку військ держави-агресора, але воно фактично, враховуючи гібридний характер цієї війни, не знайшло свого належного вирішення в законодавстві України, що потребує відповідної активізації нормопроектної та нормотворчої діяльності парламенту в контексті чіткого та однозначного закріплення відповідного алгоритму дій ОМСВ в екстремальних умовах функціонування державності хоча б шляхом використання бланкетних норм;

– по-третє, наведені положення щодо модифікації суб'єктності ОМСВ, в тому числі й у сфері захисту прав людини, переважно торкаються ведення воєнних дій лише на конвенційній основі, бо в умовах її ведення неконвенційними заходами і методами, що спостерігається в цей час стосовно населених пунктів малої, середньої та великої чисельності (фактично використовуються методи “тотальної війни”), вони втрачають як логіку своєї реалізації, так і реальні можливості впливу ТГ та ОМСВ, що їх уособлюють, на події, що відбуваються та супроводжуються повним руйнуванням інфраструктури місць проживання і великими жертвами серед мирного населення – членів ТГ, що й демонструє фактично нівелювання правового режиму реалізації та захисту прав людини такими органами публічної влади, а звідси й деконструкцію феноменології суб'єктності ТГ та її членів-жителів.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. *Юридична освіта і правова держава : зб. наук. праць*. Одеса, 1997. С. 96–101.

3. Баймуратов М., Кофман Б. Муніципальні права людини як нова константа національного муніципального та конституційного права. *Право України*. 2020. № 10. С. 63–80.
4. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Міжнародне муніципальне право як галузь міжнародного публічного права: до питання про формування галузі. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля. Серія "Право"*. 2021. № 2 (3). С. 7–31.
5. Chinkin C. M. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law. *The International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 38. No. 4 (Oct., 1989). P. 856–858.
6. Орзих М. Ф., Крусян А. Р. Современный конституционализм: теория и перспективы развития. URL : http://www.kspmr.com/MAG/?id_article_4d а 0dac591 (дата звернення: 5.05.2022).
7. Батанов О. В. Феноменологія сучасного муніципального права. URL : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I_21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Unzap_2012_1_24.pdf (дата звернення: 5.05.2022).
8. Сметана В. В. Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: вітчизняний та світовий досвід : дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 2020. 238 с.
9. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
10. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
11. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
12. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.
13. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.
14. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 1.05.2022 р.).
15. Порівняльна таблиця до проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про правовий режим воєнного стану" щодо

- функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Реєстраційний № 7269. URL : file:///C:/Users/Mikhail/Downloads/doc_560160.pdf (дата звернення: 3.05.2022).
16. Верховна Рада України прийняла в цілому Закон щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. URL : <https://www.rada.gov.ua/news/razom/222800.html> (дата звернення: 13.05.2022).
 17. Мер Херсона просить пояснити, як місцевій владі працювати в окупації. URL : https://mind.ua/news/20239942-mer-hersona-prosit-royasniti-yak-miscevij-vladi-pracuvati-v-okupaciyi?fbclid=IwAR3ttCrJqOmILDTJoz-hJnqHPbOVWfsATVnq_d0AI2m_mbJXhSdw4fzAc8Ic (дата звернення: 13.05.2022).
 18. Треба розрізняти свідомих колаборантів і службовців, які в окупації допомагали людям вижити – заступниця міністра юстиції України Валерія Коломієць. URL : https://protocol.ua/ru/treba_rozriznyati_svidomih_kolaborantiv_i_slugbovtsiv_yaki_v_okupatsii_dopomagali_lyudyam_vigiti_zastupnitsya_ministra_yustitsii_ukraini_valeriya_kolomiets/ (дата звернення: 12.05.2022 р.).
 19. Конвенція про захист цивільного населення під час війни. Женева, 12 серпня 1949 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text (дата звернення: 13.05.2022).

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

SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W WARUNKACH STANU NADZWYCZAJNEGO. UWAGI W ŚWIETLE POLSKICH REGULACJI KONSTYTUCYJNYCH I USTAWOWYCH

Samodzielność samorządu terytorialnego jest pojęciem prawnym, “nie może być pojmowana potocznie jako możliwość dokonywania wolnego, niczym nieskrępowanego wyboru” [2, s. 26]. W polskiej doktrynie pojęcie to było definiowane wielokrotnie [10, s. 221–222]. Z punktu widzenia omawianego tematu znaczenie podstawowe w wyznaczaniu zakresu samodzielności ma to, że przepisy prawne wyraźnie określają przypadki, kiedy państwo (albo inne jednostki samorządu terytorialnego [3, s. 28–34]) może wkraczać w sferę działalności samorządu [8, s. 23], a ponieważ na samodzielność samorządu składa się kilka elementów (między innymi prawo własności i inne prawa majątkowe oraz możliwość prowadzenia własnej gospodarki finansowej [4, s. 145]), w każdym z nich osobno muszą istnieć podstawy prawne ingerencji.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego była mocno akcentowana w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego [9, s. 424]. Jeszcze w 1996 r. uogólniając swoje wcześniejsze rozstrzygnięcia stwierdził on między innymi, iż “konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego przy wykonywaniu jego zadań wiąże również organy państwa w zakresie ustawodawstwa. Samodzielność może być przez nie ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy” (wyrok z dnia 23 października 1996 r., sygn.

akt K 1/96 OTK ZU 1996 nr 5, poz. 38). Oznacza to, że samodzielność nie jest wartością bezwzględna, o ile ustawodawca realizuje w ten sposób inne usprawiedliwione cele i wartości konstytucyjne [7, s. 188]. Ingerencja ustawodawcy w samodzielność samorządu terytorialnego nie może ponadto być nadmierna, lecz ocena tego, co jest lub nie jest nadmierne „pozostaje w sferze relatywnie swobodnego uznania ustawodawcy zwykłego” [1, s. 14]. Rozważenie, czy zakaz nadmiernej ingerencji nie został naruszony przez ustawodawcę powinna zależeć od udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: “1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela – zasada proporcjonalności” (Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96 OTK ZU 1996 nr 5, poz. 38).

Analiza doktrynalna prawnych granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz dopuszczalnego zakresu ingerencji państwa bądź innych jednostek samorządu w ich działalność prowadzona jest zwykle z perspektywy normalnego porządku prawnego w państwie. To znaczy takiego układu organów i instytucji oraz procedur, który pozwala państwu sprawnie funkcjonować w warunkach, w których nie występują zakłócenia niemożliwe do przezwyciężenia bez naruszenia tego porządku. Jednakże żadne państwo nie jest wolne od możliwości wystąpienia w nim sytuacji kryzysowych wymagających wyjścia poza takie normalne zasady sprawowania władzy. Racjonalny ustrojodawca powinien je przewidzieć i przygotować państwo oraz jego obywateli do funkcjonowania w szczególnych, trudnych okolicznościach. Dotyczy to oczywiście także szczególnych warunków funkcjonowania samorządu terytorialnego. Zasada konstytucjonalizmu wymaga, aby stało się to na drodze prawnej i miało oparcie w konstytucji. Instrumentem służącym wypełnieniu tego zadania jest instytucja stanu nadzwyczajnego. Jej istotą jest legalne, znajdujące podstawę w konstytucji, ograniczone w czasie, odejście od normalnego porządku prawnego w państwie, w celu ratowania jakiegoś dobra prawnie chronionego.

Konstytucjonalizacja instytucji stanu nadzwyczajnego prowadzi do hierarchizacji wartości konstytucyjnych. Sens wprowadzenia stanu

nadzwyczajnego “polega na tym, że dla ratowania dobra nadrzędnego poświęca się inne dobro”. Z przepisów ustawowych dotyczących poszczególnych kategorii stanu nadzwyczajnego wynika, iż wśród dóbr poświęcanych przez polskiego prawodawcę w sytuacji szczególnego zagrożenia jest samodzielność samorządu terytorialnego. Przewidując możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego prawodawca, musi wskazać te wartości, które są na tyle istotne, że dla ich ochrony zezwoli na poświęcenie innych, również uznawanych i cenionych. Jeżeli jakiegokolwiek dobro traktowane jest w konstytucji jako wartościowe, to jego naruszenie zasadniczo musi być oceniane negatywnie. Przed ustrojodawcą konstytucjonalizującym stan nadzwyczajny staje odwieczny problem, “czy cel uświęca środki”.

Samodzielność samorządu terytorialnego jest elementem konstytucyjnego ładu instytucjonalnego. Wskutek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego “normalny” porządek zostaje zastąpiony ładem “szczególnym”, niezbędnym dla ratowania wartości chronionych przy pomocy stanu nadzwyczajnego. Prawodawca, dopuszczając taką możliwość, niekiedy musi naruszyć wartości, którymi kierował się, budując instytucje konstytucyjne na czas wolny od szczególnych zagrożeń.

Zmiany w strukturze organów władzy publicznej i w układzie ich kompetencji na czas stanu nadzwyczajnego mogą polegać na: utworzeniu organów szczególnych właściwych tylko dla stanu nadzwyczajnego, zniesieniu lub zawieszeniu działania niektórych organów, przejęciu kompetencji jednych organów przez drugie, zmianie wzajemnych zależności pomiędzy organami, a także na rozszerzeniu kompetencji organów władzy państwowej. Generalnie rzecz biorąc w polskim prawie konstytucyjnym przyjęto jako zasadę, że organy władzy publicznej po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego funkcjonują w dotychczasowej strukturze. Odstępstwa od tej reguły stanowią wyjątek.

Polska Konstytucja w poświęconym wyłącznie stanom nadzwyczajnym rozdziale XI przewiduje możliwość wprowadzania na części albo całym terytorium państwa: stanu wojennego (art. 229), stanu wyjątkowego (art. 230), stanu klęski żywiołowej (art. 232). Stan wojenny wprowadzany jest w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony

przeciwko agresji. Stan wyjątkowy w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego a stan klęski żywiołowej w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Każdemu ze stanów nadzwyczajnych poświęcono osobną ustawę. Stany nadzwyczajne mogą być wprowadzane jedynie wówczas, gdy "zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające".

To, że regulacje ustawowe dotyczące stanu nadzwyczajnego zezwalają na ingerencję w konstytucyjne zasady decentralizacji władzy publicznej i samodzielności samorządu terytorialnego nie budzi wątpliwości. W doktrynie ta ingerencja nazywana jest "tymczasowym wygaszeniem", "zawieszeniem", "ograniczeniem", "przełamaniem", "znaczącą rekonstrukcją" zasad decentralizacji i samodzielność samorządu terytorialnego, "rezygnacją" z tych zasad, "odstąpieniem" od nich, "naruszeniem reguł konstytucyjnych", utratą w "znacznym stopniu" przywileju niezależności czy uprawnień wynikających z zasady decentralizacji władzy publicznej.

Najbardziej drastycznym naruszeniem zasad decentralizacji władzy publicznej i samodzielności samorządu terytorialnego jest zawieszenie jego organów lub zawieszenie określonych ich uprawnień. Przyczyną zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa w stanie wojennym lub stanie wyjątkowym jest brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub realizacji działań wynikających odpowiednio z ustawy o stanie wojennym lub z ustawy o stanie wyjątkowym (art. 14 ust. 1 ustawy o stanie wojennym, art. 12 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym). Decyzję o zawieszeniu podejmuje Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego wojewody. Zawieszenie następuje do czasu zakończenia stanu wojennego czy wyjątkowego albo na czas określony przez Prezesa Rady Ministrów, z tym, że zawsze stan zawieszenia ustaje wraz z zakończeniem odpowiedniego stanu nadzwyczajnego (art. 14 ust. 4 ustawy o stanie wojennym, art. 12 ust. 4 ustawy o stanie wyjątkowym). Wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów przejmuje komisarz rządowy powoływany także przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody (art. 14 ust. 2 ustawy o stanie wojennym, art. 12 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym).

Ustawa o stanie wojennym przewiduje ponadto uprawnienie Rady Ministrów do zawieszania organów władzy publicznej w strefie działań wojennych i przekazania ich kompetencji organom wojskowym (art. 11 ust.1 pkt. 4 i 5 ustawy o stanie wojennym).

W czasie stanu klęski żywiołowej zawieszono mogą być uprawnienia starosty i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z kierowaniem działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, gdy są oni niezdolni do takiego kierowania albo kierują nimi niewłaściwie (art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 5 i art. 11 ust. 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej). Decyzję o zawieszeniu uprawnień podejmuje wojewoda.

Ustawy o stanach nadzwyczajnych nie przewidują możliwości ani procedury zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji o zawieszeniu organu samorządu terytorialnego lub jego uprawnień [5, s. 217–218; 6, s. 99–100]. Tym samym ustawodawca zdecydował się na ograniczenie, na czas stanu nadzwyczajnego, nie tylko samodzielności samorządu terytorialnego, ale także zasady sądowej ochrony tej samodzielności [art. 165 ust. 2 Konstytucji RP].

Podległość pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej; podległość w ramach organów samorządu terytorialnego; szczególne kryteria nadzoru nad samorządem terytorialnym; szczególny krąg organów ten nadzór sprawujących; – to tylko niektóre z niewystępujących w normalnej sytuacji w państwie rozwiązań mających służyć zwalczaniu szczególnego zagrożenia, z którym wiąże się wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Zaproponował je ustawodawca uważając za racjonalne. Ocena ich skuteczności będzie możliwa tylko z punktu widzenia konkretnego zastosowania. A nawet wtedy, wobec wielości pozaprawnych czynników warunkujących osiągnięcie zasadniczego celu stanu nadzwyczajnego (jest nim przywrócenie naruszonego dobra wskazanego przez ustrojodawcę lub usunięcie zagrożenia dla tego dobra) trudno będzie z całą pewnością stwierdzić, że były one nieskuteczne. Z drugiej strony konstytucyjność tych rozwiązań budzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia realizacji zasad decentralizacji władzy publicznej i samodzielności samorządu terytorialnego. Wydaje się, iż jedynym wyjściem z sytuacji jest korekta przepisów konstytucyjnych wątpliwości te usuwająca. Oczywiście nie jest dobrym

zabiegiem zmiana Konstytucji po to, aby uwolnić przepisy ustawowe od zarzutu niekonstytucyjności. Powinno działać się odwrotnie, ale, jak mi się wydaje doktryna, nie znalazła spójnej koncepcji pozwalającej w zgodzie z konstytucją zastąpić obowiązujące regulacje dotyczące stanu nadzwyczajnego innymi spełniającymi to samo zadanie.

Bibliografia

1. Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M. Prawo samorządu terytorialnego. Katowice. 2001.
2. Błaś A. Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. E. Ura red. *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*. Rzeszów, 2005.
3. Bojanowski E. Samodzielność wspólnot samorządowych wewnątrz systemu samorządu terytorialnego. E. Ura red. *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*. Rzeszów, 2005.
4. Ganowicz E. Zasada subsydiarności w organizacji i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej. *Wrocławskie Studia Politologiczne*. 2016. nr 20.
5. Korczak J. Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny red. *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*. Rzeszów, 2008.
6. Korczak J. Wojewoda – Marszałek Województwa – zadania w bezpieczeństwie państwa. A. Chajbowicz, Kocowski T. red., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*. Wrocław, 2009.
7. Lipowicz I. Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle konstytucji. *Przegląd Sejmowy*. 2007. nr 4.
8. Niewiadomski Z. Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego: zagadnienia administracyjnoprawne. Warszawa, 1994.
9. Skoczylas A., Piątek W. Zasada decentralizacji władzy publicznej. M. Safian, L. Bosek red., *Konstytucja. Komentarz*. Warszawa, 2016. T. I.
10. Syryt A. Wyznaczanie zadań władzy publicznej a samodzielność samorządu terytorialnego. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk red. *Nowe zjawiska w administracji publicznej. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*. Warszawa, 2015.

Воронов Марк Миколайович,
*завідувач кафедри
конституційного і муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного університету
ім. В. Н. Каразіна, кандидат юридичних наук, доцент*

Воронова Ізабелла Володимирівна,
*доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
ім. В. Н. Каразіна,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Історія нашої держави поділилася до і після 24 лютого 2022 року. Сьогодні на теренах України нові реалії. Це стосується всіх сфер життєдіяльності публічних інституцій країни, інститутів громадянського суспільства і життя пересічних українців. Уже більше ста днів триває вітчизняна війна українського народу проти імперської росії. Це війна за нашу Батьківщину, незалежність, цілісність, українську мову, цінності української нації, за українців. В Україні з 24 лютого 2022 року був введений воєнний стан, який встановив нові правові приписи стосовно діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні, суттєво змінив парадигму їх роботи. Зокрема, ми маємо мати нове розуміння сучасного вектора роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування під час реального воєнного часу.

Нагадуємо, що з 2015 року в Україні з різною динамікою відбувався процес децентралізації публічної влади, важливою складовою якого була муніципальна реформа. Зауважимо, що ключовим *негативним* чинником багатьох реформ у нашій державі є їх імітація, тобто певний правовий, матеріальний, фінансовий,

організаційний процес, який за своєю сутністю передбачає реалізацію низки встановлених заходів, а також відповідний алгоритм звітування перед нашими зарубіжними партнерами. З часом, ми спостерігаємо, що йдеться про імітаційні заходи, самопіар, професійне ухиляння з наступним поясненням проблем реформування з боку відповідальних за реформу осіб і, як наслідок, жодного позитивного результату.

На нашу думку, існують декілька чинників, які можуть істотно впливати на темпи і особливо на *реальність* будь-якої реформи в країні. По-перше, це роль постаті (особистості) високопосадовців, які проголошують пріоритетність і доцільність реформи, котрі в подальшому мають докладати системних зусиль для реалізації завдань і цілей реформування. Щодо реформи місцевого самоврядування (муніципальної реформи), то можна зазначити, що найбільш швидкі та ефективні кроки її втілення відбулися в час віце-прем'єрства, головування у Верховній Раді України та прем'єрства В. Гройсмана. Успішний у минулому міській голова Вінниці дуже добре розуміється в проблематиці місцевого самоврядування, а головне, є його палким прибічником (симпатиком). Зауважимо, що йдеться не про наші політичні уподобання до політичної сили, яку очолює В. Гройсман. Варто відзначити, що саме В. Гройсман як прагматичний менеджер, в різних іпостасях став локомотивом реальних кроків у процесі муніципального реформування в Україні. Ми можемо згадати насамперед успішну бюджетну децентралізацію, яка дала змогу досить швидко посилити фінансову спроможність територіальних громад; реалізацію процесу добровільного об'єднання територіальних громад, який допоміг створити потужні громади тощо.

Водночас вважаємо стратегічною проблемою в процесі становлення засад системи місцевого самоврядування є обмеженість симпатиків (хедлайнерів) місцевого самоврядування серед державних посадовців високого рівня в історії незалежної України. На жаль, ми можемо констатувати, відсутність ціннісного розуміння значущості місцевого самоврядування як складової публічної влади серед Президентів України, прем'єр-міністрів України, голів Верховної Ради України. Це обумовлено, перш за все, відсутністю

досвіду роботи на місцевому рівні, зокрема, в місцевому самоврядуванні. Важливою рисою державного діяча має бути його розуміння сутності та значення місцевого самоврядування в процесі побудови успішної та потужної держави для людей. Зазначаємо, що симпатика (хедлайнери) місцевого самоврядування добре розуміють необхідність рівноправних партнерських відносин між державною і муніципальною владами, які допоможуть гармонізувати ці відносини з метою побудови демократичної, правової, соціальної держави. Проте майже вся історія української незалежності свідчить про тотальне домінування, пріоритетність державної влади над місцевим самоврядуванням. Можливо, багато хто не побачить у цьому великої проблеми. Дійсно, за тридцять років незалежності України ще триває процес становлення інститутів місцевого самоврядування, є певна обмеженість позитивних практик і ефективних менеджерів на місцевому рівні. Але, на нашу думку, успішне місцеве самоврядування – це важлива ціннісна категорія, яка є складовою ефективною і потужною держави.

Другим важливим чинником успішної муніципальної реформи є політичний чинник. Йдеться про політичну волю щодо її реалізації, як у хедлайнерів такої реформи, так і в політичній еліті. Політичний консенсус у Верховній Раді України допоможе здійснити якісний правовий супровід муніципальної реформи, тобто створення належних правових, фінансових, матеріальних, організаційних та інших основ діяльності органів муніципальної влади. Саме відсутність політичного консенсусу і волі стали причинами, що дотепер не ухвалено конституційні зміни щодо децентралізації в українському парламенті. Це є суттєвою проблемою, яка гальмує реалізацію муніципальної реформи, впливає на її системність. Органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні та інші органи виконавчої влади, місцеві органи державної виконавчої влади, військово-цивільні адміністрації) мають встановити оптимальні умови для діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які допомагають створити працюючий механізм місцевої влади. Політичний чинник також впливає на роботу органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це обумовлено особливостями формування елементів системи місцевого са-

моврядування на місцевих виборах шляхом застосування, як правило, виборчих систем партійного представництва, з подальшим політичним структуруванням представницьких органів місцевого самоврядування (створення і робота депутатських фракцій).

По-третє, важливим чинником реформи є сприйняття громадянами сутності, змісту, завдань і цілей муніципального реформування. Вважаємо, що невід'ємною складовою успішності реформи в сучасних умовах відкритого цифрового суспільства є її професійне інформаційне забезпечення, тобто відкритий діалог між владою і людиною, між владою й інститутами громадянського суспільства. Будь-яка реформа має забезпечити позитивні результати (зміни) для жителів громади. Влада зобов'язана працювати на результат, а не імітувати певний процес.

Варто зазначити, що під час воєнного стану існує ситуаційна обмеженість процесу продовження муніципальної реформи. Зрозуміло, що тепер наявний новий якісний стан місцевого самоврядування, який зумовлений сучасними викликами й особливою відповідальністю. Попри воєнний стан, місцеве самоврядування продовжило і продовжує на сьогодні свою роботу. Сьогоднішні реалії місцевого самоврядування неоднакові для різних регіонів України. Є велика кількість громад, які перебувають у тимчасовій окупації. Є громади, які знаходяться в зоні активних бойових дій. Існують громади на деокупованих територіях. Є величезна кількість громад, на території яких не ведуться активні бойові дії. У кожній із таких громад органи місцевого самоврядування виконують як "звичайні", так і специфічні повноваження залежно від виду перелічених громад. Окрім забезпечення комунальними послугами, створення умов для функціонування місцевої економіки, роботи дошкільних, шкільних навчальних закладів, надання транспортних та інших послуг, органам місцевого самоврядування додалися інші специфічні повноваження, а саме: реєстрація тимчасово переміщених осіб, забезпечення їх житлом, всім необхідним для життя, роботою, допомога іншим громадам, ЗСУ, НГУ, підрозділам ТрО тощо. Додаткові повноваження, які випали на долю місцевої влади в перші дні війни – це великий вплив внутрішньо переміщених осіб. Органи місцевого самоврядування всіх рівнів співпрацюють з

військовим командуванням та військовими адміністраціями, а за потреби погоджують між собою окремі повноваження. Органи місцевого самоврядування організували реєстрацію, видачу відповідних довідок та за допомогою членів громад налагодили процес розміщення людей, які вимушені були покинути свої оселі. Під час воєнних дій окремі населені пункти України опинилися під тимчасовою російською окупацією і перед представниками органів місцевого самоврядування постало питання, як діяти за таких умов. Тому вкрай проблемним питанням є робота органів і посадових осіб місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях. Зрозуміло, що на початок війни існувала правова прогалина щодо такої правової ситуації. Вона не унормована дотепер. Це є великою проблемою. Незважаючи на війну, Верховна Рада України ухвалила низку змін до правових актів у сфері муніципального законодавства, які спрямовані на оптимізацію роботи органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Вважаємо, що український парламент має продовжувати свою системну законотворчу діяльність у сфері місцевого самоврядування в умовах воєнного стану на території України, насамперед щодо вдосконалення механізмів місцевої демократії, а також покращення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в органах місцевого самоврядування, посад керівників суб'єктів комунального сектору економіки тощо.

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

Шинкарьов Андрій Миколайович,
*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»"*

НЕЗВОРОТНІСТЬ КУРСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Основними завданнями, які сьогодні стоять перед українською державою, є збереження суверенітету, забезпечення економічної, ресурсної, цивільної та продовольчої безпеки, прискорення європейської і євроатлантичної інтеграції, відновлення сталого господарського розвитку, поновлення гідного рівня життя та безпеки громадян, підвищення дієвості управління на загальнодержавному регіональному і місцевому рівнях в умовах воєнного стану. Вирішення цих та інших питань значною мірою залежить від удосконалення правового регулювання механізмів та інструментів державного управління.

Тим часом спостерігається негативна тенденція зростання агресивного впливу зовнішньої загрози (війни РФ проти України) на систему публічного управління в Україні, зокрема на ефективність функціонування організаційно-правових механізмів економічного розвитку, які задля адаптації до умов воєнного стану потребували оперативного нормативного коригування та врегулювання. Цю роботу Верховна Рада України провадить у режимі 24/7. Повний перелік законів та постанов Парламенту України, які

прийняті в умовах воєнного стану можливо подивитися за посиленням [1].

Відзначимо, що сучасні ризики та загрози усій системі управління загалом і економічній (ресурсній) безпеці зокрема вимагають додаткової уваги та оцінювання вразливих механізмів та інструментів системи публічного (державного й місцевого) управління та адміністрування стосовно умов воєнного стану. Вважаємо, що такими проблемами є: суттєві структурні диспропорції, монополізм і закритість окремих виробництв, наявні перешкоди розвитку військового та оборонного секторів, недооцінювання цивільного захисту населення та територій, невирішеність проблем енергетичної та технологічної залежності вітчизняної економіки від РФ, неконтрольований вплив за межі України матеріальних і фінансових ресурсів, діяльність тіньових структур, діяльність у нашій країні ворожих агентів, відсутність професійної школи публічного управління та адміністрування та інші.

Зрозуміло, що за умов російської військової агресії національна система публічного управління потребує новітніх підходів, що своєю чергою вимагає впровадження у вітчизняну практику зарубіжного управлінського досвіду (ініціатив) на основі сучасних підходів до публічного управління.

Слушною є думка відомого американського філософа Френсіса Фукуями стосовно того, що українцям вдається перемогти та витіснити росіян із територій, які вони захопили. Як зазначалося у його статті, опублікованій ще 10 березня 2022 року, росія з декількох причин, можливо, рухається до повної поразки у своїй війні в Україні [2]. На той час матеріал привернув значну увагу в світі, і багато людей вирішили, що автор занадто оптимістичний. Проте значна частина цього передбачення неухильно підтверджується. Фактично росіяни зазнали поразки у своїх спробах захопити Київ і на початку квітня, зазнавши значних втрат, вимушені були покинути раніше захоплені території північної України.

Сучасний етап розвитку нашої держави потребує впровадження комплексу заходів у сфері публічного управління життєдіяльністю українського суспільства, зокрема державного управління

та місцевого самоврядування. У цьому контексті провідну роль посідають питання функціонування цілісної системи публічного управління в умовах воєнного стану й особливо її пріоритету – системи ресурсного життєзабезпечення людини.

Відзначимо, що у відносинах і переговорах із росією Україна має принципові, так звані “червоні лінії”. Йдеться про суверенітет, незалежність та територіальну цілісність. На цьому однозначно наголосив спікер Верховної Ради Руслан Стефанчук. За його словами, “у цих переговорах питання української незалежності, територіальної цілісності та українського суверенітету не можуть стояти. Вони не можуть бути предметом будь-яких домовленостей. Це ті червоні лінії, які ніхто з влади не перейде, це є священним”. Він додав, що вірить у дипломатичний шлях для завершення війни. Однак після скоєних російськими окупантами звірств “цей коридор стає все вужчим... Ця війна не потрібна нікому. Це розуміють усі здорові сили в суспільстві. Весь світ об’єднався навколо України, весь світ нас підтримує – хтось більше, хтось менше. Байдужих немає. Усі розуміють, що сьогодні Україна воює за світову демократичну цивілізацію. Мені здається, що одній людині в росії треба просто вийти з бункера і подивитися, що він зробив і до чого довів теперішній світ”, – заявив Стефанчук, зазначивши, що він дуже закликає припинити всі обстріли, атаки та почати говорити [3].

Водночас нині в Україні необхідні дії щодо подовження процесу децентралізації; підвищення дієвості нового адміністративно-територіального устрою; забезпечення ефективного розвитку на регіональному та місцевому рівнях. Такі напрями мають виступати пріоритетами державної публічної політики та предметом ґрунтовного аналізу урядовими та науковими інституціями, фахівцями з державного управління та інших галузей споріднених наук з метою розроблення стратегії розвитку та управління, спрямованої на забезпечення збалансованого зростання та забезпечення життя людини в умовах воєнного стану.

Обраний Україною євроінтеграційний вектор розвитку передбачає суттєву модернізацію механізмів публічного управління та адміністрування на якісно нових засадах у зв’язку з інтенсифікацією інтеграційних процесів і отриманням нашою державою офі-

ційного статусу країни-кандидата на членство в Європейському Союзі, а це своєю чергою зумовлює необхідність законодавчого забезпечення відповідних проблем. Також варто зауважити, що незважаючи на певну кількість досліджень у сфері публічного управління, в Україні ще не розроблено універсальний підхід до розв'язання проблем недостатньої ефективності діяльності органів публічного управління та адміністрування. З огляду на це виникає об'єктивна потреба в удосконаленні методологічного апарату з метою підвищення достовірності одержуваних даних. Тому видається доцільним розвиток сучасної методології шляхом залучення інструментарію низки суміжних наук, які фокусуються на малодосліджених аспектах розвитку, зокрема юридичної.

Відзначимо також, що питаннями формування та розвитку системи публічного управління та адміністрування займається галузь науки "Державне управління". Однак, зважаючи на складність зазначених питань і суттєві напрацювання інших галузей наук, постає потреба спільних досліджень проблем управління та регулювання за допомогою економічної та юридичної науки [4, с. 88].

Дієве публічне управління та адміністрування за своєю сутністю є домінантою громадянського суспільства і сферою реальної демократії в державі, проте відповідні функції, на жаль, повною мірою досі не виконуються. Попередні спроби реформ системи публічного управління та адміністрування виявилися недостатньо ефективними, оскільки зроблені практично без урахування специфічних проявів об'єктивних ринкових законів і тенденції змін щодо їх дії у певних умовах.

Наявний комплекс засобів публічного управління та адміністрування потребує розширення переліку інноваційних управлінських підходів завдяки тим із них, що не потребують додаткового фінансування та спроможні використати приховані нематеріальні ресурси. Це важливо за умов воєнного стану та формування потужної економіки тилу.

Не відповідає сучасним потребам і наявний рівень взаємодії соціально-економічних систем та їхніх елементів, що функціонують у публічному управлінні та адмініструванні. В умовах війни це особливо стосується як системи національних, регіональних

і місцевих органів публічного управління, так і інститутів громадянського суспільства, адже на сьогодні фактично відсутня цілісна система територіальних громад як спільнот, здатних виробляти й реалізовувати рішення, виходячи зі статусу носія права на місцеве самоврядування, закріпленого Конституцією України.

Безперечним є те, що в умовах воєнного стану та викликів сьогодення необхідне більш дієве та ефективне законодавче забезпечення публічного управління та адміністрування у сфері територіального та ресурсного розвитку. Зокрема, потребує вдосконалення реалізація прогностичної та планувальної функцій управління, які мають краще забезпечувати розвиток економічної та соціальної складових шляхом підвищення точності й достовірності прогнозів. На жаль, існуючі механізми розвитку публічного управління та адміністрування поки що не забезпечують отримання необхідних соціальних і економічних результатів.

Незважаючи на те, що Українською державою останнім часом уже вжито заходів щодо реформи публічного управління та адміністрування, існує низка об'єктивних стримувальних чинників, через які прогнозований результат не завжди досягається в очікувані терміни. У цьому контексті дослідження законодавчого забезпечення діяльності органів публічного управління та адміністрування видається цілком необхідним, адже це дасть змогу уточнити певні механізми та часові пріоритети у сфері розвитку всієї національної управлінської системи України [5, с. 75].

Окремим напрямом досліджень у зазначеній сфері є реформування територіальної організації влади в Україні та визначення першочергових проблем, які потребують розв'язання. До них, зокрема, належать:

- погіршення якості та доступності публічних послуг; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
 - нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
 - зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зменшення рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
 - корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їхньої діяльності, значний рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
 - надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
 - певне відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин;
 - посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок недостатньої дієвості місцевого самоврядування.
- Реалізація означених напрямів сприятиме:
- посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їхньої діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
 - доступності публічних послуг, підвищенню їхньої якості;
 - впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;
 - запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

- створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;
- формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів;
- стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;
- удосконаленню повноважень виконавчих органів обласних і районних рад;
- зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;
- забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Безперечно, такі масштабні перетворення не відбуваються швидко та потребують часу. Особливо складно це забезпечити за умов воєнного стану.

Список використаних джерел

1. Документи видавника (Верховна Рада України). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&user=a&org=1&typ=1%7C2&dat=20220224&datl=2>
2. Фукуяма Ф. Українці витіснять росіян із захоплених територій. Відомий американський філософ Френсіс Фукуяма називає причини, чому Україна переможе. URL : <https://nv.ua/ukr/opinion/recommends/ukrajina-peremozhe-frensis-fukuyama-pro-te-chim-zakinchitsya-viynarosiji-ostanni-novini-50236988.html>
3. Юськів К. Стефанчук назвав “червоні лінії” України. URL : <https://ua.korrespondent.net/ukraine/4472265-stefanchuk-nazvav-chervoni-linii-ukrainy>
4. Воротін В., Коваль О., Проданик В. Територіальне управління ресурсним і продовольчим забезпеченням: “Сади перемоги” в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2022. Вип. 2. С. 88–94.
5. Воротін В. Є., Коваль О. М., Проданик В. М. Організаційно-правове та ресурсне забезпечення системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу проектів законодавчих актів, включених до порядку денного п’ятої сесії Верховної Ради України дев’ятого скликання, лютий 2021 р. – липень 2021 р.). *Збірник наукових праць “Актуальні проблеми державного управління”. ОРІДУ*. 2021. Т. 3. № 84. С. 73–79.

Дробуш Ірина Вікторівна,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
Національного університету "Острозька академія"*

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Жахливі людські жертви та руйнування українських міст та сіл, об'єктів критичної інфраструктури, спричинені військовою агресією з боку РФ, поставили під сумнів дієвість механізму колективної безпеки та стали серйозним викликом для усіх держав та народів, які мають стримати агресора, посприяти економічній стабілізації та зміцненню обороноздатності України.

В умовах воєнного стану критично важливими є ефективність та злагодженість дій усіх органів публічної влади, а також належне та безперервне функціонування органів місцевого самоврядування, які на рівні громади вживатимуть заходи національного спротиву, надаватимуть гуманітарну допомогу як її мешканцям (у т. ч. й вимушено переміщеним особам), так і деокупованим/окупованим громадам інших регіонів.

Водночас існують різні погляди на необхідність існування місцевого самоврядування в умовах війни. Зокрема в Рекомендаціях щодо припинення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану йдеться про припинення повноважень районних і обласних рад на усій території України у зв'язку з утворенням відповідних військових адміністрацій. Це важливо зробити для унеможливлення використання ворогом цих рад чи окремих депутатів для проведення їхніх псевдозасідань чи в інший спосіб здійснення підривної діяльності. Щодо утворення військових адміністрацій на рівні громад (села, селища та міста), то тут військові адміністрації не повинні, а можуть утворюватися (частина третя ст. 4 Закону України "Про правовий режим воєнного стану"). У разі утворення військової адміністрації в громаді (чи

населеному пункті) повноваження відповідних органів місцевого самоврядування припиняються. Вся влада в громаді переходить до військової адміністрації з дня її утворення. Місцеве самоврядування відновить роботу тільки після проведення нових виборів по завершенні воєнного стану. Військовому командуванню України треба розглянути можливість оперативного та доволі масштабного утворення військових адміністрацій на рівні громад і населених пунктів для забезпечення координованості оборони держави в умовах воєнного стану. Це особливо важливо в громадах, які вже зараз живуть в умовах військових дій/окупації/блокади/оточення території громади чи загрози таких дій. В цих громадах треба утворювати військову адміністрації невідкладно, а також приймати такі ж рішення щодо усіх громад у межах відповідного району чи навіть області [1]. Такі пропозиції зумовлені побоюваннями щодо колабораціонізму, оскільки колаборантами є представники місцевого самоврядування, зокрема мер Куп'янська на Харківщині, в Мелітополі місцева депутатка оголосила себе мером і співпрацює з окупантами. Водночас маємо й інші приклади дієвої взаємодії місцевої влади з військовими адміністраціями, зокрема Харківська та Сумська обласні ради звернулися до країн-членів НАТО закрити небо над Україною, Херсонська обласна рада відкинула пропозиції окупанта про створення ХНР і референдум з цього питання, міський голова Харкова І. Терехов відмовився здати місто ворогу, міського голову Мелітополя І. Федорова викрали і безуспішно намагалися схилити на бік окупанта, і таких прикладів чимало.

Маємо законодавчу практику створення військової адміністрації на рівні громади. Указом Президента України від 18 квітня 2022 року утворено Народицьку селищну військову адміністрацію Коростенського району Житомирської області [2].

Залежно від реального стану ситуації (окупація, деокупація, території, де ведуться бойові дії) органи місцевого самоврядування виконують функції зі забезпечення належної реалізації правового статусу особи-члена територіальної громади та вимушено переміщених осіб, оборонну функцію, функції, спрямовані на збереження життя та здоров'я членів територіальних громад, їх евакуація на

підконтрольну територію України, відновлення інфраструктури територіальної громади після деокупації території, налагодження логістики гуманітарної допомоги громадам, які її потребують.

Варто наголосити на важливості заходів, які організовують та здійснюють з метою сприяння обороні України шляхом максимально широкого залучення громадян України до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави, стримування і відсіч агресії та завдання противнику неприйнятних втрат, з огляду на які він буде змушений припинити збройну агресію проти України. Відповідно до ст. 14 Закону України “Про основи національного спротиву” органи місцевого самоврядування: беруть участь у підготовці та виконанні завдань національного спротиву в мирний час та в особливий період; 2) забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів територіальної оборони місцевого значення; 3) сприяють створенню добровольчих формувань територіальних громад; 4) забезпечують життєдіяльність населення і функціонування об’єктів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 5) сприяють популяризації участі в заходах національного спротиву.

Аналогічними є й повноваження сільських, селищних, міських голів, які сприяють підготовці територіальної громади та відповідної території до національного спротиву; взаємодіють з питань територіальної оборони з органами державної влади, органами управління, сили і засоби яких залучають до виконання завдань територіальної оборони у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; сприяють створенню добровольчих формувань територіальних громад та реалізації заходів національного спротиву [3].

Особливо актуальною є потреба в оперативному прийнятті рішень, які безпосередньо впливають як на життєздатність територіальної громади (її спроможність якісно опрацьовувати виклики воєнного часу), так і обороноздатність та безпеку територіальних громад і держави на тлі повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України.

Отже, існує потреба у прискоренні прийняття управлінських рішень в умовах війни, забезпечення безперервності функціону-

вання органів публічної влади, в тому числі комунального сектору економіки на усіх рівнях.

Саме з цією метою Верховна Рада прийняла Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану” [4].

Розширено повноваження голів громад. У період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для вживання заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо: 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 2) створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 4) поводження з небезпечними відходами.

Договори, укладені під час дії воєнного стану сільським, селищним, міським головою від імені ради з питань, визначених частинами четвертою і п'ятою ст. 9 (якщо вони належать до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради), не потребують затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою, якщо строк дії таких договорів не перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану. У разі якщо строк дії таких договорів перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану, сільська, селищна, міська рада протягом 30 днів від дня припинення чи скасування воєнного стану приймає рішення про затвердження таких договорів та строк їх дії.

У разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених частинами четвертою і п'ятою ст. 9 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за

погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

Таким способом, законодавчо регламентований статус органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану сприяє зміцненню обороноздатності держави, допомагає ефективно реагувати на глобальні виклики сьогодення та реалізувати права людини в громадах з огляду на конкретну військову ситуацію.

Список використаних джерел

1. Рекомендації щодо припинення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: НУ "КМА". URL : <http://www.slideshare.net/CentrePravo>
2. Про утворення військової адміністрації : Указ Президента України № 260/2022 від 18 квітня 2022 р. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/2602022-42197>
3. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 року. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2021. № 41. Ст. 339.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

Bugajska Beata,
doktor habilitowany nauk prawnych
profesor Uniwersytetu Szczecińskiego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

CENTRUM POMOCY “SZCZECIN–UKRAINIE”. STUDIUM PRZYPADKU MIASTA SZCZECIN

Wprowadzenie. Szczecin z uwagi na przygraniczny, portowy charakter metropolii jest miastem otwartym dla cudzoziemców. Wskazują na to, określone w Strategii Rozwoju Szczecina 2025, kierunki rozwoju miasta, w szczególności zwracające uwagę na to, że Szczecin to miasto otwarte na nowe idee i przybyszy z innych regionów i krajów, miasto otwarte i tolerancyjne (...). Na przestrzeni ostatnich lat obserwujemy wzrost liczby osób spoza Unii Europejskiej, szczególnie z Ukrainy, którzy są aktywne na szczecińskim rynku pracy i coraz chętniej włączają się w życie lokalnych społeczności. Według stanu na dzień 29.06.2021 r. liczba zameldowanych osób z Ukrainy wynosiła 4 136. Jednak, tylko w oparciu o liczbę oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom, wiemy, że w Szczecinie od lat przebywa dużo większa grupa obywateli Ukrainy. Wychodząc naprzeciw nowym potrzebom, dostrzegając potencjał cudzoziemców, w tym obywateli Ukrainy, podejmowano działania mające na celu rozszerzenie działań informacyjno – integracyjnych na rzecz cudzoziemców i ich rodzin. W 2019 roku, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, uruchomione zostało Centrum Informacyjne dla Cudzoziemców, celem którego jest udzielanie wsparcia cudzoziemcom w postaci bezpłatnej informacji oraz poradnictwa w zakresie codziennego funkcjonowania w środowisku lokalnym w obszarze społecznym i zawodowym. Prezydent Miasta Szczecin, powołując w 2020 roku Pełnomocnika ds. równości, wskazał jako priorytetowy obszar przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość i pochodzenie etniczne. W ramach miejskiego programu dotacyjnego “Szczecin tworzymy 2021”, wspierane były inicjatywy sektora pozarządowego m. in. w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji cudzoziemców. Tym samym, dotychczasowe doświadczenia w zakresie

pomocy i integracji cudzoziemców, potencjał instytucjonalny, organizacyjny, zarówno jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, sektora prywatnego pozwoliły, w sytuacji napaści militarnej Rosji na Ukrainę, na szybkie zbudowanie adekwatnego do potrzeb systemu wsparcia.

Od początku wojny w Ukrainie, według informacji polskiej Straży Granicznej, granicę polsko-ukraińską przekroczyło ponad 4,43 mln uchodźców z Ukrainy, głównie kobiety i dzieci. Skala przybywających do Szczecina uchodźców jest trudna do przewidzenia, gdyż sytuacja na terenach przygranicznych w południowo – wschodniej Polsce oraz w innych dużych miastach Polski jest zmienna. Migracja obywateli Ukrainy do innych części kraju, w tym do Szczecina, odbywa się dynamicznie. Część osób przybywających do Szczecina udaje się do innych miast w województwie zachodniopomorskim oraz za granicę np. do Niemiec. W Szczecinie, uciekającym przed wojną osobom z Ukrainy wydano 13 611 numerów PESEL (stan na 29.06.2022). Każdego dnia, z Ukrainy docierają do Polski osoby uciekające przed wojną, poszukując bezpiecznych warunków życia poza granicami swojego kraju, z nadzieją na możliwość szybkiego powrotu. Wiele osób decyduje się po kilku dniach, tygodniach, miesiącach na powrót.

Obecna sytuacja stawia cudzoziemców przybywających do Polski, w tym do miasta Szczecin, przed nieznanymi wcześniej problemami, których nie sposób było sobie wcześniej wyobrazić, do których nie można było się przygotować. Priorytetem staje się zabezpieczenie potrzeb egzystencjalnych, zapewnienie mieszkania, wyżywienia, opieki zdrowotnej, opieki nad niesamodzielnymi członkami rodzin, w tym osobami starszymi i z niepełnosprawnością. Kluczowe staje się znalezienie pracy, zapewnienie opieki nad małym dzieckiem (żłobki, przedszkola) i kontynuacji edukacji przez dzieci w wieku szkolnym. Osoby z Ukrainy, które przybyły do Polski w wyniku agresji Rosji napotykać na bariery językowe, kulturalne, prawne, związane z dostępem do ochrony zdrowia, a także mogą spotykać się z dyskryminacją. Kluczową kwestią jest tworzenie, odpowiadających zróżnicowanym potrzebom usług społecznych oraz integracja z polskim społeczeństwem.

Program Wsparcia “Szczecin–Ukrainie”. W niespełna tydzień po rosyjskiej agresji na Ukrainę, jako przejaw solidarności z narodem

ukraińskim, przygotowany został w Szczecinie Program Wsparcia “Szczecin–Ukrainie”. Program adresowany jest do osób dotkniętych skutkami konfliktu zbrojnego na terenie Ukrainy. Dokument wyznacza kluczowe kierunki działań w perspektywie długoterminowej, które w części wymagały regulacji na poziomie przepisów centralnych. Celem Programu Wsparcia “Szczecin–Ukrainie” jest tworzenie systemowych rozwiązań w zakresie zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa, ochrony i opieki oraz warunków do życia, i rozwoju osobistego w społeczności Szczecina, przybywającym do miasta osobom dotkniętym skutkami konfliktu zbrojnego w Ukrainie, a także wsparcie doraźnej pomocy organizowanej przez mieszkańców Szczecina. Program określa cztery obszary aktywności samorządu – POMOC, MIESZKANIE, EDUKACJA, PRACA.

Działalność, stanowiącego przedmiot analizy, Centrum Pomocy “Szczecin – Ukrainie”, mieści się w obszarze POMOC, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa bytowego osobom dotkniętym skutkami konfliktu zbrojnego w Ukrainie. W ramach realizacji celu zaplanowano między innymi:

1. Utworzenie Centrum Pomocy “Szczecin–Ukrainie”, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, udzielającego m.in. kompleksowej informacji i poradnictwa.

2. Wsparcie w zakresie usług administracyjnych, w tym: asystowanie w załatwianiu podstawowych spraw urzędowych w zakresie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego i informowanie na temat procedur realizowanych przez administrację rządów; wdrożenie potrzebujących do systemu pomocy społecznej; pomoc w zakresie korzystania z usług opieki medycznej.

3. Opieka i wsparcie bieżące, w tym: opieka i wychowanie dzieci pozbawionych opieki rodziców/opiekunów prawnych – pobyt w placówkach Centrum Opieki nad Dzieckiem; opieka nad małym dzieckiem w oparciu o istniejące żłobki Zespołu Żłobków Miejskich oraz utworzenie nowego klubu dziecięcego; opieka i wsparcie psychologiczne dla dzieci w wieku szkolnym, w oparciu o sieć placówek wsparcia dziennego; wsparcie dla osób starszych, osób z niepełnosprawnościami; koordynowanie pomocy rzeczowej i finansowej.

4. Działania integracyjne, w tym: prowadzenie działań integracyjnych, przeciwdyskryminacyjnych; rozwój mentoringu i wolontariatu; współpraca oraz wspieranie organizacji pozarządowych.

Centrum Pomocy “Szczecin–Ukrainie”. Zaplanowane w ramach Programu Wsparcia “Szczecin–Ukrainie”, Centrum Pomocy “Szczecin–Ukrainie”¹ uruchomione zostało 09 marca 2022 roku. Koordynuje ono pomoc dla obywateli Ukrainy, którzy przyjechali do Szczecina w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terenie Ukrainy. Głównym celem Centrum jest zapewnienie nieodpłatnego dostępu do informacji, doradztwa i usług administracyjnych dotyczących wsparcia obywateli Ukrainy w zakresie codziennego funkcjonowania oraz zapewnienia podstawowych potrzeb.

W Centrum pracują cztery tłumaczki – Ukrainki, zatrudnione w Spółdzielni Socjalnej “Meritum”, które pomagają nie tylko osobom, które przychodzą do Centrum ale również urzędnikom, Ukraińcom, którzy dzwonią z prośbą o pomoc.

Zadania Centrum polegają na udzielaniu wsparcia i pomocy w następujących obszarach:

1. Kompleksowe poradnictwo i doradztwo, w tym:

- **sprawy urzędowe** – poradnictwo administracyjne, w szczególności dotyczące procedur obowiązujących w jednostkach Gminy Miasto Szczecin; pomoc w załatwieniu prostych spraw urzędowych, takich jak wypełnienie formularzy urzędowych, założenie profilu zaufanego, i bardziej złożonych, jak ustanowienie opieki tymczasowej nad nieletnim, uzyskanie orzeczenia o niepełnosprawności, zawarcie związku małżeńskiego w Polsce;
- **rynek pracy** – pośrednictwo pracy, legalność zatrudnienia; wsparcie w poszukiwaniu pracy;
- **edukacja** – rekrutacja do przedszkola i szkoły dla dziecka, informacja o uczelniach wyższych;
- **usługi społeczne** – informacja na temat możliwości opieki nad dziećmi do lat 3 (żłobki), świadczeń rodzinnych, ochrony zdrowia, oferty kulturalnej, rekreacyjnej, sportowej dostępnej dla dzieci, młodzieży i rodzin w Szczecinie, możliwości uzyskania wsparcia dla osób starszych i z niepełnosprawnością;

¹ <https://szczecinukrainie.szczecin.eu/>

- **mieszkalnictwo** – informacja o oferowanej przez miasto pomocy mieszkaniowej, możliwościach zakwaterowania na terenie Gminy Miasto Szczecin, w tym oferowanej przez mieszkańców miasta.
- **poradnictwo prawne** – udzielanie indywidualnych porad w zakresie prawa, często bardzo złożonych. I tak na przykład, w marcu najwięcej pytań dotyczyło zasad legalnego pobytu w Polsce, w tym osób, które nie mają obywatelstwa ukraińskiego, a mają prawo stałego pobytu w Ukrainie.

2. Wsparcie psychologiczne i logopedyczne. Coraz więcej osób zgłasza się po wsparcie psychologiczne. W Szczecinie schronienie znalazły osoby, które uciekły z terenów objętych bezpośrednimi działaniami wojennymi, zbrodniami rosyjskimi, np. z Mariupola, Charkowa, co wiąże się z traumatycznymi wspomnieniami i wymaga działań w ramach interwencji kryzysowej i długofalowego wsparcia psychologicznego.

3. Opieka nad dziećmi. W Centrum działa świetlica prowadzona przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, w której zapewniona jest opieka nad dziećmi w wieku do lat 12. Zatrudnione pedagogki z Ukrainy otaczają dzieci opieką, w interesujący sposób, poprzez zabawę, animując ich czas wolny, kiedy opiekunowie załatwiają sprawy w Centrum.

4. Pomoc społeczna – informacja o dostępie do świadczeń pomocy społecznej; przyjmowanie wniosków przez pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Szczecinie o jednorazowe świadczenie dla obywateli Ukrainy.

5. Pomoc rzeczowa. Dzięki współpracy z Fundacją Bank Żywności, Fundacją Naprzeciw, Stowarzyszeniem Warszawo i z innymi darczyńcami, w Centrum dziennie 100–180 osób otrzymuje paczkę z żywnością, chemią; na miejscu jest również magazyn odzieży.

Udzielane kompleksowej informacji w zakresie różnych aspektów codziennego funkcjonowania wymagało współpracy sektora samorządowego, pozarządowego i prywatnego. Do Centrum oddelegowani zostali pracownicy Urzędu Miasta Szczecin, Powiatowego Urzędu Pracy, Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie. W Centrum codziennie przyjmuje Konsul Honorowy Ukrainy, zapewniając wsparcie obywatelom Ukrainy. Funkcjonowanie Centrum wspierają wolontariusze, m.in. z Uniwersytetu Szczecińskiego, Związku Harcerstwa Polskiego, Zachod-

niopomorskiej Szkoły Biznesu. Do współpracy zaproszone zostały organizacje pozarządowe, w szczególności aktywnie współpracuje z Centrum Towarzystwo Przyjaciół Dzieci i Spółdzielnia Socjalna Meritum.

Z pomocy Centrum korzysta dziennie około 150 osób a łącznie, w okresie marzec – czerwiec 2022 roku, ze wsparcia skorzystało:

- punkt informacyjny – 5 650 osób,
- poradnictwo Powiatowego Urzędu Pracy – 3 165 osób,
- pomoc rzeczowa – 6 018 osób,
- wsparcie psychologiczne i pedagogiczne (ukraińskojęzyczni: psycholog terapeuta, psycholog dziecięcy, logopeda) – 838 osób.

Od 1 lipca 2022 w Centrum Pomocy “Szczecin – Ukraina” Gmina realizuje projekt “Ukraina bliżej nas”, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach projektu zapewnione jest wsparcie dla minimum 500 cudzoziemców w formie:

- asystenta integracyjnego – osoby odpowiedzialne m.in. za opracowanie indywidualnej ścieżki integracji społecznej oraz wspierające w kontaktach z instytucjami i sytuacjami życia codziennego;
- wsparcia prawnego;
- wsparcia psychologicznego;
- terapii;
- wsparcia tłumacza;
- nauki języka polskiego;
- wsparcia adaptacyjnego.

Wstępne rozeznanie potrzeb i oczekiwań obywateli Ukrainy jest na bieżąco diagnozowane w Centrum, jak również w innych wyznaczonych punktach na terenie Szczecina, gdzie udzielana jest pomoc dla tej grupy społecznej. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie do dnia 27.06.2022 r. przyznał dla 15 802 obywateli Ukrainy jednorazowe świadczenia pieniężne, wypłacono 4 740 600 zł. Wśród innych działań podejmowanych w sferze społecznej i edukacji, z myślą o wsparciu obywateli Ukrainy, warto wymienić utworzenie w strukturze Zespołu Żłobków Miejskich Klubu dziecięcego (25 miejsc) dla dzieci w wieku do lat 3 będących obywatelami Ukrainy. Rok szkolny 2021/2022 w szczecińskich placówkach oświatowych ukończyło przeszło 2700 tys. ukraińskich dzieci. W oddziałach przygotowawczych uczyło się 477 dzieci, w oddziałach ogólnodostępnych 1906. W niektórych miejscach,

przy zaangażowaniu Rad Osiedli, stworzono warunki do zdalnego kontynuowania edukacji.

Podsumowanie. Działania w zakresie pomocy Ukrainie samorząd realizuje korzystając z zasobów instytucji miejskich, we współpracy z sektorem pozarządowym, sektorem prywatnym, uczelniami, z udziałem administracji państwowej. Działania podejmowane w ramach utworzonego Centrum Pomocy “Szczecin – Ukrainie”, dzięki zaangażowaniu wielu instytucji i partnerów, pozwoliły na utworzenie bazy usług społecznych dostępnych dla obywateli Ukrainy, jak również nieustanne jej aktualizowanie, z myślą o udzielaniu rzetelnej informacji adekwatnej do potrzeb i zmieniającej się rzeczywistości. W perspektywie długofalowej, w sytuacji przedłużającego się konfliktu zbrojnego, niezależnie od zaangażowania i zasobów samorządów lokalnych, niezbędne będą rozwiązania systemowe w sferze rynku pracy, pomocy społecznej, mieszkalnictwa, edukacji i innych obszarów polityki społecznej, w tym zabezpieczenie środków finansowych na ich realizację.

Калиновський Богдан Валерійович,

доктор юридичних наук, професор,

завідувач кафедри конституційного права та прав людини

Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

ЗАКОНОДАВЧІ НОВЕЛИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Агресія московії щодо України поставила на порядок денний цілий комплекс проблем, які необхідно швидко й ефективно вирішувати. Тільки спільними зусиллями усього Українського народу можливо протистояти агресорові та перемогти його. Президент України підписав Указ № 64/2022 “Про введення воєнного стану в Україні”, який підтримали 300 народних депутатів під час голосування. Згідно з указом, воєнний стан запроваджувався з 5:30

24 лютого 2022 року строком на 30 діб, і був продовжений ще мінімум двічі. Відповідно до ч. 2 ст. 9 8 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, органи місцевого самоврядування і далі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Військове командування разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування має забезпечити передбачені Законом України “Про правовий режим воєнного стану” заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

На територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та вживання заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян Президентом України можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Запровадження воєнного стану в Україні спровокувало розробку і прийняття ряду законів України, які значною мірою змінили систему управління на місцевому та регіональному рівнях. Верховна Рада прийняла Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану” [1]. Питання, які регулюються цим законопроектом, важливі для інституційної спроможності місцевого самоврядування здійснювати визначені Конституцією України повноваження. Процес розроблення і прийняття цього закону супроводжувався дискусіями, різними аргументами, політичними заявами, що підтверджує значущість місцевого самоврядування та його спроможність вирішувати питання місцевого значення в період дії воєнного стану в Україні. Прийнятий закон був зареєстрований за іншою назвою “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану”. Авторами законопроекту зафіксовано вісімнадцять народних депутатів, порівняльна таблиця до другого читання містилась на 163 сторінках.

Прийнятий закон містить дискусійні питання, які потребують системного вивчення і вироблення єдиного алгоритму реалізації його положень. Як правило, Науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України надає висновки на законопроекти, в яких проаналізовано положення законопроекту, наведено спірні положення, подано рекомендації щодо його покращення. В цьому випадку такий висновок на сайті відсутній, тому окремі питання потребують експертного вивчення і напрацювання можливих варіантів його дії. За офіційною інформацією окуповано понад 20 % української території. Це означає, що питання управління в тимчасово окупованих територіальних громадах офіційна влада України виконувати не спроможна. В окремих випадках обмежується рекомендаціями не співпрацювати з агресором. Віце-прем'єр-міністр Ірина Верещук заявила, що співпраця з режимом, який на тимчасово захоплених територіях намагається запровадити РФ, матиме кримінальні наслідки [2].

Варто визнати, що запроваджені процеси децентралізації влади в Україні сприяли консолідації українського суспільства, територіальні громади спільно з органами місцевого самоврядування не на словах відчували себе господарями на своїй території, що і послужило відстоюванню як українських державних символів, так і об'єднання та боротьбу за народну, законно обрану місцеву владу. Для прикладу можна навести історію міського голови Мелітополя Івана Федорова, за звільнення якого вийшла значна частина жителів міста і це дало результат, його обміняли на полонених солдат армії агресора. Тому сила громади в єдності. Відстоюю позицію, що на посаду голови військово-цивільної адміністрації має претендувати і розглядатись передусім діючий сільський, селищний, міський голова, який має підтримку в громаді. Не можемо виключати ситуації, коли доцільним і більш ефективним буде призначення інших спеціалістів управлінців.

Відповідно до ст. 8 Закону України "Про правовий режим воєнного стану", військово командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або зі залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень

для фізичних та юридичних осіб, а саме: встановлювати (посилити) охорону об'єктів державного значення, об'єктів державного значення національної транспортної системи України та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їх роботи; запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, незалучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і незаброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний або ліквідаційний характер; примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави; запроваджувати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантську годину, а також встановлювати спеціальний режим світломаскування; забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів тощо [3].

Під час дії воєнного стану законодавство має бути максимально імперативним, однак Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану” від 12 травня 2022 містять диспозиційні і конкуруючі норми, що може породити конфлікт при їх реалізації. Наприклад, ст. 4 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” містить положення, що військово-адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, якого призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Також викликає питання запропонована норма щодо утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів). У разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених частинами четвертою і п'ятою цієї статті, Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про

утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів). Ця норма значно обмежує права на здійснення місцевого самоврядування. Постає низка питань, відповіді на які закон не містить. Наприклад, хто має встановити факти порушення? Яким документом оформлюється порушення? Яке місце в цьому процесі займає місцева рада? Чи може повноваження сільського, селищного, міського голови виконувати секретар відповідної ради?

Детально опрацювавши новели законодавства щодо функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану, варто визнати його прагматизм і доцільність. При цьому окремі положення вже порушені, зокрема звільнено Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, хоча ч. 1 ст. 10 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” прямо передбачає заборону такої дії. Практика є важко прогнозованою, і положення законів не завжди відповідають реальному стану відносин. Доцільно гнучко підходити до законодавчих норм і максимально їх застосовувати для забезпечення перемоги над агресором, а не використовувати можливості воєнного стану у власних політичних чи економічних інтересах.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення 08.06.2022).
2. Верещук І. Співпраця з окупаційним режимом безумовно матиме кримінальні наслідки! 17 березня 2022 року. URL : <https://minre.gov.ua/news/iryna-vereshchuk-spivprasya-z-okupatsiynym-rezhymom-bezumovno-matyume-kryminalni-naslidky> (дата звернення 08.06.2022).
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року №389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 08.06.2022).

Карабін Тетяна Олександрівна,
*доктор юридичних наук, професор
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
юридичного факультету
Ужгородського національного університету*

Сюсько Микола Миколайович,
*кандидат юридичних наук,
викладач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
юридичного факультету
Ужгородського національного університету*

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД – ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ РОСІЙСЬКОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ В УКРАЇНІ

Уже більше трьох місяців Україна продовжує демонструвати стійкість й відважно протистояти вторгненню російської федерації. Увесь цей час органи місцевого самоврядування відіграють надважливу роль не лише у підтримці територіальної оборони, але й приймаючи внутрішньо переміщених співгромадян, надаючи їм життєво необхідні послуги, відроджуючи ті громади, котрі були звільнені від тимчасової окупації. Важливу роль у підвищенні спроможності громад у подоланні наслідків російської військової агресії відіграє співробітництво територіальних громад.

Співробітництво територіальних громад на практиці проявляється у різних формах і видах, які переплітаються та змішуються між собою. У науці відповідно до рівня інституалізації визначають два види співробітництва: неформальне та формальне.

Неформальне співробітництво громад є швидким інструментом відповіді на актуальні виклики, з якими зіткнулися територіальні громади внаслідок збройної агресії російської федерації. Як показує практика, в перші дні війни мешканці громад, які опинилися в зоні бойових дій були змушені переміститися в громади,

які розташовані на заході України, що своєю чергою спричинило потребу в облаштуванні притулків та організації харчування для внутрішньо переміщених осіб. Окрім того, громади зі західних областей надсилали значні об'єми гуманітарних вантажів громадам, які постраждали від війни, створювали умови для релокації органів місцевого самоврядування з окупованих територій і виділяли їм приміщення для продовження діяльності та виконували багато інших функцій, які носили терміновий характер. У зв'язку з терміновістю виконання таких завдань співробітництво між територіальними громадами було неформальним.

Формальне співробітництво своєю чергою проявляється через функціонування стійкої бюрократичної організації або через співробітництво, засноване на договорі [1, с. 56; 2, с. 62; 3, ст. 36]. Для подолання наслідків російської військової агресії важливим продовжує бути також і формальне співробітництво територіальних громад. Закон "Про співробітництво територіальних громад" є основним нормативно-правовим актом, що врегульовує питання співробітництва територіальних громад. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [4].

Цитований закон не містить вимоги щодо суміжності територій громад для укладення договору, що дозволяє укладати договори про співробітництво між громадами з різних областей, і довоєнний досвід свідчить про те, що громади користувалися такою можливістю [5, с. 225]. На цей час укладення таких договорів між громадами з різних областей є особливо актуальним, адже ми бачимо, що вже зараз така співпраця активно налагоджується, а громади зі заходу України допомагають гуманітарною допомогою, відбудовують постраждалі громади та реалізують низку інших спільних проєктів.

Від початку війни і станом на 08.06.2022 року лише 6 договорів було внесено в реєстр договорів про співробітництво територіальних громад [6]. Проте всі вони були укладені ще до початку війни, що свідчить про те, що формалізована форма співробітництва на цей час не користується популярністю серед громад. На

наше переконання, є декілька причин, що призвели до значного скорочення кількості зареєстрованих договорів про співробітництво територіальних громад. Насамперед війна, яка розпочалася в Україні значно змінила діяльність територіальних громад і громади замість виконання традиційних функцій місцевого самоврядування основну увагу зосередили на підтримці територіальної оборони, створення сприятливих умов для переміщення та поселення внутрішньо переміщених осіб, релокації бізнесу, ремонті та відновленні інфраструктури, що постраждала внаслідок воєнних дій та ін.

Окрім того, розглянувши та детально проаналізувавши процедуру організації співробітництва територіальних громад, можемо зазначити, що вона є занадто тривалою й охоплює кілька етапів (ініціювання, два громадські обговорення, підготовка попереднього висновку, утворення спільної комісії для підготовки проєкту договору, прийняття рішень на декількох сесіях рад тощо). Згідно з нашими підрахунками для розроблення та реєстрації такого договору може піти від двох до шести місяців (залежності від швидкості проходження різних етапів процедури організації співробітництва) [7, с. 147]. Окрім того, організація деяких етапів, наприклад, громадських обговорень та затвердження на сесіях рад в умовах дії воєнного стану може бути значно ускладнена, а в деяких випадках і неможлива. З метою активізації укладення договорів про співробітництво територіальних громад вважаємо за доцільне внести зміни до Закону “Про співробітництво територіальних громад” з метою спрощення процедури укладення договорів під час дії воєнного стану. Зокрема, це може бути зроблено шляхом виключення/зміни положень щодо роботи комісій із розроблення проєктів договорів, їх громадського обговорення, граничних строків у процесі укладення договорів. Альтернативним варіантом може бути також застосування спрощеної процедури укладення договорів про співробітництво не лише до форми договору про співробітництво у частині реалізації спільного проєкту, а до всіх 5 форм, які закріплені у законі. Доцільно доповнити положення ст. 14-1 Закону “Про співробітництво територіальних громад” такими положеннями: “Під час дії воєнного стану до під-

готовки проєкту договору про співробітництво територіальних громад вимоги, передбачені статтями 5 – 9 цього Закону, можуть не застосовуватися”.

Вважаємо, що спрощення процедури організації співробітництва територіальних громад допоможе значно збільшити кількість договорів, адже актуальність укладення таких договорів зростатиме. Війна триває і громади все більше стикаються з необхідністю облаштування прихистків для проживання ВПО (у громадах проживає багато осіб, які втратили житло, або територія їхніх населених пунктів окупована), забезпечення їх стабільним харчуванням, і в багатьох випадках реагувати на ці виклики значно ефективніше шляхом започаткування співробітництва громад, адже власні ресурси багатьох громад є обмеженими і суттєво зменшилися у зв'язку з триваючою війною.

Іншою важливою проблемою є те, що на цей момент українське законодавство не містить дієвих механізмів стимулювання співробітництва громад. Хоча законодавство визначає механізми державного стимулювання співробітництва громад, на практиці, державна підтримка відсутня [4]. На цей момент багато громад виконують невластиві їм повноваження, а тому було б доцільно передбачити додаткове державне фінансування договорів про співробітництво громад, які спрямовані на подолання наслідків російської військової агресії в Україні. Альтернативним джерелом співфінансування таких договорів можуть бути кошти міжнародної технічної допомоги.

Отже, війна ще раз довела, що децентралізація одна з найважливіших реформ, яку було впроваджено в Україні за час незалежності. Поки держава майже всі ресурси витрачає на організацію ефективної збройної відсічі ворогу, громади ефективно підтримують життєдіяльність країни. Важливим інструментом, який може допомогти громадам підвищити ефективність роботи щодо подолання наслідків російської військової агресії в Україні, є співробітництво територіальних громад. Той факт, що війна триває та вже зараз завдала значних руйнувань нашій державі, свідчить про те, що актуальність цього інструменту зростатиме, а відповідно перед державою стоїть завдання спрощення процедури організа-

ції співробітництва громад та забезпечення співфінансування договорів, які спрямовані на подолання наслідків російської військової агресії в Україні.

Список використаних джерел

1. Bel G. and Warner M. E. Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*. 2015. № 93 (1). P. 52–67.
2. Inter Municipal Cooperation: Toolkit Manual. 2010. URL : <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>
3. Grešová L. “Towards the Implementation of the Best Practice from Abroad – Strengthening the Cooperation Among Slovak Municipalities”. *Acta Regionalia et Environmentalica*. 2017. Vol. 13, no. 2. P. 35–40. URL : <https://doi.org/10.1515/aree-2016-0008>
4. Про співробітництво територіальних громад [Текст] : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508 VII. *Голос України*. 2014. № 138. С. 10–11.
5. Сюсько М. М. Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні. *Закарпатські правові читання. Розвиток правової системи та європейська інтеграція України* : матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції (Ужгород, 27–28 травня 2021р.). Ужгород, 2021. Т. 2. С. 220–227.
6. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 08 червня 2022. URL : <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/reyestr/>
7. Сюсько М. М. Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні : дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород : УЖНУ, 2021. 241 с.

Стойко Олена Михайлівна,
*доктор політичних наук,
провідний науковий співробітник Інституту
держави і права імені В. М. Корецького НАН України
ORCID: 0000-0002-1021-5270*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Військова агресія виявляє приховану, але фундаментальну роль місцевого самоврядування: попри те, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, саме вони, добровільно чи примусово, визначають легітимність конкретного політичного режиму, встановленого демократичним шляхом чи силою зброї. Саме з органами місцевого самоврядування найчастіше взаємодіють громадяни, тому готовність слідувати розпорядженням осіб чи організацій мерів чи членів місцевих рад є фактичним підтвердженням їхньої легітимності.

Показовою в цьому плані є історія з анексією Криму. У 2014 році однозначна підтримка представницьким органом Автономної Республіки Крим (АРК) дій військових та органів державної влади російської федерації сприяла швидкій анексії півострова. 27 лютого 2014 року Верховна Рада АРК прийняла рішення про проведення референдуму про статус республіки, що формально дало можливість її подальшого включення до складу російської федерації. Однак лише 15 березня 2014 року Верховна Рада України припинила її повноваження.

Спроби легітимізувати окупацію через підпорядкування органів місцевої влади робилися з початком активної фази війни у 2022 році на тимчасово окупованих територіях, насамперед на півдні країни. Херсонська область була окупована майже у перші дні збройної агресії російської федерації, де була здійснена спроба повторення “кримського сценарію”. Однак через спротив місцевої влади референдум щодо статусу області досі не проведено.

У дещо менших масштабах, але більш жорсткі спроби підпорядкувати собі органи місцевої влади робилися в інших тимчасово окупованих територіальних громадах. За перший місяць активної фази воєнної агресії росії проти України російські окупанти викрали більше десятка мерів міст (насамперед у Херсонській, Харківській, Запорізькій, Київській, Чернігівській та Миколаївській областях) та майже стільки ж посадових осіб муніципалітетів, частина з яких була вбита.

З метою недопущення подібних ситуацій прийнятий 12 травня 2022 закон про функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану [1] передбачає, що у випадку тимчасової окупації, оточення адміністративного центру області та за рішенням ВРУ за поданням Президента України районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження, а вони передаються відповідним обласним та районним військовим адміністраціям. Окрім того, начальнику відповідної районної та/або обласної військової адміністрації підпорядковуються виконавчий апарат такої ради; комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності, який також управляє об'єктами спільної власності територіальних громад.

Після удосконалення окремих положень Закону України “Про правовий режим воєнного стану” [2] 12 травня 2022 року тепер військові адміністрації утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них повноваження.

Згаданими змінами передбачено продовження строку повноважень військових адміністрацій усіх рівнів протягом 30 днів після скасування чи припинення дії воєнного стану. Водночас закон розширив повноваження голів територіальних громад, на території яких не ведуться бойові дії та не створено військової адміністрації, які лише з метою життя заходів правового режиму воєнного стану можуть прийняти рішення щодо: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій, та їх демонтажу у випадку визнання аварійно небез-

печними; передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби ЗСУ та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; поводження з небезпечними відходами.

Ці рішення набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими рішеннями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності, та невідкладно доводяться до відома жителів відповідних територіальних громад. Договори, укладені під час дії воєнного стану сільським, селищним, міським головою від імені ради з перелічених вище питань, не потребують затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою, якщо строк дії таких договорів не перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану.

Якщо ж голова органу місцевого самоврядування порушує законодавство України, то начальник облвійськадміністрації за погодженням з Генштабом порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації.

У період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова може призначати осіб на посади та звільняти з посад в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування за спрощеною процедурою.

Начальник військової адміністрації може: здійснювати повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови; затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради. При цьому апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації.

Керівникам органів місцевого самоврядування, головам територіальних громад, начальникам відповідної військової адміністрації також надано право без конкурсного відбору за спрощеною процедурою призначати на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів

господарювання державного сектора економіки, комунальних підприємств, установ, організацій.

Після усунення загроз для безпеки і правопорядку на території області за поданням Президента України ВРУ може прийняти рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування на території відповідної області до закінчення 30-денного строку, передбаченого частиною другою або третьою цієї статті, але не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану.

У випадку призначення позачергових виборів відповідної місцевої ради начальник військової адміністрації, відповідна обласна та/або районна військова адміністрація продовжують здійснювати повноваження до обрання нового складу відповідних органів місцевого самоврядування або ж створення військово-цивільної адміністрації.

Водночас деякі органи місцевого самоврядування вирішили скористатися нестабільною ситуацією та посилити свою популярність серед мешканців, вийшовши за межі своєї компетенції у сфері, що належить органам державної влади, – релігійній. Діяльність Української православної церкви (Московського патріархату), підозрюваної у співробітництві з державою-агресором, спершу заборонили у Конотопі, мер якого прийняв одноосібне рішення на початку травня 2022 року. Наступним став Борислав Львівської області, де депутати міськради заборонили діяльність церкви УПЦ (МП) на території громади та постановили в примусовому порядку вилучити нерухоме майно і передати в комунальну власність територіальної громади. Своєю чергою міськрада Броварів призупинила діяльність УПЦ МП на території громади до скасування воєнного стану. Згідно із Законом України “Про свободу совісті та релігійні організації” [3] діяльність релігійної організації може бути припинена у зв’язку з її реорганізацією (поділом, злиттям, приєднанням), ліквідацією або за рішенням суду за заявою Мін’юсту або прокурора (ст. 16). Отже, місцева влада вийшла за межі своїх повноважень щодо діяльності релігійних організацій.

Певні сподівання на недопущення легітимачії окупаційної влади покладаються на зміни до законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність за колабораційну діяльність

[4]. Як свідчить досвід європейських країн у період Другої світової війни, у перші місяці окупації готовність органів місцевого самоврядування співпрацювати з новою владою визначається позицією керівництва держави та вищих органів державної влади, а також особливостями системи місцевого самоврядування. Однак із часом ці відмінності стираються, і ключовим чинником стає спроможність держави-окупанта відстояти здобуту перемогу.

Так, дослідник моделей взаємодії органів місцевого самоврядування з окупаційною владою на території Європи в часи Другої світової війни Н. Вутерс виділив три можливі варіанти: на базовому рівні управління (Бельгія), на проміжному рівні управління (Франція) та гібридний (Нідерланди) [5, р. 316–326]. Через два роки окупації й особливо після успішного наступу сил антигітлерівської коаліції на початку 1943 року всі відмінності між цими країнами стерлися. Мери намагалися дедалі більше турбуватися про місцеве населення, а разом з представниками органів місцевого самоврядування – відокремити себе від окупаційного режиму як у політико-символічному сенсі, так і при виконанні своїх обов'язків, чому не могли завадити вищі органи державної влади. Навпаки, той факт, що у Франції на початку окупації мерам була відведена роль другорядних управлінців, тепер обернувся проти самого режиму, оскільки їхню діяльність практично неможливо було відстежити. Тому мери могли досить ефективно використовувати свої можливості для пом'якшення політики щодо заручників, посередницької діяльності між окупантами та місцевим населенням. Аналогічно в Нідерландах реформа поліції обернулася проти окупантів, коли деякі місцеві офіцери поліції змогли контролювати діяльність відвертих колаборантів серед мерів.

Чим ближчим був крах Третього рейху, тим більш неоднозначну роль відігравали мери-колаборанти. У своїй публічній діяльності вони могли виступати на захист представників місцевої еліти, покривати діяльність членів руху спротиву, пом'якшувати репресивні заходи щодо окремих осіб, у тому числі з розрахунку на більш прихильне ставлення у повоєнний період. Але це не виключало ймовірності прихованої співпраці з каральними органами

окупантів (передача їм списків неблагонадійних осіб), що ускладнює об'єктивну оцінку їхньої діяльності.

Запровадження кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність не можна вважати ефективним інструментом утримання представників органів місцевого самоврядування від переходу на бік окупанта. Як свідчить окупаційний досвід країн Європи у часи Другої світової війни, визначальний вплив на готовність до колабораційної діяльності мають суб'єктивні переконання конкретного індивіда у військовій могутності окупанта та його непереможності. Найбільш деструктивною функцією колаборантів на місцевому рівні є інформаційна: збір та передача окупантам інформації про неблагонадійних чи потенційно неблагонадійних громадян, участь конкретних осіб в акціях спротиву або підготовці диверсій тощо. Зазвичай така діяльність, на відміну від передачі матеріальних ресурсів чи організації заходів політичного характеру, має непублічний характер і не передбачає кримінальної відповідальності згідно з чинним законодавством.

Отже, органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану залишаються важливим форпостом політичного режиму, тому правове регулювання їхньої діяльності в умовах воєнного часу має переслідувати дві цілі: дати можливість гнучко, в межах правового поля реагувати на потреби підтримання життєдіяльності громади та відновлення пошкодженої інфраструктури, зберегти керованість державою, навіть шляхом передачі компетенції органів місцевого самоврядування державним органам – військовим адміністраціям.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

3. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 року № 987-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність : Закон України від 3 березня 2022 року № 2108-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>.
5. Wouters N. Mayoral Collaboration under Nazi Occupation in Belgium, the Netherlands and France, 1938 – 46. Palgrave Macmillan 2016. 350 p.

Воротіна Наталія Вікторівна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України*

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Військова агресія російської федерації проти України, що розпочалася у 2014 році як гібридна війна, 24 лютого 2022 року перейшла у широкомасштабну та відкриту фазу. Було введено воєнний стан [1], у зв'язку з чим усі правовідносини у державі, у тому числі і бюджетні, треба було пристосувати до воєнних умов.

В Україні діє Закон України “Про правовий режим воєнного стану” [2]. Ним визначено порядок введення та скасування воєнного стану, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб. Відповідно до ст. 1 За-

кону, воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводить-ся в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Питання функціонування бюджетної системи в умовах воєнного стану стають надзвичайно важливими та актуальними з огляду на те, що вона покликана забезпечити в екстремальних умовах здійснення найнеобхідніших видатків, першочерговими з яких є видатки на збройні сили та оборону, функціонування інституцій держави та місцевого самоврядування, соціальний захист та допомогу населенню тощо.

Зазначимо, що ще у 2014 році, коли російська федерація розпочала гібридну війну проти України, “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України були доповнені пунктом 22, який встановив, що в умовах воєнного стану зупиняється дія окремих норм Кодексу [3]. А вже після початку повномасштабної військової агресії росії у 2022 році у Бюджетний кодекс було внесено низку змін щодо правового регулювання бюджетних відносин в умовах воєнного стану [4; 5], якими було розширено перелік норм Кодексу, що не застосовуються у цих умовах, та врегульовано ще низку важливих питань.

Тож, в умовах воєнного стану не діють, зокрема, норми Бюджетного кодексу, згідно із якими: зміни до Закону про Державний бюджет України можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону про Державний бюджет; передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволена тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до Закону про Державний бюджет України, прийняття рішення про місцевий

бюджет або про внесення змін до нього; виключно Законом про Державний бюджет України визначено надходження та витрати Державного бюджету; закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймають не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду, а прийняті після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим; обов'язковим є погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (відповідною комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради) рішення Кабінету Міністрів України (Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, виконавчого комітету відповідної місцевої ради) про перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету, передачу бюджетних призначень; резервний фонд бюджету не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

В умовах воєнного стану не застосовуються також вимоги Бюджетного кодексу щодо складання та схвалення Бюджетної декларації, щодо захищених видатків бюджету (видатків загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень), термінів подання місячної, квартальної звітності та річного звіту про виконання Державного бюджету України, звітності місцевих бюджетів, порядку публічного оприлюднення інформації про виконання Державного та місцевих бюджетів та деякі інші.

Кабінет Міністрів в умовах воєнного стану може приймати рішення за погодженням з Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил щодо скорочення видатків і кредитування державного бюджету та їх спрямування до резервного фонду державного бюджету з метою використання на потреби Збройних Сил та інших військових формувань, правоохоронних та інших державних органів, залучених до виконання завдань щодо відсічі збройної агресії, забезпечення недоторканності державного кордону та захисту держави або для здійснення заходів загальної мобілізації; щодо

порядку застосування і розмірів державних соціальних стандартів та гарантій, вираховуючи наявні фінансові ресурси державного і місцевих бюджетів та фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; щодо особливостей формування та виконання місцевих бюджетів, діяльності учасників бюджетного процесу на відповідних територіях; щодо додаткових положень, що регламентують процес виконання державного бюджету.

Міжбюджетні відносини регулюються відповідно до Закону про Державний бюджет на відповідний період на засадах, що забезпечують виконання органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування покладених на них завдань і функцій у такий період. Виконання повноважень органами Казначейства на відповідній території може здійснюватися в особливому режимі у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів. Функції органів місцевого самоврядування, їхніх виконавчих органів, місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій у частині бюджетних повноважень здійснюють військові адміністрації у разі їх утворення. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства не застосовуються до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів сектору національної безпеки й оборони, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, залучених до вирішення завдань, пов'язаних із запровадженням і вживанням заходів правового режиму воєнного стану.

На нашу думку, спрощення процедур у бюджетному процесі в умовах воєнного стану є доцільним заходом у зв'язку з тим, що у більшості випадків прийняття рішень повинно бути швидким, особливо коли це стосується видатків на збройні сили та оборону країни.

Серед актів Кабінету Міністрів, що були прийняті після повномасштабного вторгнення російських військ в Україну, необхідно виділити найбільш значущі, які стосуються, зокрема, таких важливих питань, як: проведення в умовах воєнного стану оборонних та публічних закупівель [6], особливого порядку виділення коштів з резервного фонду бюджету [7], пріоритетності здійснення ви-

датків Казначейством та органами Казначейства [8], визначення шкоди і збитків, завданих збройною агресією російської федерації [9] тощо.

Для функціонування місцевих бюджетів важливе значення має прийнята у березні 2022 року Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану” [10]. Важливо зауважити, що до неї нещодавно внесено зміни [11], згідно з якими керівник місцевого фінансового органу може затверджувати розпорядження про виділення коштів загального фонду, сільський, селищний, міський голова може прийняти рішення про передачу коштів з місцевого бюджету на потреби ЗСУ, а виконкоми, місцеві державні (військові) адміністрації здійснюють управління коштами місцевих бюджетів без оприлюднення відповідних нормативно-правових документів.

Важливо також звернути увагу на ще одну важливу проблему, що виникає у процесі функціонування бюджетної сфери в умовах воєнного стану. Це величезний бюджетний дефіцит, який необхідно якось фінансувати. Доречно констатувати, що у цьому питанні вирішальне значення має допомога Сполучених Штатів Америки, інших держав світу, Європейського Союзу, Світового банку, Міжнародного валютного фонду. Зазначимо, що, окрім коштів на фінансування щомісячного дефіциту бюджету, вони надають Україні значну військову, гуманітарну та інші види фінансової допомоги [12].

Отже, забезпечення функціонування бюджетної системи є надважливим завданням держави в умовах воєнного стану. При цьому ефективно, продумане та чітке правове регулювання усіх нагальних питань має, на наш погляд, велике значення, воно повинно давати змогу оперативно приймати усі необхідні рішення.

На сьогодні ці питання не сконцентровані в одному акті, вони регулюються Бюджетним кодексом у “Прикінцевих та перехідних положеннях”, законами та великою кількістю інших нормативно-правових актів. Тому, з огляду на важливість та актуальність ефективного регулювання цих відносин, пропонуємо внести зміни до Бюджетного кодексу, доповнивши його окремою главою, що змогла би вмістити усі основні правові норми цієї сфери –

“Особливості правового регулювання бюджетних відносин в умовах воєнного стану”.

При цьому необхідно буде врахувати усі недоліки та прогалини, які будуть виявлені у процесі реалізації законодавства в умовах воєнного стану. Зауважимо, що українцям доведеться робити це не тільки шляхом використання досвіду правового регулювання подібних питань в інших країнах світу, а, на жаль, на основі власного практичного досвіду в умовах жажливої війни, розв’язаної російською федерацією, захищаючи суверенітет, територіальну цілісність, незалежність та свободу власної держави від агресорів та окупантів.

Список використаних джерел

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.015 р. № 389-VIII (з наступними змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19/ed20220225#n550>
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану : Закон України від 3.03.2022 р. № 2118-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n39>
5. Про внесення змін до розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України : Закон України від 15.03.2022 р. № 2134-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text>
6. Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.2.2022 р. № 169 (з наступними змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>
7. Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету

- Міністрів України від 01.03.2022 р. № 175. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/timchasovij-poryadok-vidilennya-ta-vikoristannya-koshtiv-z-rezervnogo-fondu-byudzhetu-v-umovah-voennogo-stanu-175>
8. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 р. № 590 (з наступними змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#n9>
 9. Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 р. № 326. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-viznachennya-shkodi-ta-zbitkiv-zavdanih-ukrayini-vnaslidok-zbrojnoyi-agresiyi-rosijskoyi-federaciyi-326>
 10. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>
 11. Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252 : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2022 р. № 693. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-punktu-1-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-11-bereznaya-2022-r-252-693-170622>
 12. Воротіна Н. В. Особливості правового регулювання бюджетних відносин в Україні в умовах воєнного стану. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2022. № 2. URL : <https://instzak.com/index.php/journal/article/download/1991/1867>

Тимощук Віктор Павлович,
*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України,
заступник голови Правління Центру політико-правових реформ
Україна, м. Київ*

ПРО ЦИФРОВІЗАЦІЮ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ АДМІНПОСЛУГ В УМОВАХ ВІЙНИ

Війна кардинально обновила порядок денний України, вплинула на усі сфери життя. Різні сектори публічного врядування також зреагували на повномасштабне вторгнення РФ у лютому 2022 року. Певні висновки можна вже зробити і для системи надання адміністративних послуг, і як підсумки, і як пропозиції на майбутнє.

1. Насамперед війна показала, що є окремі групи адміністративних послуг, дуже необхідні навіть у таких критичних умовах. Це передусім послуги, пов'язані з реєстрацією актів цивільного стану (особливо, реєстрація народження, смерті), ідентифікація особи та видача паспортних документів. До умовної категорії базових адмінпослуг першого рівня, на безпечніших територіях можна також віднести адмінпослуги соціального характеру (АПСХ), адже багатьом людям потрібно зберегти певні статуси і різні види державної допомоги. А ще для значної частини громадян, які були змушені до переміщення – запропонувати таку державну допомогу.

В міру “стабілізації” ситуації на фронті почав відновлюватися і попит на базові адмінпослуги другого рівня важливості: реєстрація транспортних засобів та отримання (обмін) посвідчень водія, реєстрація бізнесу (в тім числі зміни та припинення), і навіть реєстрація нерухомості та ін.

Це розуміння означає, що і в поточній державній політиці, і на перспективу пріоритетну увагу треба приділяти саме базовим адміністративним послугам. Тобто з понад двох тисяч адмінпослуг є послуги, які потребують надання навіть у найкритичніші часи. Саме ці послуги повинні бути захищені з урахуванням різних без-

пекових викликів, включаючи війну, обмеження доступу до реєстрів тощо.

2. Успіхи децентралізаційної реформи довели свою результативність у часи війни. Адже саме на територіальні громади лягав новий найбільший виклик – робота з внутрішньо переміщеними особами, їх розміщення, облік та організація надання допомоги. Тому багато центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) з перших днів взялися і за виконання функцій гуманітарних штабів та допомоги ВПО. В цілому кожен орган місцевого самоврядування (далі – ОМС) міг реагувати самостійно, враховуючи індивідуальні безпекові чинники та власні інституційні можливості. І це теж позитив, адже на місці краще видно, як можна організувати роботу.

3. Держава на центральному рівні відреагувала теж швидко, гнучко, креативно. Зокрема, варто виділити такі рішення, як: продовження дії “протермінованих” документів (паспортів, посвідчень водія); автоматична пролонгація соціальних виплат; перенесення місця виплат пенсій і соціальних допомог незалежно від зареєстрованого місця проживання; телефонне підтвердження статусу безробітного; шлюб протягом доби з використанням відеозв’язку і свідків; грошова допомога (“єДопомога”) без складних процедур; обмін посвідчення водія без медичної довідки тощо.

Хоча не все було безпроблемно. До прикладу, з отриманням паспортних документів, то питання було і досі залишається особливо гострим.

4. Отже, де загалом ми перебуваємо нині, що втратили і що здобули у цій сфері через війну? Які чинники треба врахувати і що змінилося порівняно з “довоєнними” планами?

Один із викликів, який нині дуже відчутний з погляду практиків, зокрема керівників ЦНАП, – це потреба знову “виборювати” повноваження/послуги. Нагадаю, що суть ЦНАП полягає у тому, щоб в одному місці надавалися усі найнеобхідніші громадянам і бізнесу адмінпослуги. Це насамперед вже згадані вище групи базових адмінпослуг. Проте у лютому-березні держава вимушено закривала державні реєстри, і відповідно унеможливила надання цих послуг через ЦНАП. Відновлення роботи відбувалося поступально і з різними успіхами.

У недецентралізованих групах послуг, де ЦНАП виступають лише фронт-офісами (як-от, паспортні послуги, реєстрація транспортних засобів, обмін посвідчень водія) ЦНАП або й досі не отримали можливості повноцінно працювати, або отримують таку можливість з труднощами. При тому, що самі суб'єкти надання адмінпослуг, тобто територіальні органи державних служб, відновили цю роботу значно раніше і відносно легко.

У децентралізованих сферах також зберігаються проблеми. Зокрема, з реєстрацією бізнесу та нерухомості Міністерство юстиції по суті увімкнуло “ручний режим” для відновлення роботи кожного державного реєстратора ОМС. До того ж самих державних реєстраторів критично не вистачає, через проблеми із тестуваннями, які в попередні роки у недостатній кількості проводило Міністерство юстиції. Відтак, ця група послуг є дещо проблемною і для ОМС, і для споживачів через брак персоналу.

Є свої труднощі і в секторі реєстрації актів цивільного стану. Вони зумовлені тим, що на практиці до “великої війни” не була повномасштабно реалізована ідея делегування цих повноважень усім ОМС/територіальним громадам. Хоча відповідний закон було ухвалено у травні 2021 року. Тобто досі зберігається змішана система, коли у малих громадах базові послуги РАЦС є у їхній компетенції, а в інших громадах ці послуги надають підрозділи Мін'юсту. Останнє негативно впливає на рівень інтегрованості цих послуг у ЦНАП та їх територіальної доступності.

Але найкритичніша ситуація склалася з реєстрацією місця проживання. Восени 2021 року Мінцифри намагалося оцифрувати і більше централізувати цю сферу законодавчими змінами. Відповідно з початком “великої війни” більшість ОМС взагалі втратили доступ до своїх реєстрів територіальних громад (РТГ) й зупинили надання послуг з реєстрації місця проживання.

Загалом можна зробити попередній висновок, що через фактори війни і безпекові заходи, ЦНАП/ОМС втратили багато послуг і тепер зі значними зусиллями намагаються їх повернути. Державна повинна сприяти ОМС.

5. Початок війни показав ще один ризик – це велику залежність від цифрових технологій, державних реєстрів, кібербезпеки. Зо-

крема, кібератаки були і на Портал (послуг) “Дія”. Відповідний мобільний застосунок працював з перебоями. Все це наштовхує до двох висновків: 1) потреби підвищеної уваги до питань захисту персональних даних, захисту державних реєстрів, кібербезпеки; 2) потреби збереження альтернативних каналів обігу та збереження інформації, надання послуг. Держава не повинна зупиняти надання принаймні базових адмінпослуг. Адже до прикладу, без ідентифікаційного документа, особі вкрай складно жити в період війни. Відповідно заслуговує опрацювання питання розвитку аналогових (паперових) альтернатив надання базових груп послуг, як-от: встановлення особи та надання ідентифікаційних (паспортних) документів; реєстрація актів цивільного стану; підтвердження інформації про місце проживання особи.

6. Наразі Україна через війну та падіння економіки має великі труднощі з наповненням бюджету. Тому одним із рішень, які стоять на порядку денному, є питання оптимізації державного апарату, скорочення кількості державних службовців, максимальна цифровізація робочих процесів та сфери публічних послуг.

Важливо підходити до цих рішень надзвичайно зважено. Через війну, і як наслідок: окуповані території, мільйони біженців та ВПО, обсяг завдань у держави не зменшується, а навпаки зростає. Держава повинна приділяти увагу новим проблемам, в тому числі ВПО, відновленню економіки, відбудові інфраструктури, відшкодуванню шкоди, новим соціальним викликам. Тому “зменшення ролі держави” у часи війни та повоєнного відновлення здається сумнівною ціллю.

7. Цифровізація не може бути єдиним напрямом державної політики у сфері публічних послуг. Попри те, що цифровізація і зокрема засоби Порталу “Дія” дали багато позитивних рішень: це цифрові документи (що особливо цінно при втраті паперових/пластикових оригіналів), це просте отримання певних видів державної допомоги, це легший облік ВПО і багато іншого. Але є великі ризики від абсолютизації виключно цифрових рішень. Адже у разі неналежного кіберзахисту є ризики втручання ворога в нашу публічну інфраструктуру, ризики втрати чутливої інформації та зупинення важливих процесів. Відтак, цифровіза-

цію треба надалі проводити з особливим акцентом на питання безпеки.

І не менш важливе – Україна об'єктивно не може ігнорувати інший стратегічний напрям державної політики – децентралізацію. Треба враховувати, що ми територіально велика держава, з великою кількістю територіальних громад і населення. Потрібно враховувати склад цього населення, у тому числі значну кількість людей старшого віку, а також значну кількість людей, які не мають необхідних технічних засобів, цифрових навичок, довіри тощо. Також треба враховувати, що є послуги, які наразі не можуть бути переведені у цифровий формат: реєстрація шлюбу; видача паспортів; реєстрація нерухомості, транспортних засобів; видача посвідчень водія тощо. Отже, розвиваючи цифрове надання адмінпослуг, потрібно зберігати фізично/територіально доступну та якісну альтернативу. Це прояв поваги до потреб значної частини мешканців України та об'єктивна вимога для нашої країни, враховуючи усі чинники.

Можна навести конкретні приклади, коли і сьогодні цифрові послуги потребують значної участі персоналу. Зокрема, для полегшення обліку ВПО, крім органів соціального захисту населення, до цієї роботи було залучено ЦНАП та уповноважених осіб ОМС. Технічно для цього використовують програмне рішення “Соціальна громада”. Перші тижні його роботи стали великим випробуванням для практиків. Адже це технічне рішення не було розраховане на велику кількість користувачів, що працюють у ньому одночасно. Наслідками були – довготривале введення однієї справи, черги і т. ін. У будь-якому разі – основну частину роботи, попри наявне технічне рішення (насамперед для полегшення централізованого обліку), виконував фізично персонал ОМС, органів соцзахисту.

Інший приклад – це впровадження засобами Порталу “Дія” комплексної послуги для ВПО: взяття на облік ВПО та призначення державної допомоги. З одного боку, це полегшило можливість подання заяв для мільйонів ВПО. З іншого боку, технологічний процес організований таким способом, що заяви із “Дії” не переносяться автоматично в інформаційні системи Мінсоцполітики. Це ручна робота персоналу сфери соцзахисту, як і власне прийнят-

тя рішень про призначення допомоги. Тобто і тут потрібні значні людські ресурси. І це також вказує на потребу збереження цих людських ресурсів.

Для цифрових послуг треба пам'ятати про ще одну проблему. Це потреба дотримання правових стандартів комунікації держави з приватними особами. Адже цифровим послугам потрібна консультаційна і технічна підтримка для споживачів, інформація про порядок дій у випадку несприятливих (відмовних) рішень, механізми розгляду скарг в адміністративному порядку тощо. І це теж означає, що тут потрібен персонал.

8. Тут же постає інше питання – на якому рівні найкраще організувати комунікацію держави з громадянами. Для телефонної довідки та онлайн-підтримки цілком підходить і централізована комунікація. Але особистий прийом, офлайн-обслуговування має відбуватися на найближчому до громадян рівні, тобто все, що можливо – у територіальних громадах. Саме тому базові послуги (РАЦС, паспортні, реєстрація місця проживання, нерухомості, бізнесу, транспортних засобів, соцзахист) повинні бути доступні у кожній територіальній громаді. Враховуючи тренди на “оптимізацію державного апарату” та постійне скорочення територіальних підрозділів органів виконавчої влади, немає іншого виходу, аніж як делегувати відповідні повноваження ОМС, або ж принаймні використовувати ЦНАП ОМС як фронт-офіси.

Кращим є перший варіант – децентралізація/делегування повноважень ОМС. Адже за цього варіанту сам ОМС може оптимально організовувати надання цієї групи послуг у сукупності з іншими завданнями, і найголовніше – витратити менше непродуктивних зусиль на взаємодію з державними органами виконавчої влади, не залежати від їхнього суб'єктивізму.

Більше того, з децентралізованими послугами суттєво легше забезпечувати їхню максимальну територіальну доступність у межах самих укрупнених територіальних громад. Адже ОМС може надавати ці послуги на віддалених робочих місцях ЦНАП, у старостинських округах.

Отже, секторальна децентралізація окремих груп послуг повинна також залишатися стратегічним напрямом державної політики.

9. На завершення треба відповісти на ще одне запитання – як ресурсно підтримати подальшу децентралізацію повноважень, виконання обов'язку ОМС від держави щодо створення і забезпечення функціонування ЦНАП, надання адмінпослуг. При критичній ситуації з публічними видатками потрібно повернутися до ідеї адекватних розмірів плати за адмінпослуги.

Одразу зробимо застереження, що значний блок адмінпослуг має завжди бути безкоштовним для споживачів, як-от адмінпослуги соціального характеру. Але за більшість адміністративних послуг має сплачуватися адміністративний збір, що максимально покриває видатки на їх надання. Тобто загальним правилом має бути оплатність адміністративної послуги конкретним замовником-споживачем, щоб не перекладати цей тягар на усіх платників податків. Саме тому особа, що отримує “закордонний паспорт”, реєструє свою нерухомість чи транспортний засіб має компенсувати видатки державі/ОМС на цю діяльність, принаймні частину цих витрат.

Нагадаємо, що в Україні і в попередні роки багато адміністративних послуг були або безкоштовними, або за них стягувалися мізерні платежі (як-от за реєстрацію шлюбу державне мито досі становить 85 копійок). Серед “безкоштовних” окремо можна виділити державну реєстрацію бізнесу, державну реєстрацію земельних ділянок тощо.

У 2020 році для вирішення цієї проблеми було зареєстровано законопроект 4380 “Про адміністративний збір”. Він був розроблений спільно з асоціаціями органів місцевого самоврядування (зокрема, Асоціацією ОТГ та Асоціацією міст України) і підтримувався ними. Законопроект пропонував оптимізувати розміри плати за наймасовіші/базові адміністративні послуги. Фактично це має бути закон на заміну Декрету Уряду “Про державне мито 1993 року. І головне, що таким простим рішенням нині можна суттєво поліпшити стан публічних фінансів у територіальних громадах.

10. Попри ці рішення, і можливі додаткові ресурси від міжнародних партнерів, окремі завдання держави у сфері адмінпослуг теж треба переглянути. У 2020 році парламент ухвалив закон, як

зобов'язував поетапно усі тергромади утворити ЦНАП. Через обмеженість ресурсів тут теж є потреба гнучкіших рішень, зокрема надання альтернативи у формі міжмуніципального співробітництва принаймні для менших громад.

Також треба раціоналізувати вимоги до ОМС, їх ЦНАП. Зокрема, варто звузити обов'язковий перелік послуг ЦНАП, що встановлює Уряд, насамперед до базових груп послуг. Така пріоритезація допоможе наблизити до громадян насамперед найнеобхідніші послуги.

Отже, у комплексі ці рішення – децентралізація, цифровізація, ресурсне забезпечення сфери адмінпослуг – повинні забезпечити не лише сталість цієї сфери, але й ефективний розвиток, якісні та доступні послуги.

Бедрій Руслан Богданович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
юридичного факультету*

Львівського національного університету імені Івана Франка

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

24 лютого 2022 року близько 5 години ранку розпочалася російська збройна агресія в Україні. Одразу з боку ворожих військ відбулися інтенсивні обстріли підрозділів Збройних Сил України на сході країни. Окупанти перетнули північно-східні кордони, а також були нанесені ракетно-бомбові удари по аеродромах і складах зброї майже на усій території України. Того ж дня Верховна Рада України ухвалила Закон про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні” [1].

За даними дослідження, проведеного аналітичним підрозділом Київської школи економіки (KSE Institute) в межах проекту “Росія заплатить”, сума прямих збитків, нанесених інфраструктурі України за час війни, вже станом на 24 березня 2022 року, досягла 63 млрд доларів США або 1,8 трлн гривень. Загальні ж втрати економіки України внаслідок збройної агресії з урахуванням як прямих втрат, розрахованих у цьому проекті, так і непрямих втрат (падіння ВВП, припинення інвестицій, відтік робочої сили, додаткові витрати на оборону та соціальну підтримку тощо) склали від 543 млрд до 600 млрд доларів США [2].

Вже станом на 10 травня 2022 року загальна сума прямих задокументованих збитків інфраструктури становили понад 94,3 млрд доларів США, або майже 2,8 трлн гривень. У нових обрахунках найбільше зростання збитків склало збільшення кількості пошкоджених та зруйнованих житлових будинків унаслідок бойових дій.

За оцінками аналітиків Київської школи економіки (станом на 10 травня 2022 року), через війну було зруйновано чи пошкоджено 35,2 млн м² житлового фонду на суму 31 млрд доларів США. Порівняно з попередніми обрахунками цей показник зріс на майже 1,3 млрд доларів США. Від руйнувань житлового фонду найбільше постраждали такі міста, як Маріуполь, Харків, Чернігів, Суми, Рубіжне та інші [3]. Проте ці статистичні дані, на жаль, з кожним днем війни зростають.

Але життя триває, й у звільнених від окупантів містах та населених пунктах на Київщині, Сумщині, Чернігівщині, Харківщині потрібно відновлювати зруйновані інфраструктурні об'єкти, розвивати комунальний сектор економіки.

Під час першого після початку війни засідання Конгресу місцевих та регіональних влад, що відбулося 27 квітня 2022 року, Президент України Володимир Зеленський, серед іншого, зокрема, констатував: “Зруйновано або пошкоджено понад 32 мільйони квадратних метрів житлової площі, понад 1 500 освітніх об'єктів, понад 350 об'єктів медичної сфери. Колосальних збитків зазнали економічні суб'єкти – знищено сотні підприємств. Знищено або пошкоджено близько 2,5 тисяч кілометрів доріг і майже 300 мостів. І це не просто цифри статистики. Це Маріуполь, це Волноваха, це

Охтирка, це Чернігів, це Бородянка й десятки-десятки наших міст, містечок, селищ” [4].

Варто зазначити, що учасники засідання Конгресу місцевих та регіональних влад 27 квітня 2022 року, серед іншого, обговорили і План післявоєнної відбудови України. Зокрема, йшлося про завдання щодо створення бази даних потреб усіх населених пунктів України та розроблення концепції для них з урахуванням запитів громад. Для цього були сформовані 14 кластерів інфраструктури, яка потребує відновлення чи модернізації, а містам і регіонам було запропоновано на початок травня подати вичерпну інформацію щодо відповідних потреб [4].

У цьому контексті, варто зазначити, що Міністерством розвитку громад та територій України (Мінрегіон) **27 квітня 2022 року було надано роз’яснення щодо проведення аварійно-відбудовних чи аварійно-ремонтних робіт та інших першочергових відновлювальних заходів для фіксації руйнувань і подальшої ліквідації наслідків бойових дій та відновлення інфраструктури населених пунктів в умовах воєнного стану** [5].

Зокрема, у роз’ясненні йдеться про особливості проведення обстеження пошкоджених або зруйнованих будівель та споруд залежно від ступеню їх пошкодження, про документацію, яку складають або розробляють за результатами обстеження тощо.

Окрім того, роз’яснено, як визначати обсяги робіт у випадках вживання першочергових заходів з відновлення пошкоджених об’єктів у межах поточного ремонту.

Загалом же, з метою вирішення актуальних питань організації та виконання першочергових робіт з відновлення пошкоджених унаслідок збройної агресії будівель та споруд протягом квітня 2022 року Мінрегіоном було забезпечено розроблення та прийняття таких нормативно-правових актів [5]:

1. Порядок виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії рф, пов’язаних із пошкодженням будівель та споруд (постанова КМУ від 19 квітня 2022 року № 473), де визначено: уповноважені органи та порядок їхніх дій щодо невідкладних робіт, у тому числі організації комісійних оглядів пошкоджених об’єктів, їх поділу на групи за ступенем пошкоджень,

механізм прийняття рішень щодо демонтажу аварійних об'єктів, які становлять небезпеку та не підлягають ремонту/реконструкції.

2. Зміни до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва (постанова КМУ від 5 квітня 2022 року № 423), якими поширено дію чинного Порядку на обстеження пошкоджених об'єктів, встановлено суб'єктів прийняття рішень щодо проведення обстеження та відповідні механізми виконання робіт, розширено коло виконавців робіт з обстеження (на період дії воєнного стану та протягом наступних 90 днів).

3. Методика обстеження будівель та споруд, пошкоджених унаслідок надзвичайних ситуацій, бойових дій та терористичних актів (схвалено секцією Науково-технічної ради Мінрегіону, протокол від 23 квітня 2022 року № 1) – встановлено особливості обстеження пошкоджених об'єктів, у тому числі єдині підходи до оформлення звітної документації.

4. Зміни до Порядку затвердження проєктів будівництва і проведення їх експертизи (постанова КМУ від 19 квітня 2022 року № 470), відповідно до яких: на період дії воєнного стану для об'єктів усіх класів наслідків спрощено вимоги щодо розроблення проєктів будівництва з капітального ремонту об'єктів (у складі дефектного акта на підставі звіту за результатами обстеження), збільшено з 300 тис. грн до 1 млн грн межу вартості проєктів будівництва, для яких обов'язковим є проведення експертизи кошторисної частини.

5. Кошторисні норми України “Настанова з визначення вартості робіт з оцінки технічного стану та експлуатаційної придатності об'єктів” (схвалено секцією Науково-технічної ради Мінрегіону, протокол від 23 квітня 2022 року № 2) встановлюють єдині підходи щодо визначення вартості робіт з обстеження пошкоджених об'єктів.

6. Порядок виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих унаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів (постанова КМУ від 19 квітня 2022 року № 474), у якому визначено механізм виконання робіт з демонтажу

пошкоджених об'єктів (часткового або повного) на підставі рішення уповноважених органів.

7. Для об'єктів з незначними пошкодженнями механізм проведення комісійних оглядів встановлено Правилами утримання жилих будинків та прибудинкових територій, затвердженими наказом Держбуду України від 17 травня 2005 року №76.

Відповідно до Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків російської збройної агресії, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд, затвердженого постановою КМУ від 19 квітня 2022 року № 473 [6], організацію та координацію виконання невідкладних робіт здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, а у разі їх відсутності – військові адміністрації.

У разі виникнення на відповідній території проявів російської збройної агресії, що зумовили пошкодження об'єктів, виконавчий орган місцевої ради або військова адміністрація здійснює попередні візуальні огляди пошкоджених об'єктів з метою формування переліків таких об'єктів.

Щодо об'єктів, які за результатами попереднього огляду визначені як зруйновані та значно пошкоджені, виконавчий орган місцевої ради або військова адміністрація приймає рішення щодо проведення їх обстеження відповідно до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2017 року № 257. До проведення обстеження залучаються сертифіковані фахівці, які мають відповідну кваліфікацію, або підприємства, установи та організації, у складі яких є такі фахівці.

У цьому контексті варто зазначити, що особливості функціонування місцевого самоврядування у режимі воєнного стану визначені Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану” від 12 травня 2022 року № 2259-IX [7].

Зокрема, Закон розширив повноваження голів територіальних громад, на території яких не ведуться бойові дії та не створено військової адміністрації, які виключно з метою вжиття заходів пра-

вового режиму воєнного стану можуть прийняти рішення щодо: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій, та їх демонтажу у випадку визнання аварійно небезпечними; передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби ЗСУ та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; поводження з небезпечними відходами.

Також у законі зазначено, що обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій, відбувається відповідно до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” [7].

Тож, можна говорити про наявність нормативно-правового забезпечення, яке закріплює певні правові механізми відновлення зруйнованих чи пошкоджених російськими окупантами інфраструктурних об’єктів у нашій державі. Проте успіх цієї надважливої справи залежатиме від належної реалізації відповідних нормативних актів. Для цього потрібні, насамперед, колосальні кошти.

У цьому контексті, варто нагадати, що 4–5 липня 2022 року в Лугано (Швейцарія) відбудеться конференція з питань реформ, яку цього року вирішили присвятити питанням відбудови України. На конференції наша держава має намір представити проєкт Плану відновлення. Про це заявив Прем’єр-міністр України Денис Шмигаль під час прес-конференції з Президентом Швейцарської Конфедерації Ігнаціо Кассісом у межах Всесвітнього економічного форуму в Давосі 24 травня 2022 року [8].

План охоплюватиме відновлення та розвиток інфраструктури та житла, структурну модернізацію та перезапуск економіки, імплементацію європейських стандартів в усіх сферах, заходи з подолання безробіття, підтримку вразливих груп населення, відновлення та збереження культурної спадщини. Для реалізації Плану відновлення необхідно мобілізувати фінансову допомогу міжнародної спільноти й уже сформована архітектура фонду відновлення. Він, зокрема, містить глобальний проєкт United24, який має об’єднати людей з усього світу задля підтримки України, а також

партнерські фонди провідних міжнародних інституцій, серед яких адміністративний рахунок МВФ, Багатосторонній донорський трастовий фонд Світового банку та європейський Фонд солідарності з Україною.

По суті, завданням конференції у швейцарському Лугано буде об'єднання планів і намірів підтримки України в єдину концепцію повоєнної відбудови, яку можна назвати “планом Маршалла для України”.

Тож, сподіваємось, що цей проєкт (План відновлення та розвитку) отримає підтримку від партнерів і до відбудови України будуть залучені нові учасники, що допоможе нашій державі відновитися з попелу війни ще кращою, ніж була раніше, а також зробить нашу країну квітучою, економічно розвиненою європейською державою.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні” : Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>
2. Прямі збитки, нанесені інфраструктурі України в ході війни, складають майже \$63 млрд. Загальні втрати економіки \$543–600 млрд. URL : <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zbitki-naneseni-infrastrukturi-ukrayini-v-hodi-viyini-skladayut-mayzhe-63-mlrd/>.
3. “Росія заплатить”: сума задокументованих збитків інфраструктурі України становить понад \$94 млрд. URL : <https://novynarnia.com/2022/05/16/rosiya-zaplatyt-suma-zadokumentovanyh-zbytktiv-infrastrukturi-ukrayiny-stanovyt-ponad-94-mlrd/>.
4. Глава держави провів перше за час російського вторгнення засідання Конгресу місцевих та регіональних влад. URL : <https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-proviv-pershe-za-chas-rosijskogo-vtorgnennya-74629>.
5. Фіксація руйнувань для ліквідації наслідків бойових дій та відновлення інфраструктури населених пунктів в умовах воєнного стану : Мінрегіон надав роз'яснення. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/14857>.

6. Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків російської збройної агресії, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 р. № 473. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-%D0%BF#Text>.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.
8. Денис Шмигаль: Плануємо представити проект Плану відбудови на Конференції з відновлення у Луганю. URL : <https://www.kmu.gov.ua>.

Орлов Віктор Анатолійович,
*кандидат юридичних наук,
заступник начальника відділу слідчого управління
ГУ Національної поліції в Донецькій області*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У період воєнного стану діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на забезпечення дії Конституції та законів України, зокрема вживання заходів правового режиму, оборони, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Територіальні громади наділені повноваженнями, які необхідні для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки України.

Враховуючи величезне навантаження на Збройні Сили України, територіальну оборону та інші правоохоронні органи, є необхідність у підвищенні ролі органів місцевого самоврядування (далі ОМС) у забезпеченні публічного порядку на території мешкання громади, саме ця функція ОМС стає доволі актуальною стосовно

забезпечення національної безпеки й оборони як місцевого, так і загальнодержавного значення.

Для розуміння особливостей забезпечення публічного порядку ОМС у період воєнного стану треба звернутися до поняття воєнного стану, яке визначається як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання ОМС та відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [1].

На час воєнного стану Президент України створив у областях та районах тимчасові спеціальні органи – військові адміністрації, які консолідують зусилля ОМС, державних органів влади, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій та громадян у вживанні заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Також відповідно до Закону начальником військової адміністрації населеного пункту може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова [1].

До повноважень військових адміністрацій у сфері публічного порядку можна віднести: запровадження та вживання заходів правового режиму воєнного стану; заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території.

Закон України “Про правовий режим воєнного стану” визначив, що в умовах воєнного стану особа, уповноважена на виконання функцій місцевого самоврядування, не несе відповідальність, у тому числі кримінальну, за рішення, дії чи бездіяльність, нега-

тивні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту.

Зокрема Законом зазначено, що у період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану, може прийняти рішення, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, щодо обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій; демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження, визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей. Окрім того, він може прийняти рішення щодо: передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; поводження з небезпечними відходами.

Тобто ОМС наділені достатніми повноваженнями для ефективного забезпечення публічного порядку на території мешкання громади на період дії воєнного стану. Далі розглянемо наявні інструменти для виконання таких повноважень: *добровольчі формування територіальної оборони територіальних громад та муніципальні органи правопорядку (муніципальні варти)*.

Закон України “Про основи національного спротиву” визначив, що територіальна оборона складається з військової, цивільної та військово-цивільної складових. ОМС у цьому випадку стосується цивільна і військово-цивільна складова. Саме цивільна складова територіальної оборони охоплює поряд із штабами зон (районів) територіальної оборони та державними органами, ОМС, які залучаються до територіальної оборони. А військово-цивільна складова територіальної оборони – це безпосередньо добровольчі формування територіальних громад, які залучають до територіальної оборони [2].

Наведемо приклад добровольчого формування територіальної оборони Покровської територіальної громади Донецької області, яке забезпечує публічний порядок на території громади шляхом патрулювання разом із правоохоронними органами, запобігають випадкам мародерства, дезертирства, здійснюють охорону комунальних підприємств та об'єктів критичної інфраструктури, тобто підтримують життєдіяльність міста у належному стані [3].

Згідно зі ст. 1 вищевказаного Закону добровольче формування територіальної громади – це воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони в межах території відповідної територіальної громади.

Створені ОМС добровольчі формування територіальної оборони законодавчо наділені широкими повноваженнями. У сфері публічного порядку можна виділити: участь у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій; участь в охороні та обороні важливих об'єктів і комунікацій, інших критично важливих об'єктів інфраструктури, та об'єктів підвищеної небезпеки; участь у вживанні заходів щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій разом із Національною поліцією; участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах разом із Національною поліцією; аналіз інформації про загрози безпеці територіальної громади та сценарії її стримування; участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та на протидію інформаційним операціям ворога в межах території територіальної громади [4].

Ефективне використання цих повноважень беззаперечно допоможе ЗСУ у нашій перемозі над ворогом.

Окрім добровольчих формувань, ОМС мають ще один ефективний важіль забезпечення публічного порядку на території грома-

ди – муніципальні органи правопорядку (муніципальні варти). Звернемося знову до Покровської територіальної громади, де було утворено Комунальне підприємство “Муніципальна служба правопорядку” Покровської міської ради (до речі, єдине в Донецькій області) [5, с. 99]. З початку війни до основних функцій інспекторів (попередження та запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, запобігання кримінальним і адміністративним правопорушенням) додалися ще й функції з охорони будівель комунальної та приватної форм власності, об’єктів критичної інфраструктури, протидія мародерству, допомога в евакуації населення, забезпечення режиму комендантської години, в тому числі за допомогою засобів комунікації [6].

На нашу думку, варто звернути увагу на питання підвищення ролі ОМС у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку на території мешкання громади у період воєнного стану. Від ОМС залежить розроблення системних заходів – Сценаріїв протидії загрози безпеці територіальної громади. Саме ці Сценарії, розроблені з урахування чинників конкретної місцевості та на підставі аналізу наявної інформації всіх зацікавлених суб’єктів забезпечення національної безпеки України, є вагомим чинником у заходах протидії збройної агресії та забезпечення публічного порядку.

Прикладом є області України, що межують з територією росії, де частина мешканців більше була схильна до російських наративів, тому впровадження інформаційних заходів ОМС у цьому напрямі є доволі ефективним інструментом, а також до інформаційного фронту повинні активно долучатися депутати місцевих рад, які є лідерами громадської думки.

На підставі викладеного зазначимо, що забезпечення публічного порядку ОМС в умовах воєнного стану є невід’ємною та життєво необхідною функцією для територіальної громади, ефективне використання наявних інструментів (добровольчих формувань територіальної оборони територіальних громад та муніципальних органів правопорядку (муніципальних варт), розроблення Сценаріїв протидії загрози безпеці територіальної громади та розгортання інформаційного фронту на території мешкання громади наближає нашу Перемогу.

Список використаних джерел

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 11.06.2022).
2. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 10.06.2022).
3. У Покровській громаді розпочато процедуру створення добровольчого формування тероборони. URL : <https://pokrovsk-rada.gov.ua/uk/articles/item/5466/u-pokrovskij-gromadi-rozpochato-proceduru-stvorennya-dobrovolchogo-formuvannya-teroboroni> (дата звернення: 10.06.2022).
4. Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1449. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-p#n11> (дата звернення: 09.06.2022).
5. Банчук О., Колохіна А., Крапивін Є., Крупник А. та ін. Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні: звіт за результатами дослідження. Київ : ФОП Москаленко, 2019. 124 с.
6. Взаємодія з правоохоронцями та допомога при евакуації: як сьогодні працює Муніципальна служба правопорядку? URL : <https://pokrovsk-rada.gov.ua/uk/articles/item/5780/vzaemodiya-z-pravoohoroncyami-ta-dopomoga-pri-evakuacii-yak-sogodni-prasyue-municipalna-sluzhba-pravoporядku> (дата звернення: 09.06.2022).

Хорт Ігор Володимирович,
*керівник навчального Центру
професійної підготовки сил муніципальної безпеки
та підрозділів територіальної оборони
Київської міської військової адміністрації,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правового забезпечення безпеки бізнесу ДТЕУ*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ У ГРОМАДАХ: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Відповідно до ст. 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладено на Збройні Сили України.

24 лютого 2022 року російські війська почали атакувати територію України – як військові об'єкти, так і мирні житлові райони. З того часу міста, селища, села України живуть у жорстоких умовах, які диктує їм війна. Збройні Сили України ще з 2014 року працюють в умовах особливого періоду. Станом на сьогодні це стосується і Сил територіальної оборони. Для захисту кожного міста, селища, села “на місцях” утворилися різні групи, які створюють максимальну безпеку для мешканців громад – територіальна оборона, добровольчі батальйони, волонтерські спільноти.

Саме після ухвалення Президентом рішення про запровадження в Україні воєнного стану завдання, які виконує територіальна оборона, пов'язані із:

- захистом території, населення від загроз;
- охороною важливих стратегічних і комунікаційних об'єктів, критично важливої інфраструктури;
- участю у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами та іншими збройними формуваннями агресора;
- ліквідацією наслідків ведення бойових дій.

Територіальна оборона України – це система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій.

Відповідно до Закону України “Про оборону України”, територіальну оборону на всій території України організовує Генеральний штаб Збройних Сил України, а на території областей – обласні державні адміністрації (в межах своїх повноважень).

Основні завдання і заходи щодо підготовки та ведення територіальної оборони України визначені у Законі України “Про основи національного спротиву”, який прийнятий 16 липня 2021 року за № 1702-IX, та вводиться в дію з 1 січня 2022 року.

На виконання вимог Закону України “Про основи національного спротиву” Постановами Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року:

- № 1449 затверджено “Положення про добровольчі формування територіальних громад” (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text>);

- № 1447 затверджено “Порядок організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони” (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1447-2021-%D0%BF#Text>);

- № 1448 затверджено “Порядок застосування членами добровольчих формувань територіальних громад особистої мисливської зброї та набоїв до неї під час виконання завдань територіальної оборони” (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1448-2021-%D0%BF#Text>).

З початку повномасштабного вторгнення російських військ на територію України, громади зіштовхнулися з певними труднощами у формуванні та комплектуванні сил спротиву на своїй території.

Питання стосувалися практики організації тероборони у громаді, управлінської координації, проведення навчання для добровольчих формувань, забезпечення зброєю та іншими необхідними

матеріально-технічними засобами, надання соціальних гарантій для добровольчих формувань.

Станом на лютий 2022 року загалом комплектування підрозділів територіальної оборони відбувалося за графіком. Найгірший стан виконання плану спостерігався у Києві та Київській області, Маріуполі, Одесі, Рівному. Також батальйони територіальної оборони в 13 прикордонних областях були укомплектовані не менше ніж на 70 %. Попередньо планувалося до кінця березня довести цей показник до 90 %. Крім того, на кінець березня планувалося мати не менше 70 % резервістів, що проходять службу в батальйонах тероборони. Відповідно, повне комплектування територіальної оборони відбувалося вже в умовах війни, оскільки 24 лютого росія здійснила повномасштабне вторгнення в Україну.

У зв'язку з цим громади зіштовхнулися із викликами, які пов'язані як із необхідністю оперативної організації оборони своїх територій, так і потоком внутрішньо переміщених осіб, які масово почали виїжджати у західні регіони України з міст, де ведуться активні бойові дії. На основі проведених досліджень шляхом опитування представників органів місцевого самоврядування виокремлено такі виклики, пов'язані із організацією територіальної оборони:

1. *Тривалість процедури офіційного затвердження сил спротиву не давала змоги швидко мобілізувати осіб.* Належне юридичне закріплення територіальної оборони потребує тривалого процесу – від ініціювання з нижчого рівня до затвердження на рівні центральної влади. Це вплинуло на інші проблеми, з якими зіштовхнулися громади в організації сил спротиву на своїх територіях.

2. *Системність координації діяльності добровольчих батальйонів, військових адміністрацій, правоохоронних органів.* Зокрема, у деяких областях створено незліченну кількість блокпостів, які виконують роль спостережних, проте діють як добровольчі формування. Така некоординована діяльність впливає на логістику для доставки гуманітарної допомоги та інші транспортні потреби мешканців. Наприклад, станом на 10 березня 2022 року на Львівщині встановлено 544 блокпости. І їхню кількість зменшать до 100, оскільки більшість із них збудовані самовільно та перешкоджають руху екстрених служб та гуманітарних вантажів. Таке упо-

рядкування є важливим на території тих областей, які знаходяться далеко в тилу, адже їхня роль у період воєнного стану – якісно та швидко доставляти необхідні харчі, ліки та амуніцію українцям та воїнам у регіони, де триває активна боротьба з агресором.

3. *Ідентифікація певних груп як добровольчих формувань.* Офіційне затвердження добровольчих формувань вимагає часового ресурсу, і відповідно добровольчі формування у деяких громадах діють без юридичного закріплення, що викликає труднощі у їхній ідентифікації. Це також ускладнює роботу працівників правоохоронних органів та силових структур. Для цього громадам необхідно погодити посвідчення для бійців добровольчих формувань територіальної оборони, а також карточки на зброю. Адже посвідчення буде підтверджувати те, що особа дійсно входить до складу добровольчих формувань територіальної оборони та має право носити зброю і виконувати завдання (наприклад, охороняти об'єкти, патрулювати тощо).

4. *У повному обсязі територіальна оборона у регіонах була сформована у середньому в кінці лютого-початку березня, тобто у період бойових дій.* На цьому етапі громади зіштовхнулися з проблемою забезпечення всім необхідним озброєнням, швидкого розподілу завдань, організації навчання для добровольців та видачі їм зброї. Для цього необхідно було вносити низку змін до бюджетів громад для закупівлі всіх матеріально-технічних засобів та мобілізувати сили в тилу, зокрема волонтерські.

5. *Забезпечення приміщенням для розміщення підрозділів територіальної оборони.* Представники органів місцевого самоврядування зазначали про те, що на місцях виникали труднощі як з коштами, так і з розміщенням підрозділів тероборони у посиленому режимі на початку війни. Адже деякі приміщення громад вимагали ремонту та великих капіталовкладень.

6. *Порядок організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони передбачає навчання осіб.* І це очевидно, оскільки добровольчі групи формуються з цивільних осіб, які не мають військового досвіду. Підготовка членів добровольчих формувань відбувається на добровільній основі у визна-

чений час. *Індивідуальна підготовка* проводиться за предметами навчання з членами добровольчих формувань. *Колективну підготовку* (забезпечення злагоджених дій добровольчих формувань) проводить безпосередньо командир добровольчого формування за територіальним принципом. Після завершення колективної підготовки відбувається *тактичне навчання*. Деякі регіони, які укомплектували територіальну оборону у повному обсязі у період війни, визначали місця, де мали проводитися такі навчання. І вони організовувалися паралельно з процедурою юридичного закріплення цих формувань. Тобто громада, яка хотіла сформувати свій добровольчий батальйон, подавала списки і зв'язувалася безпосередньо з керівником територіальної оборони. Тих осіб, які вступали до лав добровольчих формувань, залучали до навчання, незважаючи на відсутність офіційного членства у цих формуваннях.

7. *Забезпечення добровольчих батальйонів зброєю*. Процедура офіційного затвердження та узаконення добровольчих батальйонів необхідна для передачі зброї на місця. Проте на рівні громад виникали труднощі в отриманні зброї, зокрема її видавали у ті регіони, де ситуація загострена та ведуться бойові дії. Тому у деяких областях повне комплектування добровольчих батальйонів відбувалося силами самих мешканців громади, які мали власну зброю, та волонтерськими організаціями.

8. *Соціальні гарантії для добровольців*. На членів добровольчих формувань під час їх участі у заходах підготовки добровольчих формувань, а також виконання ними завдань територіальної оборони поширюються гарантії соціального і правового захисту, які передбачені ЗУ “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”. І право на таку допомогу має родина військовослужбовця і родина добровольця, який уклав контракт. Норми КЗпП також передбачають, що на час виконання державних або громадських обов'язків, якщо за чинним законодавством України ці обов'язки можуть здійснюватися у робочий час, працівникам гарантується збереження місця роботи, посади і середнього заробітку. Отже, на час виконання завдань територіальної оборони зберігається місце роботи і надаються соціальні гарантії. Знову ж таки, у деяких громадах створені самовільні добровольчі фор-

мування, які допомагають правоохоронним органам підтримувати правопорядок, охороняти об'єкти інфраструктури тощо. Якщо такі громадяни не уклали договори у підрозділі добровольчих формувань територіальних громад, гарантії, передбачені законодавством, на них не поширюються. Проте представники органів місцевого самоврядування зазначали, що спостерігаються практики, коли роботодавці самостійно приймали рішення про збереження за добровольцями місця роботи та заробітку. Навіть якщо цей доброволець не уклав договір, але долучається до оборони своєї території.

Chyrkin Anton,
PhD in Law, Associate Professor
Assistant of the Department of State Building
Yaroslav Mudryi National Law University
Scientific Research Institute of State Building
and Local Government National Academy of Legal Sciences of Ukraine

ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

Law of Ukraine of February 24, 2022 № 2102-IX “On approval of the Decree of the President of Ukraine” On martial law in Ukraine “Decree of the President of Ukraine of February 24, 2022” On martial law in Ukraine “was approved [1].

Therefore, from the specified time according to Art. 1 of the Law of Ukraine “On the legal regime of martial law in Ukraine introduced a special legal regime” [2]

At the same time, the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law” does not explicitly provide for the automatic termination of the powers of the relevant local self-government bodies in the event of the formation of military administrations. In addition, this Law stipulates

that local governments continue to exercise the powers granted to them by the Constitution of Ukraine, this and other laws of Ukraine [2].

In this paper, we focused on the work of local governments during martial law and in which areas the municipal authorities exercised their powers.

One of the main areas in which local governments performed their tasks was security. Thus, the Znamyansk City Territorial Community adopted the Program of National Resistance Measures for 2022. This document ensures the implementation of measures to prepare the community for defense and life in a special period, in accordance with the laws of Ukraine “On the legal regime of martial law”, “On the basis of national resistance”, “On ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons” [5].

A certain trend was the decision of the vast majority of local councils to appeal to foreign countries and NATO on the need to close the skies. In particular, such decisions were made by Kharkiv and Sumy regional councils, Kyiv and Starokostiantyniv city councils [4].

Decisions were made to determine the procedure for organizing meals for internally displaced persons and/or evacuees housed in communal facilities, in addition to organizing measures for the social protection of internally displaced persons and/or evacuees. An example of such action is the decision of the Sarny City Council Executive Committee.

In the city of Chyhyryn, Cherkasy region, a coordination center for refugees has been established, where you can stay, get information on finding housing, humanitarian aid. The executive committees of the Starokostiantyniv City Council made decisions on the formation of the housing stock and the provision of housing for temporary internally displaced persons. On March 11, 2022, a decision was made in the Lozova community to grant permission to use the reserve fund of the budget of the Lozova city territorial community for the purchase of humanitarian aid.

It is worth noting the decision of the Sumy Regional Council, which exempted from rent for the use of common property of territorial communities of villages, towns and cities of Sumy region tenants, individuals and natural persons-entrepreneurs who were enlisted after

martial law. And other tenants have reduced the rent by 50 percent of the amount specified in the lease agreement [3].

We consider extremely important the decision made by the Kharkiv local authorities to abolish payment for services provided by municipal utilities, in particular, hot and cold water supply, heating, garbage collection, maintenance of residential areas. This decision will be valid until the end of hostilities.

A certain analysis of the decisions of local self-government bodies during the first three months of the war shows that despite the extremely difficult conditions, the municipal bodies are quite active in the rule-making sphere. Undoubtedly, the most important decisions made by local councils are related to security issues and maintaining law and order in communities. The vast majority of councils also focus on social issues and support for internally displaced persons, which is clearly the right decision. It is very important that in such conditions the municipal budgets withstand the appropriate load, and the state continues to receive support.

References

1. On the legal regime of martial law. Law of Ukraine of May. 12, 2015. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
2. On approval of the Decree of the President of Ukraine “On the imposition of martial law in Ukraine”. Law of Ukraine of February 24, 2022. № 2102-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>
3. On some issues of lease of property of common property of territorial communities of villages, settlements, cities of Sumy region during martial law. Decision of Sumy regional council from 20.04.2022. URL : <https://sorada.gov.ua/dokumenty-oblrady/rishennja-oblasnoji-rady/8-sklykannja/category/262-rishennja-12-sesiji-20042022.html>
4. On the open appeal of the Kyiv City Council to the United States of America, members of the North Atlantic Treaty Organization, European leaders, diplomatic missions, missions of international organizations located in Kyiv on the implementation of A2/AD zone over Ukraine: Kyiv City Council Decision № 4539/4580 URL : https://kmr.gov.ua/uk/rishenya?field_numeric_doc_value=&field_teaser_value_1=&field_podanya_value_selective=All&field_start_date_n_h_value_1%5Bmin%5D&field_

start_date_n_h_value_1%5Bmax%5D&field_birthday_2_value%5Bmin%5D&field_birthday_2_value%5Bmax%5D&&page=1

5. The Znamyansk community has adopted a program to finance terrorist defense and national resistance measures. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/14860?page=2>

Галіахметов Ігор Абзалович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри підприємницького та корпоративного права
ДВНЗ “Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана”*

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ’ЄКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У військовому праві і конституційному (національному) праві України воєнний стан повинен розглядатися як один із видів спеціального правового режиму діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та організацій у виняткових для держави обставинах. Поняття воєнного стану варто відрізнити від поняття надзвичайного стану, як ще однієї форми особливого правового режиму. Режим воєнного стану має передбачати здійснення органами державної влади різних рівнів та ОМС комплексу заходів особливого характеру, спрямованих на створення найбільш оптимальних умов для відбиття збройної агресії проти України або запобігання безпосередньої загрози агресії.

Аналіз практичної імплементації режиму воєнного стану та основ іноземного законодавства виводить мету цієї інституції, яка полягає у забезпеченні високої ефективності заходів, вжитих для захисту суверенітету, державної незалежності та цілісності, що

свідчить про характер причин оголошення воєнного стану, який може мати лише зовнішній характер. Кваліфікація дій держав як збройної агресії або безпосередньої загрози агресії є підставою для введення воєнного стану в Україні. Визначення факту збройної агресії або її безпосередньої загрози має відбуватися в контексті положень Резолюції, прийнятої ХХІХ сесією Генеральної Асамблеї ООН 14.12.1974 року, Статуту ООН (у частині загрози), а також доктринальної інтерпретації вчених.

У цьому особливому правовому режимі всі види діяльності, що виконуються перед або під час створення, функціонування, відновлення (відбудови) і реорганізації об'єкта критичної інфраструктури (далі – КІ), спрямовані на своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію загроз безпеці об'єктів КІ, а також мінімізацію та ліквідацію наслідків у разі їх реалізації. Значну роль у забезпеченні функціонування об'єктів КІ посідають ОМС, рішення яких викликані наявними режимами реагування на виникнення кризової ситуації та відновлення штатного функціонування, коли застосовуються заходи щодо повернення параметрів функціонування КІ до штатного режиму тощо. Рішення про оголошення режимів функціонування КІ приймають секторальні органи у сфері захисту КІ, відповідальні за сектор КІ (ч. 3 ст. 15 Закону України “Про критичну інфраструктуру” (2021).

Нагадаємо, що правовий режим об'єктів КІ в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану, особливого періоду регулюється законами України “Про правовий режим воєнного стану”, “Про правовий режим надзвичайного стану” та “Про оборону України” тощо. Своєю чергою особливий правовий режим (воєнного стану), що введений в Україні Указом Президента від 24.02.2022 року № 64/2022, передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та ОМС повноважень, необхідних для забезпечення стану захищеності КІ, за якого забезпечуються функціональність, безперервність роботи, відновлюваність, цілісність і стійкість КІ.

Головним критерієм віднесення до об'єктів КІ є визнання того, що наслідки порушення сталого функціонування одного або низки об'єктів КІ можуть спричинити надзвичайні ситуації та/або мати

негативний вплив на стан екологічної, енергетичної, економічної, фінансової безпеки, на стан обороноздатності держави, порушити систему управління нею. Тому передусім необхідно визначити важливість інфраструктурних об'єктів для надання основних послуг у всіх секторах економіки та сферах діяльності задля впровадження низки заходів щодо захисту таких об'єктів від реалізації можливості виникнення кризових ситуацій.

Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури” від 09.10.2020 року № 1109 визначає механізм і критерії віднесення об'єктів до об'єктів КІ, перелік секторів (підсекторів), основних послуг КІ держави та механізм віднесення об'єктів КІ до однієї з категорій критичності. Цей механізм встановлений з урахуванням вимог законодавства ЄС, зокрема, Директиви Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2016/1148 від 06.07.2019 року “Про заходи високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території Союзу” та Директиви Ради 2008/114/ЄС від 08.12.2008 року “Про ідентифікацію і визначення європейських критичних інфраструктур та оцінювання необхідності покращення їх охорони та захисту”.

Для організації функціонування національної системи захисту КІ Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органами виконавчої влади (військово-цивільними/військовими адміністраціями – у разі створення), ОМС розробляють та затверджують відповідні плани (англ. Deliberate planning або Incident action planning)) та програми реагування на кризові ситуації. Наприклад, у Польщі Національну програму захисту критичної інфраструктури (2013) та її оновлену версію (2015) було затверджено урядом на виконання ст. 3 (2) закону “Про кризове управління” (2007) [1]. Натомість, у Чехії питання планування дій у кризових ситуаціях було вирішено прийняттям 2010 року доповнень до закону “Про кризове управління” № 240/2000, якими регулюється діяльність у сфері захисту КІ (згадані доповнення передбачають розроблення відповідних планів центральними органами виконавчої влади, Національним банком, правоохоронними органами та спецслужбами, а також органами місцевого врядування Чехії) [2].

Так ОМС (як функціональні, на відміну від секторальних органів у сфері захисту КІ згідно із Законом України “Про критичну інфраструктуру”. – І. А.) забезпечують розроблення, затвердження і виконання місцевих програм підвищення стійкості територіальних громад до кризових ситуацій, викликаних припиненням надання чи погіршенням якості важливих для їхньої життєдіяльності послуг або припиненням здійснення життєво важливих функцій. Такі програми охоплюють заходи зі забезпечення безпеки та стійкості КІ, взаємодії суб’єктів національної системи захисту КІ, а також відновлення функціонування об’єктів КІ.

ОМС залучають до створення системи інформаційної безпеки об’єкта критичної інформаційної інфраструктури – об’єкта КІ, що здійснюється відповідно до вимог технічного завдання на створення системи інформаційної безпеки в межах своїх територіальних громад. Технічне завдання формується за результатами оцінювання ризиків, які зазначають у звіті за результатами оцінювання ризиків на об’єкті критичної інформаційної інфраструктури – об’єкта КІ. Методичною основою для оцінювання ризиків на цьому об’єкті є стандарт ДСТУ ISO/IEC 27005. Для оцінювання критичності об’єкта інформаційної інфраструктури використовують разом такі три критерії: 1) необхідність об’єкта інформаційної інфраструктури як для стійкого та безперервного функціонування об’єкта КІ, так і для надання ним основних послуг; 2) кібератака, кіберінцидент, інцидент з інформаційної безпеки на об’єкті інформаційної інфраструктури істотно впливає на безперервність та стійкість надання об’єктом КІ основних послуг; 3) у разі порушення безперервності та стійкості надання основних послуг об’єктом інформаційної інфраструктури відсутній альтернативний об’єкт (спосіб) для їх надання.

Відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області, а також “комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області”

у цей період підпорядковуються відповідній військовій адміністрації (ч. 3 ст. 10 Закону України “Про режим воєнного стану”). Водночас виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, продовжують вживати комплекс режимних, інженерних, інженерно-технічних та інших заходів (окрім заходів із захисту інформації та кіберзахисту об’єктів критичної інформаційної інфраструктури), які організовуються і проводяться ними як суб’єктами національної системи захисту КІ з метою запобігання та/або недопущення чи припинення протиправних дій (актів несанкціонованого втручання) на об’єктах КІ. Серед цих заходів можна назвати таке рішення Київської міської ради, як “Про деякі питання забезпечення функціонування інформаційних, інформаційно-комунікаційних систем, інформаційно-телекомунікаційних, електронних комунікаційних систем міста Києва в умовах воєнного стану” від 30.03.2022 року № 4553/4594 [3].

Отже, ОМС беруть активну участь не тільки в плануванні та прийнятті програм підвищення стійкості територіальних громад до кризових ситуацій, викликаних припиненням або погіршенням надання важливих для їх життєдіяльності послуг чи для здійснення життєво важливих функцій, а й у разі виникнення режиму реагування на виникнення кризової ситуації та режиму відновлення штатного функціонування об’єктів КІ у прийнятті заходів, які необхідні для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров’я жителів територіальної громади, забезпечення функціонування економіки територіальних громад та самих цих органів.

Список використаних джерел

1. Урядовий центр з безпеки Республіки Польща. URL : <http://rcb.gov.pl/en/critical-infrastructure/>
2. Сайт Пожежно-рятувальної служби Чеської Республіки. URL : <http://www.hzscr.cz/web-krizove-rizeni.aspx>
3. Офіційний веб-сайт Київської міської ради. URL : <https://kmr.gov.ua/uk/content/rishennya-kyuyivskoyi-miskoyi-rady-6108>

Баймуратов Максим Михайлович,
*аспірант Маріупольського державного університету,
заступник начальника департаменту
з правової роботи Головного управління
податкової служби України в Одеській області*

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВНИЙ ІНСТРУМЕНТАЛЬНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ЗАСІБ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ (В УМОВАХ МИРУ І ВОЄННОГО СТАНУ)

Сучасний правовий розвиток України, що ґрунтується на системі публічної влади (див. ст. 5 Конституції України) [1], пов'язаний не тільки з чітким нормативним закріпленням компетенції різних суб'єктів владарювання, а й із передбаченням реальних можливостей реалізації їхніх владно-публічних повноважень, основоположним і стратегічним орієнтиром яких виступають визнання, легалізація, гарантування, виконання та забезпечення виконання прав і свобод людини та громадянина на теренах національної держави завдяки легальній діяльності органів публічної влади та створення ними позитивного простору для втілення наведених прав і свобод у повсякденне життя людини.

Проте, і це треба визнати, до сьогодні в цій сфері існує низка проблем доктринально-теоретичного характеру, що не тільки суттєво гальмують вирішення актуальних проблем у сфері “компетенційного наповнення” діяльності органів публічної влади, а й сприяють розвитку компетенційних конфліктів між ними та створенню відповідного “порочного кола” (circulus vicious) особливо у локально-регіональному публічному управлінні, що призводить до зниження його соціальної та телеологічної ефективності й у підсумку до нівелювання та виникнення стохастички у функціонуванні держави та соціуму. До таких проблем відносять:

а) відсутність загальнотеоретичного усталеного визначення компетенції, що призводить до помилок, починаючи з визначення

її структурно-елементного складу, і закінчуючи висновками про неможливість її наявності у всіх рівнів публічної влади, включаючи й публічний самоврядний (муніципальний) рівень [2] (доктринально-методологічний негативний фактор у розумінні компетенції. – М. Б.);

б) відсутність у наукових розробках розуміння системи властивостей компетенції, що призводить до зверхнього ставлення до цього феномену з боку представників законодавчої, виконавчої і судової влади в державі – результатом чого виступають їхні дії, що суперечать конституційно-правовим настановам про принципи організації і діяльності, права і статус локальної демократії в державі, а також сприяють появі позовів органів місцевого самоврядування до держави в міжнародних судових установах (змістовно-конотаційний негативний фактор у розумінні компетенції. – М. Б.), а також

в) відсутність однозначного визнання законодавцем факту існування та формування власної компетенції в органів місцевого самоврядування як органів самоврядної (муніципальної) публічної влади та його рішучий відхід від розуміння можливостей такого рівня публічної влади не як його повноважень у вигляді повноважень його виконавчих органів (що зафіксовано в профільному національному законодавстві), а як повноцінної компетенції територіальної громади та органів місцевого самоврядування, що нею сформовані та яким такі саме компетенційні повноваження делеговані для їх втілення на практиці (структурно-предметний негативний фактор у розумінні компетенції. – М. Б.).

Системний аналіз наведених негативних чинників має під собою відповідні змістовно-методологічні обґрунтування, що фактично сприяють такій нормативно-семантичній негативації. По-перше, необхідно враховувати той факт, що існуючі в арсеналі науки дефінітивні поняття компетенції часто мають або галузевий, або вузько прикладний характер, що суттєво “збіднює” їх визначення і широке застосування у вигляді формування єдиних підходів до розуміння та формулювання цієї вкрай важливої феноменології. По-друге, треба враховувати, що для того, щоб компетенція стала так званим “нормативним двигуном” ефектив-

ності діяльності державних (недержавних) суб'єктів, необхідна не стільки розробка системного знання про компетенцію, – хоча й вона є конче потрібною (доктринально-нормативне забезпечення компетенції. – *М. Б.*), скільки визнання того факту, що всі органи публічної влади в державі є рівними в контексті реалізації можливості і наявності у них компетенції (визначення широкого кола суб'єктів-носіїв компетенції. – *М. Б.*), як основного чинника і властивості, що дасть їм змогу реально взяти активну участь у процесах публічного управління. По-третє, варто враховувати, що у наведених умовах могутнім та ефективним засобом інтенсифікації у становленні власної компетенції органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), особливо через визначення оптимального і реально достатнього кола їхніх предметів відання та повноважень, – як органів публічної влади, постає саме стратегічний процес децентралізації відносно повноважень публічної влади, яку держава ініціативно та перманентно здійснює в межах муніципальної реформи в Україні.

Отже, можна стверджувати, що муніципальне реформування в контексті формування власної компетенції ОМСВ має:

а) не тільки і не стільки стратегічне значення для вдосконалення демократичної правової державності та її інституційних засад (стратегічно-державний фактор у формуванні власної компетенції ОМСВ. – *М. Б.*),

б) найважливіше – екзистенційне значення для існування в державі на локальному рівні публічного управління системи локальної демократії (екзистенційно-управлінський фактор у формуванні власної компетенції ОМСВ. – *М. Б.*),

в) в межах якої, завдяки повсякденній діяльності ОМСВ і за допомогою їхніх компетенційно-інституційних можливостей (ідеологічна, організаційна, організаційно-правова, ресурсна та ін. діяльність) (компетенційно-діяльнісний фактор у формуванні власної компетенції ОМСВ. – *М. Б.*),

г) проходять, активізуються, об'єктивуються та інтенсифікуються процеси самоорганізації, самоідентифікації, самопрояву та самодіяльності населення (пріоритетно-самоврядний фактор у формуванні власної компетенції ОМСВ. – *М. Б.*), але

д) в розумінні його сукупності, а саме, – жителів-членів локально-територіальних людських спільнот – територіальних громад (ст. 140 Конституції України) (далі – ТГ) (колективно-суб'єктний фактор у формуванні власної компетенції ОМСВ. – *М. Б.*),

е) що в їх межах здійснюють свій життєвий цикл, використовуючи індивідуально, в групах або колективно апробовані часом та людським досвідом спільні форми життєдіяльності у вигляді габітусів (соціальних практик) та атитюдів (нормативних позицій до явищ і подій оточуючого соціального середовища) в умовах повсякденності – тобто, в умовах національного і міжнародного миру, а звідси – в ординарних умовах функціонування державності (екзистенційно-діяльнісний фактор у формуванні власної компетенції ОМСВ. – *М. Б.*);

ж) при цьому “альфою і омегою” компетенції ОМСВ повинні виступати стратегічні процесуальні настанови, що відображають залежність компетенційних повноважень локальних органів публічної влади від інтересів та волі жителів-членів ТГ, що фактично формують ОМСВ напряму або через обрані ними органи та інститут посадових осіб шляхом виборчих процедур та наділення їх відповідною легалізацією та легітимністю, а також через інститут демократичних призначень з послідовною підконтрольністю та підзвітністю або самій ТГ та її членам, або представницьким структурам такої ТГ (стратегічно-настановчий фактор у формуванні власної компетенції ОМСВ. – *М. Б.*);

и) у контексті процесуальної парадигми такі настанови можна сконструювати у вигляді відповідного ланцюжка так: “інтереси ТГ – репрезентація наведених інтересів ТГ через обрані представницькі ОМСВ або через сформовані виконавчі органи ОМСВ – компетенція ОМСВ” (процесуально-діяльнісний фактор у формуванні власної компетенції ОМСВ. – *М. Б.*);

к) однак при цьому треба враховувати, що такі настанови можуть бути сформовані та набувають своєї легалізації тільки завдяки законопроектній та законотворчій діяльності держави, що в їх межах здійснює нормування, нормативізацію та нормопроекування компетенційних повноважень ОМСВ, з одного боку, – “зчитуючи” соціальні настрої, що виникають, формуються, існують,

функціонують та “вирують” у громаді; а з іншого, – співвідносячи їх зі стратегічними завданнями існування, функціонування і розвитку держави та вдосконалення демократичної правової державності. Отже, дотримання такого балансу інтересів, на наш погляд, є запорукою того, що саме специфічна та профілююча діяльність держави, яка скерована на формування масиву компетенційних повноважень ОМСВ, повинна співвідноситися як з інтересами ТГ, так і реальними можливостями ОМСВ їх реалізувати (фактор формування балансу інтересів ТГ та держави у формуванні власної компетенції ОМСВ. – М. Б.);

л) звідси успіх проведення реформи децентралізації публічної влади в межах муніципальної реформи, що призводить до трансформації компетенцій ОМСВ, особливо в контексті формування блоку повноважень їх власної компетенції та делегованих ОМСВ повноважень органів виконавчої влади, залежить від глибокого розуміння законодавцем, а насамперед, державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування сучасних соціально-політичних змін у нашій державі, а також відповідності їхніх загальних та професійних компетентностей стратегії реформ [3, с. 185] (фактор врахування засад трансформації і реновації держави та суспільства у формуванні власної компетенції ОМСВ. – М. Б.).

При цьому необхідно розуміти, що хоча процес децентралізації повноважень органів публічної влади і є об'єктивним процесом, що виникає та супроводжує процеси демократизації суспільного та державного життя, він перетворюється у формальність та стає неефективним, якщо не враховує інтересів простої людини, що здійснює свій життєвий цикл в умовах МСВ у межах ТГ, а також устремлень та інтересів її груп й асоціацій, що формують основоположні інституції та систему інтересів громадянського суспільства, яке при всій його коректності, але все ж протистоїть державі у питаннях свободи вибору, рівності та в питаннях володіння демократичними засобами врахування та реалізації суспільних інтересів.

Треба враховувати, що наведені методологічні настанови та парадигмально-поведінкові моделі можуть бути реалізованими тільки в умовах національного та міжнародного миру. Зовсім інші

підходи та діяльнісна парадигма відносно формування і функціонування компетенції ОМСВ виникають у період воєнного стану (війни) в державі. Природно, що в такий період на перший план виходять питання національної безпеки та захисту суверенітету держави, зокрема її територіальної цілісності, – саме тому питання здійснення компетенційних повноважень ОМСВ у таких умовах дещо нівелюється екстраординарними обставинами, але не втрачає свого значення й актуальності, особливо в контексті управління територіями та підтримання умов існування ТГ та їхніх членів, а також організації збройного опору стосовно окупаційної держави.

Тому для більш чіткого та однозначного розуміння теоретико-нормативних процесів такого підходу, необхідно звернутися до правового статусу територій держави в період воєнного стану (війни). На думку вітчизняних дослідників-муніципалістів М. О. Баймуратова і Б. Я. Кофмана, в умовах воєнного стану в Україні можна визначити чотири основні сфери (форми) не тільки загальної діяльності існування та функціонування МСВ, ОМСВ, але й ТГ, що ними очолюються, які, по-перше, напряму впливають на формування суб'єктності таких громад та, по-друге, на правовий режим захисту прав людини та їх реалізацію, у межах якої (суб'єктності), він і повинен діяти [4]. Вважаємо, що такий підхід напряму торкається й статусних та динамічних аспектів компетенції ОМСВ, що репрезентують ТГ. Отже, вони пропонують розглядати такі основні сфери (форми) діяльності, що виникають:

1) *в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, які не задіяно у воєнних діях*, тобто там, де існують умови для відносно стабільного здійснення діяльності ОМСВ у контексті виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ, отже, з ординарними та стабільними умовами (за можливості в умовах воєнного стану. – М. Б.) наявності, прояву і функціонування суб'єктності ТГ і правового режиму реалізації та захисту прав людини. Вважаємо, що в цих умовах ОМСВ можуть фактично виконувати свої компетенційні повноваження у повному обсязі, забезпечуючи стабільне існування та функціону-

вання ТГ, зазвичай з урахуванням особливостей воєнного стану в державі. Однак вже таке їхнє право суттєво обмежується чинним законодавством, зокрема Законом України “Про правовий режим воєнного стану” від 12 травня 2015 року [5], згідно з яким на територіях держави створюються військові адміністрації, що фактично повністю замінюють ОМСВ, причому як їх представницькі, так і виконавчі органи у питаннях їхнього функціонування, нівелюючи їхні повноваження повністю і зводячи їх до мінімуму через інтерпретацію до потреб військового часу;

2) *в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, де проходить воєнне протистояння з агресором*, тобто там, де умови для відносно стабільного здійснення діяльності ОМСВ у контексті виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ суттєво звужуються або є фактично відсутніми, отже, суб’єктність ТГ і правовий режим реалізації та захисту прав людини не може бути забезпечений. Звідси можна констатувати, що питання реалізації ОМСВ своїх компетенційних повноважень неможливе внаслідок форс-мажорних обставин, і тому вся діяльність ОМСВ повинна фокусуватися на питаннях захисту цивільного населення – членів ТГ та інших людей, що опинилися на її території, надання ним гуманітарної допомоги (медичної, продовольчої, забезпечення питною водою тощо), а також питаннях надання можливої допомоги підрозділам Збройних Сил України в межах їхніх потреб та запитів;

3) *в умовах функціонування ТГ та їхніх ОМСВ на територіях, що тимчасово опинились під контролем окупаційних військ*, тобто там, де відсутня юрисдикція центральної державної влади і умов для відносно стабільного здійснення діяльності легітимних ОМСВ у контексті належного виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ, – останніх або не існує, або вони нівельовані, бо ТГ та їхні ОМСВ опинилися за межами державної юрисдикції і в умовах екстраординарного функціонування державності. Зазвичай, такий стан є результатом або блокування дій ОМСВ з боку окупантів, або свідомого перешкод-

жання такій законній діяльності ОМСВ в ТГ з боку окупантів без безперечного визнання їхньої окупаційної влади та колаборації з ними, – тут також ОМСВ не тільки вельми проблематично, а й фактично не може бути забезпечений належний правовий режим реалізації та захисту прав людини, що фактично нівелює та демонтує суб'єктність ТГ. Отже, компетенційні повноваження ОМСВ, навіть невеликий їхній перелік, що скерований на забезпечення мінімальних потреб ТГ (водо-, електро-, газо-, продовольче забезпечення, мінімальне функціонування критичної інфраструктури населених пунктів тощо) не може бути практично реалізованим. І тоді у посадових та службових осіб виникає дуже складне у правовому і етично-моральному плані питання: починати співробітничати з окупаційними військами задля забезпечення життєдіяльності ТГ та її членів, або припиняти свою діяльність та покинути окуповану територію. Враховуючи кількість окупованих населених пунктів України у ході російсько-української війни, це питання є дуже актуальним та потребує свого вирішення на законодавчому рівні. Дійсно, національний законодавець повинен або розробити відповідний алгоритм дій ОМСВ, їхніх посадових та службових осіб, що передбачає їхню діяльність на окупованій території, враховуючи пріоритет прав і свобод людини, або в Закон України “Про воєнний стан в Україні” треба внести доповнення у вигляді бланкетної норми, що посилається на діяльність органів публічної влади на окупованих територіях, відповідно до положень статей Женевської Конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року [6];

4) *в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, що тимчасово були під контролем окупаційних військ та які повернулися під контроль української влади, йдеться фактично про початок функціонування ОМСВ на територіях, на яких проявилися всі ознаки “тотальної війни”, яку веде держава-агресор проти України, та відновлення їхніх компетенційних повноважень у повному обсязі через відповідну управлінсько-цільову діяльність (зазвичай, у межах їхніх організаційних та ресурсних можливостей), а саме: відновлення зруйнованої критичної інфраструктури, задоволення нагальних потреб жителів і необхідність “соціальної ре-*

анімації” ТГ, мешканці яких зазнали знущання окупаційної влади у всьому їхньому негативному і злочинному розмаїтті та понесли безповоротні втрати людського потенціалу. Отже, можна констатувати, що питання відновлення суб’єктності ТГ у її широкому розумінні (ресурсному, економічному, соціальному тощо), включаючи й забезпечення правового режиму реалізації та захисту прав людини, набувають у таких умовах не тільки підвищеного значення, а й об’єктивізації, особливої актуалізації та акцентуації саме в діяльності ОМСВ, які повинні діяти в межах їхніх компетенційних повноважень. Бо тут насамперед актуалізуються питання відновлення та організації функціонування ОМСВ в умовах гуманітарної катастрофи ТГ через післявоєнну реабілітацію самої території ТГ та її локального господарства, в тім числі розмінування, розбирання завалів, території, відновлення доріг, забезпечення первинних потреб населення (медичне забезпечення, торгівля хлібом та іншими продуктами первинної необхідності, включаючи воду, транспорт, відновлення виробництва тощо), тобто, йдеться про повноцінне відновлення управлінської та соціальної можливостей території та реанімацію людської спільноти для створення елементарних та мінімальних можливостей функціонування ТГ та діяльності ОМСВ на визволеній території громади [4]. Тут зростає роль і значення повноважень ОМСВ не тільки у сфері будівництва, транспорту і зв’язку, а й у сфері міжмуніципального та міжнародного співробітництва місцевих влад, урядів зарубіжних держав та їхніх суб’єктів підприємницької діяльності, що будуть брати участь у відновленні населених пунктів України та реабілітації її ТГ.

Отже, можна констатувати, що воєнний стан не тільки спресовує час, а й каталізує процеси формування компетенції, визначення кола компетенційних повноважень ОМСВ в екстраординарних умовах функціонування державності (першочергових). Яскравим свідомством наявності таких процесів є прийняття Верховною Радою України 12 травня 2022 року змін до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану” (законопроект № 7269) та його підписання Президентом України [7].

Отже, вперше законодавцем визнано та виправлено факт позбавлення ОМСВ своїх повноважень як органів публічної влади, зокрема, законопроект врегульовує питання функціонування військових адміністрацій, розблоковує питання державної служби, спрощує порядок прийняття на роботу та звільнення працівників.

Окрім того, з прийняттям закону, голови громад можуть приймати одноосібні рішення в таких напрямках, що є важливими в екстраординарних умовах воєнного стану: а) передача коштів з місцевого бюджету на потреби ЗСУ; б) створення установ для надання безоплатної первинної правової допомоги; в) боротьба зі стихійними лихами та епідеміями; г) поводження з небезпечними відходами; д) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; е) обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій; ж) демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей.

Також уперше врегульовано важливе питання, що повноваження обласних/районних рад, відповідно до закону, може перебирати на себе відповідні обласні або районні військові адміністрації (ОВА/РВА) у разі: а) окупації або оточення адміністративного центру; б) відповідного рішення Президента, якщо воно підтримане голосуванням Верховної Ради.

У разі прийняття парламентом за поданням Президента рішення, начальники ОВА/РВА отримують такий додатковий функціонал: а) виконавчий апарат районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації; б) комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації; в) управління об'єктами спільної власності територіальних громад району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації; г) призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснює начальник районної військової адміністрації, погоджує з начальником відповідної обласної військової адміністрації; д) начальник ОВА,

начальник РВА за погодженням з начальником відповідної ОВА може звільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або відбувається їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду).

Звідси можна констатувати, що розпочався складний та тривалий процес формування й оптимізації компетенційних повноважень ОМСВ, що повинні виконуватися ними в період воєнного стану залежно від різних правових станів території, на якій вони функціонують.

Вважаємо, що наступними кроками законодавця будуть відповідні доповнення цього або профільного закону про МСВ (Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року [8]) відповідними положеннями про вдосконалення механізмів захисту прав і свобод людини в умовах воєнного стану. Це, на наш погляд, детермінується насамперед тим, що саме системою індивідуальних, групових та колективних інтересів людини й обумовлюється об'єктивна необхідність формування власної компетенції для ОМСВ. Саме цим підтверджується наш доктринальний висновок, що реформування публічної влади напряму пов'язане з процесом формування компетенції ОМСВ, що в умовах децентралізації та деконцентрації, формують власну компетенційну базу повноважень та предметів відання [9, с. 140], причому навіть в екстраординарних умовах функціонування як локальної демократії, так і держави.

Одночасно необхідно наголосити на тому, що в найближчій перспективі перед системою місцевого самоврядування саме в сфері адекватного формування компетенційного блоку ОМСВ постає низка проблем, які потребують нагального вирішення. Значний вітчизняний фахівець-муніципаліст, професор М. О. Баймуратов акцентує увагу на низці чинників, які в умовах подальшого реформування публічної влади потребують ефективного та швидкого реагування як на організаційному, так і на нормативному рівнях, причому, як ми вважаємо, незважаючи на умови функціонування державності, а саме: а) вирішення проблеми економічної неспроможності більшості ТГ (економічний чинник); б) вирішення

проблеми обмеженості ресурсів (ресурсний чинник); в) ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури (інфраструктурний чинник); г) необхідність здійснення “компетенційної революції” (компетенційний чинник); д) подолання суспільної недовіри та відчуженості ОМСВ від населення (комунікаційно-суб’єктивний чинник); е) подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб (кадровий чинник); ж) подолання соціальної дезінтегрованості ТГ (мотиваційний чинник); и) подолання складної демографічної ситуації в більшості ТГ (демографічний чинник) [10].

Вважаємо, що перелічені чинники мають прямий вплив не тільки на процес формування компетенції ОМСВ, але й на процес її реалізації, бо дають змогу зрозуміти всю складність і суперечливість процесу реформування публічної влади в Україні загалом та особливу важливість зв’язку децентралізації публічної влади та процесу формування компетенції ОМСВ та органів виконавчої влади зокрема, в тому числі й їх розмежування у процесі муніципальної реформи.

Треба зазначити, що саме децентралізація як метод і засіб державного управління, означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [11, с. 13]. Причому, для згладжування такого процесу і забезпечення реалізації кожного з переданих повноважень на рівень МСВ вже в перспективі, разом із ними передаються фінансові ресурси, що скеровані на забезпечення позитивного управлінського результату.

Наведений процес децентралізації у своїй діяльній інтерпретації фактично скерований на врахування принципу субсидіарності, який є підґрунтям процесу розмежування і передачі повноважень, також він розкриває його інноваційно-функціональний зміст, передбачає реальну та обґрунтовану передачу повноважень у контексті реалізації управлінських функцій на основі їх передачі із центрального на нижчі організаційні рівні. Отже, можна конста-

тувати, що саме таким способом, завдяки методу децентралізації формується власна компетенція ОМСВ, що охоплює або повноваження виконавчої влади, що раніше делегувались ОМСВ – через передачу їх у власні повноваження МСВ, або відповідні повноваження самої виконавчої влади, які внаслідок місця їх локальної реалізації та забезпечення місцевими ресурсами, повинні бути передані у власну компетенцію ОМСВ, для їх ефективного та своєчасного вирішення. Водночас варто зазначити, що в результаті вдосконалення демократичної правової державності та розвитку ТГ, можуть відбуватися процеси формування нових компетенційних повноважень ОМСВ, як і формування нових предметів відання в межах масиву компетенції ОМСВ, наприклад, в інформаційній сфері та сфері діджиталізації. Тобто, наведені процеси напряду сприятимуть виникненню нових повноважень ОМСВ, що можуть увійти до масиву профільних або в результаті законопроектної і законотворчої діяльності держави, або шляхом введення їх у коло повноважень самими ОМСВ у явочному порядку, з наступною легалізацією у законодавчому порядку.

Важливо зазначити, що сам процес децентралізації не означає банального і механістичного перерозподілу компетенційних повноважень, бо принцип субсидіарності, що його підкріплює та відповідно детермінує і стимулює, викликає складний процес перерозподілу владних повноважень. Його індикатором виступає зміна підвідомчості таких владних повноважень, що є ординарним елементом компетенції органів публічної влади. Адже, відповідно до слухної позиції М. Андріїва, аналізуючи законність дій органів влади, завжди зважають саме на два критерії: чи входить ця справа у сферу “володарювання” цього органу та чи мав він право діяти саме так [3, с. 187].

Звідси можна зробити висновок, що володіє методологічним потенціалом: існує прямий зв'язок між децентралізацією публічної влади та компетенцією ОМСВ й органів виконавчої влади.

Водночас, треба звернути особливу увагу не тільки на визначення перспектив децентралізації влади, які можуть настати лише у майбутньому, при відповідному накопиченні управлінської практики та вдосконаленні технологічної діяльності ОМСВ, необхідно

враховувати реальні можливості настання відповідних ризиків, що мають очікуваний характер, а саме:

- об'єктивні та суб'єктивні труднощі, що виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що виражатимуться в укрупненні територіальних громад (ми вже стикнулися з ними в процесі оптимізації ТГ при створенні об'єднаних ТГ);
- послаблення державного контролю за ОМСВ у контексті реалізації ними повноважень, які будуть їм передані, що ускладнюються слабкістю інститутів громадянського суспільства та відсутністю належної мотивації жителів-членів ТГ до участі в МСВ (така проблема може бути вирішена тільки завдяки формуванню і здійсненню державної муніципальної політики, що буде скерована на формування індивідуальної, групової і колективної муніципальної свідомості, муніципальної психології та усвідомленої муніципальної поведінки);
- загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень ОМСВ, загрози його зриву (це питання почало вирішуватися на початковому етапі муніципальної реформи, коли були зроблені перші кроки щодо фінансової децентралізації ТГ, що призвело до суттєвого зростання їхніх бюджетних можливостей);
- зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, зумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатського корпусу (це питання залишається актуальним, бо в державі дотепер відсутня централізована система підготовки муніципальних службовців, що напряму і негативно впливає на якість та ефективність локального управління);
- утвердження на місцевому рівні ідей та інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам (нівелювання наведеного ризику детермінує створення на локальному рівні інституту агентів центральної влади (префектів) для здійснення контролю за законністю рішень ОМСВ та можливості їх судового заперечення);
- можливість виникнення на локальному рівні міжнаціональних та міжетнічних конфліктів як результат вільного формування та поповнення складу ТГ (може бути вирішено за наявності державної муніципальної політики, скерованої на затвердження рів-

ності всіх жителів-членів ТГ та їх рівного доступу до участі у МСВ та до його ресурсів);

– як це не дивно звучить, однак воєнний стан в Україні створює відповідний організаційно-діяльнісний та алгоритмічно-нормативний простір для “обкатки” компетенційних повноважень ОМСВ в умовах екстраординарного функціонування державності та визначення їх управлінського потенціалу – з реальними можливостями наступного корегування та оптимальної модифікації.

Отже, розгляд актуальних питань формування власної компетенції органу місцевого самоврядування допоміг дійти висновку, що саме цей процес і виступає основною феноменологією децентралізації повноважень публічної влади в Україні.

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. Баймуратов М. О., Григорьев В. А. Муніципальна влада: актуальні питання становлення й розвитку в Україні. Одеса : Юридична література, 2003. 248 с.
3. Андріїв М. Децентралізація публічної влади: взаємозв'язок компетенцій та компетентностей. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1 (54). Ч. 1. С. 185–191.
4. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Про роль органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. Деокупація. Юридичний фронт – De-Occupation. Legal front : Матеріали міжнародного круглого столу (Київ, 18 березня 2022 року). URL : <https://www.facebook.com/groups/642611143466211/permalink/646573919736600> (дата звернення: 19.05.2022).
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
6. Конвенція про захист цивільного населення під час війни. Женева, 12 серпня 1949 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text (дата звернення: 13.05.2022).
7. Президент підписав закон, який розширює повноваження голів громад на час воєнного стану. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/14952> (дата звернення: 19.05.2022).

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
9. Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2014. № 7. С. 138–147. (Серія “Право”).
10. Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. С. 14–17. URL : www.viche.info (дата звернення: 19.05.2022).
11. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик, О. М. Москаленко [та ін.]. Київ : Центр політ.-прав. реформ, 2012. 212 с.

Владовська Катерина Петрівна,
*аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова*

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОВНОВАЖЕННЯ ГОЛІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПОВНОМАСШТАБНОГО ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

24 лютого 2022 року розпочалася повномасштабна війна рф проти України. Російські війська атакували кордони в областях, які межують з російською федерацією, білоруссю й окупованими районами Донецької та Луганської областей та Автономної Республіки Крим. Росія завдала повітряних ударів по об'єктах критичної інфраструктури та воєнного призначення в багатьох регіонах України. У зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України воєнний стан на всій території України було введено Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб. У по-

дальшому строк воєнного стану продовжено Указами Президента України від 14 березня 2022 року № 133/2022, від 18 квітня 2022 року № 259/2022, від 17 травня 2022 року № 341/2022 і на цей час його продовжено до 23 серпня 2022 року [1; 2; 3; 4].

Запровадження воєнного стану зумовило низку правових наслідків, визначених Законом України “Про правовий режим воєнного стану”, в тому числі й аспекті особливого режиму функціонування органів публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування, як колегіальних, так і одноособових (таких як голів громад – сільських, селищних, міських голів).

Говорячи про зміни у повноваженнях органів місцевого самоврядування, варто зазначити, що відповідно до редакції ст. 9 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, яка діяла до набрання чинності законом від 12 травня 2022 року № 2259-IX) органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Тобто у випадку, якщо робота органів місцевого самоврядування не припинена, вони продовжують здійснювати ті ж повноваження, які вони мають відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Також відповідно до ст. 8 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” вони так само, як і військові адміністрації, вправі здійснювати запровадження заходів воєнного стану (ст. 8) [5].

Водночас ст. 4 закону передбачено створення військових адміністрацій з метою забезпечення дії Конституції та законів України, запровадження та вживання заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. При цьому у разі, якщо сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їхніх повноважень згідно із законом, військові адміністрації по суті перебирають на себе повноваження як місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування (військові адміністрації

населених пунктів). З іншого боку, військові адміністрації можуть створюватися й на районному та обласному рівнях, однак у такому випадку вони можуть існувати паралельно з існуючими обласними та районними радами [5].

Останні зміни, внесені до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” відповідно до закону від 12 травня 2022 року № 2259-IX [6], наділили додатковими повноваженнями голів територіальних громад.

Так, сільський, селищний, міський голова територіальної громади (де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація) отримав повноваження приймати низку рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо, у тому числі щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; поведження з небезпечними відходами. Також голова територіальної громади вправі прийняти такі рішення (за умови інформування начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин) щодо: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку; обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій; їх демонтажу, якщо вони визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (окрім об'єктів оборонного та спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”). Із зазначених питань голова територіальної громади може бути стороною договору, за умови, якщо його строк не перевищуватиме одного року (в іншому випадку такі договори потребують затвердження відповідною місцевою радою) [6; 7].

Також сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу у період воєнного стану отримав право призначати осіб на посади: в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад. Для претендента на зайняття відповідної посади не вживають контрольних заходів, передбачених Законами України “Про запобігання корупції”, “Про очищення влади” та “Про забезпечення функціонування української мови як державної” (не подається декларація та документи, які підтверджують рівень володіння державною мовою, а також не проводиться спеціальна перевірка) – такі заходи переносяться у часі, а саме на тримісячний строк після припинення або скасування воєнного стану [6, с. 7].

Ці повноваження, передані на період воєнного стану головам територіальних громад, якщо у відповідній громаді не створено військову адміністрацію, з мотивів необхідності оперативного прийняття рішень, коли існуючий порядок їх вирішення – через прийняття відповідного рішення місцевою радою стає неефективним, зважаючи на труднощі щодо скликання пленарних засідань у період воєнного стану, а також те, що такий порядок є більш тривалим, що не є виправданим у період повномасштабного збройного конфлікту. У разі ж створення військової адміністрації населеного пункту відповідні повноваження органів місцевого самоврядування, в тому числі відповідної ради та голови територіальної громади надають начальнику військової адміністрації.

Водночас, на нашу думку, відповідний перелік повноважень потребує доповнення, передусім в аспекті наділення голови територіальної громади повноваженнями щодо запровадження заходів воєнного стану, передбачених ст. 8 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” без залучення місцевої ради, однак із обов'язковим погодженням прийняття відповідного рішення

з відповідною районною військовою адміністрацією. Зазначені зміни дали б змогу по-перше, більш оперативно приймати рішення; по-друге, враховувати специфіку відповідної територіальної громади, її безпекову складову; по-третє, зберегти механізм державного контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування; по-четверте, не створювати військові адміністрації в тих громадах, де воєнний стан та правові наслідки, зумовлені збройним конфліктом, не призвели до недієздатності органів публічної влади, передусім органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Про введення воєнного стану : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. *Президент України: офіційне інтернет-представництво*. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
2. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 14 березня 2022 року № 133/2022. *Президент України: офіційне інтернет-представництво*. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/1332022-41737>.
3. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 18 квітня 2022 року № 259/2022. *Президент України: офіційне інтернет-представництво*. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/2592022-42237>.
4. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 17 травня 2022 року № 341/2022. *Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2022#Text>.
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року. *Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/ed20220524#Text>.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року. *Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.
7. Функціонування місцевого самоврядування під час воєнного стану – законопроект прийнятий за основу. *Децентралізація*. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/14828>.

Дробуш Людмила Володимирівна,
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
ННІП ім. І. Малиновського
Національного університету “Острозька академія”
м. Острог, Україна

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІЙНИ

Повномасштабне вторгнення РФ на територію України призвело до необхідності пошуку шляхів оптимального забезпечення конституційних прав та свобод людини в умовах війни. Згідно з Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 [1] можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини та громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та вживання заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою ст. 8 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”.

Серед конституційних прав, реалізація яких може обмежуватися з ціллю захисту національних інтересів та забезпечення безпеки громадян, є право, гарантоване ст. 53 Конституції України – право на освіту.

Вважаємо, що забезпечення реалізації права на освіту – це ключовий напрям діяльності держави та місцевого самоврядування, оскільки освічена нація є запорукою розвитку суспільства та держави. Тому навіть в умовах війни органам публічної влади на місцях необхідно шукати шляхи забезпечення безперервності навчального процесу.

Ефективність функціонування закладів освіти в частині реалізації права на освіту в громадах напряму залежить від реалій сьогодення. Як стверджують професори М. Баймуратов та Б. Кофман, форми діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану залежать від того, в яких умовах функціонують органи

місцевого самоврядування: 1) в умовах функціонування органів місцевого самоврядування та територіальних громад на територіях, що не задіяні у воєнних діях; 2) в умовах функціонування органів місцевого самоврядування та територіальних громад на територіях, де проходить військове протистояння з агресором; 3) в умовах функціонування органів місцевого самоврядування та територіальних громад, що тимчасово опинилися під контролем окупаційних військ; 4) в умовах функціонування органів місцевого самоврядування та територіальних громад, що тимчасово були під контролем окупаційних військ та які повернули під контроль української влади [2, с. 138–139].

Міністерство освіти і науки України як центральний орган виконавчої влади в період дії воєнного стану перманентно надає методичні рекомендації та вказівки органам місцевого самоврядування для врегулювання освітнього процесу й забезпечення його постійності.

Відтак, 25 лютого 2022 року в листі № 1/3276-22 Міністерство освіти і науки рекомендувало тимчасово припинити освітній процес у закладах дошкільної освіти, оголосити канікули у закладах загальної середньої і професійно-технічної освіти строком на два тижні [3]. Оскільки воєнна агресія з моменту початку війни лише посилювалася, виникла необхідність врегулювати освітню діяльність на території регіонів, де активні збройні дії не проводились. Відтак, Міністерство освіти і науки рекомендувало органам та структурним підрозділам з питань освіти організувати роботу закладів освіти залежно від конкретної ситуації: тимчасове призупинення освітнього процесу (виконання працівниками закладів освіти заходів та завдань, що визначені військово-цивільною адміністрацією); організація освітнього процесу за дистанційною або змішаною формами навчання (за погодженням з військово-цивільною адміністрацією).

На території Рівненської області, згідно з Наказом № 15 від 10 березня 2022 року “Про організацію освітнього процесу у закладах Рівненської області” [4], з 14 березня 2022 року тимчасово призупинено освітній процес у закладах дошкільної освіти та організовано освітній процес у закладах середньої освіти з використанням дистанційної форми навчання.

Відтак, держава врегулювала питання реалізації права на освіту, забезпечивши можливість навчатись у закладах середньої та вищої освіти, подбавши про безпеку здобувачів та національні інтереси.

В умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації та введеного воєнного стану, кількість внутрішньо переміщених осіб перевищує 6,5 млн осіб. З метою соціальної підтримки внутрішньо переміщених сімей (осіб) для учнів закладів загальної середньої освіти з числа тимчасово внутрішньо переміщених осіб згідно з Наказом МОН навчання може бути організовано за заявою одного з батьків за індивідуальною формою: екстернатною, сімейною (домашньою). За заявою одного з батьків, учні з числа внутрішньо переміщених осіб можуть відвідувати заклади загальної середньої освіти за місцем тимчасово перебування. Дитина може здобувати освіту за дистанційною формою в закладі освіти, в якому навчалася раніше. Звертаємо увагу, навіть якщо заклад освіти фізично було зруйновано – він все одно зможе організовувати дистанційне навчання для всіх здобувачів.

Одним із напрямів діяльності закладів освіти на територіях, де не ведуться бойові дії, є створення необхідних умов для розміщення тимчасово переміщених та/або евакуйованих осіб у приміщеннях закладів освіти. Доцільно розробити механізм організації такого розміщення та харчування в шкільних їдальнях. Також поширеною є практика готування обідів для ТРО. Органи місцевого самоврядування взаємодіють з іншими органами влади, військовими адміністраціями та громадськими організаціями в частині матеріально-фінансового забезпечення такого виду діяльності навчальних закладів.

Відповідно до ст. 6 Закону України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” на центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, поширюється військово-транспортний обов’язок [5]. Порядок виконання військово-транспортного обов’язку для задоволення потреб Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів військових формувань визначений Положенням про військово-транспортний обов’язок [6]. Для перевезення військових резервістів та представників ТРО, евакуації населення

залучають шкільні автобуси. При цьому важливим є вирішення питання про закупівлю пального, оскільки в цьому випадку кошти йтимуть на заходи територіальної оборони. Механізм використання коштів місцевих бюджетів регламентується Постановою КМУ від 11 березня 2022 року № 252 “Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану” [7].

Отже, в умовах воєнного стану заклади освіти на рівні територіальних громад намагаються забезпечити реалізацію не лише права на освіту, а й сприяють створенню належних умов перебування в громаді вимушено переміщених осіб, зміцненню обороноздатності та національного спротиву.

Список використаних джерел

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 № 64/2022. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Баймуратов М., Кофман Б. Про роль органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Деокупація. Юридичний фронт*. [Електронне видання] : матеріали міжнар. експертного круглого столу (Київ, 18 березня 2022 р.) / Держ. торговельно-економічний ун-т, Українська асоціація порівняльного правознавства, Українська асоціація міжнародного права, Асоціація рінтеграції Криму ; Упоряд. і наук. ред. О. В. Кресін. Київ : Держ. торговельно-економічний університет. 2022. 224 с.
3. Про організацію освітнього процесу : Лист МОН №1/3276-22 від 25 лютого 2022 року. URL : https://osvita.ua/legislation/Ser_osv/86140/
4. Про організацію освітнього процесу у закладах Рівненської області : Наказ № 15 від 10 березня 2022 р. URL : <https://www.rvosvita.org.ua/npa/shchodo-osvitnoho-protsesu>
5. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 (в редакції від 01 квітня 2022 р). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 44. Ст. 416.
6. Положення про військово-транспортний обов’язок, затверджене Постановою КМУ від 28 грудня 2000р. № 1921 (в редакції постанови КМУ від 17 червня 2015 р. № 405). URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова КМУ від 11 березня 2022 р. № 252. URL : <https://www.kmu.gov.ua>

РОЗДІЛ III

ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ РОСІЙСЬКОЮ ЗБРОЙНОЮ АГРЕСІЄЮ В УКРАЇНІ: ВІЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Мішина Наталія Вікторівна,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Національного університету "Одеська юридична академія"*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДОБРОВІЛЬНИХ ПРОГРАМ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ НАСЕЛЕННЯМ

На сучасному етапі в Україні однією з найважливіших реформ органів публічної влади є муніципальна реформа. Одна з цілей цієї реформи – збільшення ефективності органів самоорганізації населення (далі – СОН), які мають унікальний статус, бо належать і до системи місцевого самоврядування, і до добровільного неприбуткового сектора (до громадянського суспільства). Паралельно відбувається реформа з поновлення в Україні діяльності добровільних програм охорони громадського порядку населенням. Поєднання цих двох реформ – позбавлення територіальних громад та мікрогромад і залучення їх до охорони громадського порядку, – вбачаємо дуже перспективним. При формулюванні відповідних пропозицій доцільно врахувати як національний історичний, так

і сучасний зарубіжний досвід (у цих тезах – досвід Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії).

В Україні добровільні програми охорони громадського порядку населенням мають довгу історію. Перші приклади таких програм з'явилися на початку ХХ століття. Традицію залучити українців до добровільних програм охорони громадського порядку населенням було підтримано Президентом України (Указ від 16.06.1999 року “Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку”). Однак, починаючи з 1990-х років в Україні участь у добровільних програмах охорони громадського порядку населенням різко знизилася. Одна з причин цього – сучасне законодавче врегулювання, яке і досі містить елементи підходу радянських часів до регулювання таких програм (дивись Закон України від 22 червня 2000 року “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”).

Реформування добровільних програм охорони громадського порядку населенням в Україні вбачаємо доцільним почати з перегляду принципу, за яким вони впроваджуються, змістивши акцент з виробничого на територіальний підхід. Це надасть можливість залучити до таких програм органи СОН та об'єднати цю реформу з муніципальною реформою у частині, яка стосується органів СОН.

Однією з країн, де успішно діють добровільні програми охорони громадського порядку, є Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії (далі – Сполучене Королівство). У цій країні найбільшою державною та муніципальною підтримкою користується добровільна програма охорони громадського порядку населенням під назвою “Сусідські спостерігачі” (Neighbourhood Watch). Метою програми є “допомогти населенню захистити себе та свою власність і зменшити ризик злочинів завдяки покращенню безпеки осель, підвищенню уважності, акуратним повідомленням про підозрілі випадки поліції та завдяки стимуляції почуття сусідства” [1]. Програма була запозичена у Сполучених Штатах Америки; у 1982 році місто Моллінгтон (графство Чешир, Англія) стало першим, де з'явилися “Сусідські спостерігачі”.

За впровадження програми у Сполученому Королівстві відповідає Міністерство внутрішніх справ. На його веб-сайті у розділі “Зменшення рівня злочинності” є сторінка “Сусідські спостерігачі”, на якій наведено інформацію про програму та її мету – запобігти злочинам і можливостям для їхнього скоєння, допомогти та надати більшої впевненості тим, хто мешкає на відповідній території, заохотити добросусідство та стійкі прямі зв'язки у територіальних мікроколективах. Водночас зазначено, що програма “Сусідські спостерігачі” є найпопулярнішою серед усіх інших добровільних програм, які передбачають участь населення в охороні громадського порядку. На її основі та з використанням її принципів існують програми шкільних спостерігачів, фермерських спостерігачів, бізнес-спостерігачів, а також спостерігачів на фермах, у лікарнях, у пабах, у крамницях, спостерігачів за конями, за велосипедами тощо [2].

Міністерство внутрішніх справ підтримує програму “Сусідські спостерігачі” таким способом: проводить політику, спрямовану на інформування населення про програму; здійснює підтримку та розвиток мережі “Сусідських спостерігачів” в Англії та Уельсі (програма деволюції центральної влади у Сполученому Королівстві передбачає, що юрисдикція Міністерства розповсюджується тільки на ці частини держави. Але програма впроваджується іншими органами і в Шотландії, і в Північній Ірландії); підтримує міні-веб-сайт “Сусідські спостерігачі” на веб-сайті Центру зменшення злочинності; безкоштовно надає навчальні матеріали та публікації зацікавленим особам; надає безоплатне страхування кожній групі сусідських спостерігачів; очолює Національну стратегічну групу з питань спостерігання; співпрацює з місцевими державними органами для підтримки ефективного зв'язку між сусідськими спостерігачами та партнерами програми зменшення злочинності і безпорядків [2].

Популярність програми обумовлюється в першу чергу тим, що для її впровадження не потрібне виконання чітких вимог. Схема (так у Сполученому Королівстві іменують програму “Сусідські спостерігачі” в кожному окремому районі, кварталі тощо) може бути великою й охоплювати значну кількість будинків, чи зовсім

малою, й охоплювати лише декілька помешкань. Усе залежить від того, яка мета у членів програми. Щоб схема працювала, потрібна особа, яка її очолить, – доброволець-координатор. Його завданням є об'єднати сусідів навколо спільної мети. Крім того, не обов'язковим, але доцільним є створення невеликого комітету, який на своїх регулярних зустрічах плануватиме діяльність у межах схеми. Члени “Сусідських спостерігачів” повинні мати контакт з координатором і комітетом, щоб повідомляти про свої сумніви, проблеми, а також пропонувати способи їхнього вирішення.

Кожна схема (група) потребує обов'язкової реєстрації у місцевій поліцейській дільниці. Аби впровадити схему, потрібно виконати певні дії. У першу чергу, виявити осіб, які бажають бути спостерігачами; чим більшою є кількість таких осіб, тим краще працюватиме схема. Потім спостерігачам необхідно обрати координатора та його заступника. Якщо схема функціонуватиме на значній території, доцільно обрати координатора для кожної вулиці тощо. На координатора покладається написання та розповсюдження друкованих новин групи і літератури про схему, розміщення спеціальних знаків та плакатів, які сповіщають про те, що на відповідній території діють “Сусідські спостерігачі”, проведення зборів спостерігачів, знайомство із новими мешканцями та залучення їх до схеми, поширення інформації про схему, заохочення мешканців виконувати рекомендації поліції щодо запобігання злочинам у сфері як безпеки власного помешкання, так і помешкань сусідів, особливо звертаючи увагу на помешкання осіб так званої групи ризику – осіб похилого віку, тих, хто часто затримується на роботі тощо, сумлінно інформувати поліцію про підозрілі випадки [3].

Окрім того, поліція повідомляє координатору інформацію про усі правопорушення на відповідній території, а він розповсюджує її серед інших спостерігачів. Отже, члени територіального мікроколективу завжди знають про стан правопорядку, а координатор і комітет можуть сформулювати ефективний план запобігання подальших неприємних випадків. За бажанням спостерігачів можуть збиратися вступні та інші внески; у такому випадку обирається скарбник.

У разі надзвичайних подій працівники поліції допомагають у складанні плану та проводять зустрічі з усіма, хто бере участь у програмі, надаючи корисні поради та пояснення. Зворотній зв'язок групи з поліцією здійснює координатор. Кожен із членів групи повідомляє координатору про підозрілі дії, акти вандалізму, графіті, антисоціальну поведінку тощо. Він своєю чергою інформує про це поліцію.

Отже, схема працює ефективно у разі наявності постійного контакту з місцевою поліцією. У Сполученому Королівстві в кожній поліцейській дільниці є як мінімум одна посадова особа, яка відповідає за зв'язки з групами сусідських спостерігачів.

Органи СОН вже об'єднують мешканців одноквартирних та багатоквартирних будинків для вирішення спільних проблем, і проблема охорони громадського порядку може стати однією з них. Впровадженню цих програм в Україні переважно через органи СОН сприятиме і те, що охорона громадського порядку є тим ефективнішою, чим більше до неї залучено мешканців одного будинку, двору, кварталу і т. д. У Сполученому Королівстві окремі схеми об'єднуються для координації своїх зусиль у межах мікрорайону, району, населеного пункту. Органи СОН або працюють на такому рівні (мікрорайону, району у місті), або часто вже мають такі об'єднання.

Список використаних джерел

1. Neighborhood Watch (United Kingdom). Article at Encyclopedia Wikipedia. URL : [http://en.wikipedia.org/wiki/Neighbourhood_Watch_\(UK\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Neighbourhood_Watch_(UK)).
2. Home Office. Welcome to Neighborhood Watch. URL : <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/nbhwatch.htm>
3. Roles of Neighbourhood Watch co-ordinators. URL : <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/neighbourhoodwatch/nwatch03.htm>

Бальцій Юрій Юрійович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету “Одеська юридична академія”*

Рожкован Катерина Миколаївна,
керівник апарату Іллічівського міського суду Одеської області

ФОРМИ ПЕРМАНЕНТНОЇ ЛЕГІТИМАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Важливо враховувати, що “легітимація як процес визнання влади справедливою є колективним актом, який безпосередньо пов’язаний із народним волевиявленням. Важливим аспектом цього процесу є формалізація волі народу, надання їй загальнообов’язковості, це стосується і важливих політичних рішень державної влади, які набувають легітимності лише за умови, якщо громадяни беруть безпосередню участь в їх прийнятті. Іншими словами, легітимація є постійним процесом народовладдя, який не завершується на стадії делегування владних повноважень, а передбачає право і можливість громадян брати безпосередню участь у прийнятті важливих правових та політичних рішень, а також контролювати процедуру реалізації прийнятих рішень” [1, с. 272].

Серед сфер активної комунікативної взаємодії органів публічного управління з громадськістю на сучасному етапі суспільного розвитку, дослідники, серед іншого, “називають: участь інститутів громадянського суспільства у розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина; здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічного управління щодо розв’язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам влади експертних пропозицій; утворення спільних консультативно-дорад-

чих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; співпраця органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства з питань ефективної взаємодії влади й громадськості; проведення органами публічного управління моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, соціального спрямування” [2, с. 2–3].

Традиційні форми залучення громадськості до управління публічними справами і легітимації рішень органів публічної влади передбачають організацію і проведення: громадських слухань; зустрічей із громадськістю; конференцій, семінарів, форумів, “круглих столів”, зборів, громадських приймалень; теле- або радіодебатів, діалогів; інтернет-конференцій, електронних консультацій; телефонних “гарячих ліній”, інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

Суттєво поліпшило стан легітимації влади під час здійснення публічного управління запровадження в Україні електронного урядування, що Кабінетом Міністрів визначається як “форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян” [3].

Головною метою електронної демократії в Україні є створення фундаменту для участі людини та громадянина у прийнятті державних рішень, посилення впливу на формування і реалізацію державної політики, вирішення питань місцевого значення, посилення прозорості та підзвітності всіх органів влади громадянам за допомогою технологій електронного урядування.

Запровадження технологій е-урядування дасть змогу: “для громадян – мати доступ до публічної інформації та одержувати адміністративні послуги через мережу; брати участь у творенні і реалізації державної політики; для бізнесу – через мережу мати спрощений доступ до органів влади, співпрацювати з ними, що

сприятиме економічному розвитку; для органів влади – підвищити оперативність, ефективність своєї діяльності, якість надання адміністративних послуг; залучити всіх громадян до процесу прийняття державних рішень. Необхідно зазначити, що перехід до застосування технологій е-урядування повинен відбуватися в усіх напрямках взаємодії публічної адміністрації, бізнесу і громадського сектора, оскільки відставання якогось із цих секторів порушить динаміку інформаційного розвитку країни. Очевидно, що перехід до е-урядування означає трансформацію всіх основних форм діяльності органів влади, і успіх залежить від правильної стратегії й тактики на кожному з етапів впровадження, раціональної організації, координації та взаємодії всіх учасників процесу – виконавчої, законодавчої, судової гілок влади всіх рівнів, бізнесу, закладів освіти, громадського сектора. Необхідно вирішити комплекс взаємозалежних політичних, правових, управлінських і технологічних питань, визначити джерела фінансування, навчити персонал тощо” [4, с. 138–139].

При цьому, “при створенні, функціонуванні та розвитку національних е-комунікацій особливе місце посідає реалізація механізму забезпечення національної та міжнародної безпеки із захисту інформації в її складових частинах, запобігання несанкціонованому поширенню, використанню, порушенню цілісності, конфіденційності, доступності інформації й відповідно запобігання нанесенню шкоди життєво важливим інтересам людини, суспільства та держави. Для організації ефективної системи інформаційної безпеки в національній інформаційно-комунікаційній інфраструктурі необхідно налагодити співпрацю з міжнародними організаціями інформаційної безпеки, зокрема з Європейським агентством мережевої та інформаційної безпеки, у межах завдання щодо взаємодії з третіми країнами з метою сприяння розвитку культури мережевої й інформаційної безпеки. Повинно бути створено комплексну систему захисту інформації в національних е-комунікаціях та в її компонентах за модульним принципом відповідно до чинного законодавства України і вимог нормативних документів у сфері технічного та криптографічного захисту інформації” [5, с. 38].

Вдосконалення нормативно-правового забезпечення вимагає процес проведення громадських слухань, обговорень, консультацій. Недосконалість вимог щодо періодичності проведення громадських слухань, процедури проведення громадських обговорень, невизначеність порядку денного, рекомендаційний характер рішень для місцевої влади приводить до перешкоджання реальному впливу та контролю громадян.

Ефективним майданчиком для комунікації та налагодження зворотного зв'язку є персональні сторінки політиків. Місцеві жителі мають можливість отримати уявлення щодо сфер відповідальності місцевих органів влади, реагувати на повідомлення, залишати свої коментарі та виказувати свою підтримку місцевим чиновникам. Власники сторінок представники органів місцевого самоврядування можуть таким способом отримувати інформацію щодо резонансних подій, критики з боку громадськості. Структурні підрозділи органів місцевого самоврядування також збільшують свою присутність у соціальних мережах та створюють у них власні сторінки й наповнюють їх контентом, що має інформацію для забезпечення життєдіяльності громадян у конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Соціальні мережі та технології застосовуються для залучення громадськості до вирішення проблем територіальної громади, обміну ідеями розвитку.

Майже всі місцеві органи влади України мають свої сайти. Однак існує проблема щодо своєчасності і якості розгляду звернень, а також відсутності персональної відповідальності виконавців за несвоєчасний розгляд звернень. З одного боку, громадяни мають право та інструментальні можливості звертатися до місцевої влади щодо проблем розвитку міста, з іншого – аналіз сайтів органів місцевого самоврядування щодо аналітики з приводу виконаних звернень свідчить про закритість та неготовність місцевих органів самоврядування до визнання своєї неспроможності оперативного та своєчасно вирішувати повсякденні питання.

Але треба відзначити, що широке використання інтернет-технологій посадовими особами як державних органів, так і органів місцевого самоврядування допомагає стати останнім більш доступними для громадян через можливість безпосереднього

звернення без запису і черг. Створення сторінок у соціальних мережах має широкий спектр застосування та спрямованості на вирішення соціальних проблем, особливо пов'язаних із адаптацією учасників бойових дій та поверненню їх до мирного життя в майбутньому.

З огляду на викладене, можна констатувати, що реформа децентралізації володіє високим потенціалом комунікацій та демонструє здатність місцевої влади до ефективної реалізації її комунікаційного потенціалу шляхом запровадження інноваційних механізмів участі громадян у вирішенні місцевих проблем за допомогою розширення е-інструментів, використання соціальних мереж, інтернет-платформ, фінансової самостійності ухвалення місцевих бюджетів.

Список використаних джерел

1. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Харків : Право, 2009. 598 с.
2. Ішук С. І. Правові проблеми взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні. *Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право".* 2011. № 1 (3). URL : <https://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n1/11isisvu.pdf>
3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. *Офіційний вісник України.* 2017. № 78. Ст. 109. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017- %D1%80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80)
4. Соломко Ю. Електронне урядування: поняття, сутність, принципи та напрями розвитку. *Ефективність державного управління.* 2018. Вип. 2. С. 135–143.
5. Клімушин П. С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: [монографія]. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2016. 524 с.

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

ДО ПИТАННЯ ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ПРИ ПРИЙНЯТТІ НА МУНІЦИПАЛЬНУ СЛУЖБУ

Муніципальна реформа, яка була започаткована у 2014 році в нашій державі, спрямована на передачу низки повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, підвищення якості надання публічних послуг населенню, широкого залучення громадян до процесу прийняття рішень тощо. У зв'язку з цим постала проблема щодо забезпечення рівного права доступу жінок і чоловіків до здійснення публічної влади, отримання публічних послуг у різних сферах життєдіяльності.

Стаття 16 Закону України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” передбачає гарантії дотримання принципу гендерної рівності при прийнятті на публічну (державну та муніципальну) службу [1]. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” в ст. 4 закріплює принцип рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей та професійної підготовки [2].

Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” передбачає, що прийняття на державну та муніципальну службу має відбуватися із дотриманням представництва кандидатур кожної статі. Однак у Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” передбачено, що призначення на муніципальну службу має відбуватися лише за результатами конкурсу, крім випадків, передбачених згаданим законом.

У Законі України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” міститься вимога щодо формування кадрового резерву для заміщення посад публічних службовців із дотриманням принципу гендерної рівності. До прикладу, Закон України “Про державну службу” не передбачає формування кадрового резерву [3]. Верховна Рада України 03.07.2020 року внесла зміни до Закону України “Про державну службу” щодо доповнення його статтею про кандидатський резерв, яка мала передбачати, що кандидат, який перебуватиме в базі кадрового резерву, не повинен буде подавати на новий конкурс інформацію, передбачену ст. 25 Закону України “Про державну службу”. Кандидатський резерв мав собою являти інформаційну систему (базу), що міститиме відомості про претендентів на посади державної служби, які успішно пройшли всі етапи оцінювання під час конкурсного відбору, результати проведення оцінювання професійних компетентностей таких кандидатів та оголошені конкурси на посади державної служби тощо [4]. Однак Президент України наклав вето на цей законопроект і 16.12.2020 року парламент його відхилив. Стосовно ж кадрового резерву муніципальної служби, варто зазначити, що Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” у ст. 16 закріплює положення, що за рішенням органу місцевого самоврядування створюється кадровий резерв для зайняття посад і просування по службі, який затверджує сільський, селищний, міський голова, голова районної, районної у місті, обласної ради. До кадрового резерву зараховують осіб, які виявили бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування і мають відповідну кваліфікацію та освіту або здобувають її. Місцеві ради своїми рішеннями затверджують порядок формування та ведення кадрового резерву. Кабінет Міністрів України ще у 2001 році затвердив примірний порядок формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування [5]. Однак примірний порядок не містить вимоги щодо дотримання принципу гендерної рівності при формуванні кадрового резерву муніципальної служби.

За органами місцевого самоврядування з метою виконання в межах своєї компетенції тих завдань, які пов’язані зі забезпеченням рівних прав і можливостей жінок та чоловіків, закріплені пов-

новаження щодо: створення консультативно-дорадчих органів з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; призначення радників з гендерних питань; створення структурних підрозділів, до повноважень яких належить проведення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству й насильству за ознакою статі; покладення на одного зі заступників керівника органу публічної влади обов'язків уповноваженої особи (координатора) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі тощо [6].

В умовах воєнного стану, пов'язаного із повномаштабною збройною агресією рф проти України, тимчасово змінюється порядок призначення на посади публічної служби, внаслідок чого значно ускладнюється дотримання принципу гендерної рівності при прийнятті на неї. Тож, частина 5 ст. 10 Закону України "Про правовий режим воєнного стану" передбачає, що у період дії воєнного стану осіб призначають на посади в органах місцевого самоврядування, або суб'єкт призначення, сільський, селищний, міський голова, голова районної, районної у місті, обласної ради, начальник відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад [7]. В Указі Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24.02.2022 року № 64/2022 передбачено, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися низка конституційних прав і свобод людини та громадянина, зокрема, і передбачене частиною 2 ст. 38 Конституції України рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [8].

Отже, з метою забезпечення дотримання принципу гендерної рівності при формуванні кадрового резерву публічної служби доцільно уніфікувати порядки формування та ведення кадрового

резерву державної та муніципальної служб. У зв'язку з цим у Законі України “Про державну службу” варто врегулювати порядок формування та ведення кадрового резерву державної служби та закріпити одним із принципів його формування – забезпеченням рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків. Оскільки органи місцевого самоврядування самостійно у своїх рішеннях врегульовують питання кадрового резерву, то доцільно закріпити у Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” також норму про забезпечення дотримання рівних прав чоловіків і жінок при формуванні кадрового резерву муніципальної служби.

Список використаних джерел

1. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>
2. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
4. Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо кандидатського резерву : Проект Закону № 3491 від 18.05.2020. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68851
5. Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2001 № 1386. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1386-2001-%D0%BF#Text>
6. Деякі питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 930. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2020-%D0%BF#Text>
7. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
8. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n34>

Kurylo Tetyana,
doktor prawa
adiunkt Uniwersytetu Szczecińskiego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
ORCID: 0000-0003-0039-5121

ORGANIZACYJNO-PRAWNE ZAPEWNIENIE OCHRONY PRAW OBYWATELI UKRAINY, KTÓRZY PRZYBYLI NA TERYTORIUM RZECZYSPOLITEJ POLSKIEJ W ZWIĄZKU Z KONFLIKTEM ZBROJNYM NA TERYTORIUM ICH PAŃSTWA

Po rozpoczęciu rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę 24 lutego 2022 r. i ogłoszeniu stanu wojennego w Europie rozpoczął się kryzys migracyjny na dużą skalę. Według najnowszych danych ONZ (stan na 15 czerwca 2022 r.) w krajach europejskich przebywa prawie 5 mln uchodźców z Ukrainy. Ponad połowa z nich otrzymała ochronę tymczasową lub podobny status [1].

W związku z szybkim tempem i znaczną wielkością migracji na kontynencie europejskim, Uchwała Rady UE nr 2022/381 z dnia 03.04.2022 wprowadziła po raz pierwszy w życie Dyrektywę z 2001 r. "W sprawie minimalnych standardów udzielania ochrony czasowej w przypadku masowego napływu wysiedleńców oraz środków, które przyczyniają się do zrównoważenia wysiłków między państwami członkowskimi w zakresie przyjmowania takich osób i ponoszenia ich konsekwencji" [2].

Dyrektywa o ochronie tymczasowej została przyjęta w 2001 roku przez UE po wojnach na Bałkanach w latach 1990-h i na początku 2000-h lat. Od tego czasu nigdy nie został aktywowany. Celem przyjęcia dyrektywy było zapobieżenie przeciążeniu systemów azylowych, które nie były w stanie rozpatrywać setek tysięcy lub milionów wniosków [3].

Należy zauważyć, że Dyrektywa określa cel, a państwa środki implementacyjne.

Ponieważ Polska stała się krajem schronienia dla największej liczby migrantów przymusowych z Ukrainy (1 mln 152 tys.), uważamy za celowe rozważenie specyfiki procedury udzielania ochrony czasowej w tym kraju.

12 marca 2022 r. Prezydent RP podpisał Ustawę “O pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa” (dalej – Ustawa) (Dz.U. z 2022 r., poz. 583), która weszła w życie tego samego dnia. Przepisy ustawy obowiązują z mocą wsteczną – od 24 lutego 2022 r. [4].

Ustawa określa tryb legalizacji pobytu obywateli Ukrainy (a także ich mężów/zon nieposiadających obywatelstwa ukraińskiego), którzy przybyli do Polski w związku z działaniami wojennymi na terytorium ich państwa. Dotyczy to również osób posiadających Kartę Polaka, które wraz z najbliższymi krewnymi przybyły na terytorium Polski w związku z działaniami wojennymi w ich kraju.

Tym samym zgodnie z Ustawą obywatele Ukrainy, którzy opuścili swoją ojczyznę w wyniku agresji rosyjskiej, mają możliwość legalnego przebywania na terytorium Polski przez 18 miesięcy, począwszy od 24 lutego 2022 r. Dotyczy to osób, które przybyły do Polski bezpośrednio z Ukrainy i zgłosiły zamiar pozostania na terytorium kraju.

Przewidziano również procedurę dalszej legalizacji pobytu obywateli Ukrainy na terytorium RP. W szczególności zezwolenie na pobyt czasowy jest wydawane osobom, których pobyt na terytorium Polski jest legalny lub został uznany za legalny. Wydawane jest jednorazowo, na okres 3 lat, licząc od dnia wydania odpowiedniej decyzji.

Jednocześnie obywatel Ukrainy składa wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy nie wcześniej niż 9 miesięcy od dnia wjazdu. Złożenie dokumentów musi nastąpić nie później niż 18 miesięcy po 24 lutego 2022 r. Wniosek złożony wcześniej niż 9 miesięcy od daty wjazdu pozostaje bez rozpatrzenia przez województwo [4].

Ponadto ustawa zawiera przepisy dotyczące nadawania obywatelom Ukrainy, którzy przybyli do Polski w związku z wojną, osobistego numeru PESEL. Uzyskanie tego numeru daje możliwość skorzystania z szeregu usług ze strony państwa. W tym celu na wniosek obywatela Ukrainy przewidziana jest specjalna procedura uzyskania numeru PESEL. W tym celu konieczne jest zgłoszenie tylko podstawowych danych osobowych. W celu ułatwienia dostępu do usług świadczonych przez państwo w Internecie przewiduje się, że po uzyskaniu osobistego numeru PESEL obywatele Ukrainy będą mieli możliwość uzyskania profilu zaufanego. Wnioski o nadanie osobistego numeru

PESEL można składać od 16 marca 2022 r. w dowolnym urzędzie gminy.

Ważnym przepisem ustawy jest zagwarantowanie obywatelom Ukrainy dostępu do polskiego rynku pracy. Jednocześnie pracodawca zatrudniający obywatela Ukrainy musi w ciągu 14 dni zalogować się do portalu praca.gov.pl, gdzie musi znaleźć odpowiedni Urząd Pracy i poinformować go o zatrudnieniu cudzoziemca. Tym samym obywatele Ukrainy mają możliwość korzystania z usług świadczonych na polskim rynku pracy. Mogą zgłaszać się do Urzędów Pracy, poradni zawodowych, a także korzystać z kursów – na takich samych zasadach jak obywatele Polski.

Obywatele Ukrainy mają również możliwość, pod warunkiem otrzymania osobistego numeru PESEL, rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej na takich samych zasadach, jak obywatele Polski.

Ponadto ustawa przewiduje pomoc obywatelom Ukrainy udzielaną przez wojewodów i organy samorządu terytorialnego. Może to być na przykład zapewnienie mieszkania lub zagwarantowanie grupie osób trzech posiłków dziennie. Każdy podmiot, w szczególności osoba prowadząca gospodarstwo domowe i gwarantująca obywatelom Ukrainy zakwaterowanie i wyżywienie, może otrzymać pomoc finansową, jeśli zawrze umowę z gminą. Świadczenie wypłacane jest maksymalnie przez 120 dni, a jego wysokość ustala Rząd.

Obywatele Ukrainy mogą ubiegać się o jednorazowe świadczenie w wysokości 300 zł na osobę. Obejmuje to w szczególności pokrycie kosztów wyżywienia, zakupu ubrań, butów, środków higieny osobistej, a także opłacenie zakwaterowania. Przewiduje się również udzielanie pomocy w postaci paczek żywnościowych lub posiłków w ramach Programu Operacyjnego “Pomoc Żywnościowa 2014–2020”, który otrzymał wsparcie finansowe z Europejskiego funduszu pomocy najbardziej potrzebującym.

Istotnym punktem ustawy jest zapewnienie obywatelom Ukrainy dostępu do: pomocy społecznej, pomocy edukacyjnej, pomocy rodzinom, pomocy “Dobry start”. Oni mają prawo korzystać z Funduszu Opieki Rodzinnej, a także mogą ubiegać się o pomoc finansową na pokrycie kosztów pobytu dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub pod opieką niani.

Ponadto zgodnie z ustawą każdy obywatel Ukrainy przebywający legalnie w Polsce ma zagwarantowany dostęp do państwowej opieki zdrowotnej na takich samych zasadach, jak obywatele Polski. Narodowy Fundusz Zdrowia płaci za każdy rodzaj opieki medycznej, która będzie świadczona obywatelowi Ukrainy w państwowych zakładach opieki zdrowotnej. Pomoc ta jest finansowana z budżetu państwa.

Obywatele Ukrainy, którzy od dnia 24 lutego 2022 r. przybyli do Polski nie bezpośrednio z Ukrainy (w tym osoby nieposiadające Karty Polaka), a także obywatele państw trzecich i bezpaństwowcy, mogą korzystać z ochrony przez określony czas zgodnie z ustawą z dnia 13.06.2003 o udzielaniu ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W odniesieniu do obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, powyższe dotyczy osób, które będą mogły wykazać, że do 24 lutego 2022 r. korzystały z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony na terytorium Ukrainy, legalnie przebywały na Ukrainie na podstawie stałego zezwolenie na pobyt wydane zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy i nie mogą bezpiecznie powrócić do swojego kraju lub regionu pochodzenia [5].

Polska, która ma najdłuższą granicę z Ukrainą ze wszystkich krajów UE, przyjmuje maksymalną liczbę uchodźców. Według Polskiej Służby Granicznej od początku wojny na pełną skalę do 9 czerwca do Polski przybyło ponad 3,8 mln Ukraińców, ale ponad połowa z nich nie ubiegała się o ochronę czasową w Polsce, lecz wyjechała tranzytem do innych krajów.

Jednocześnie warto podkreślić, że wiele osób które opuściły Ukrainę w wyniku wojny rozpętanej przez Federację Rosyjską, chce wrócić. Należy jednak wziąć pod uwagę, że wśród kobiet, które wyjechały, większość – około 60–70 % – ma wyższe wykształcenie, co czyni ich konkurencyjnymi na rynku pracy i zwiększa szanse adaptacji w kraju przyjmującym.

W swoim wystąpieniu (online) na Yale SEO Summit prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski zaapelował do globalnych przedsiębiorców, aby nie zaprzestali wspierania obywateli Ukrainy, którzy zostali zmuszeni do wyjazdu za granicę z powodu rosyjskiej agresji zbrojnej. W szczególności prezydent Ukrainy zauważył, że większość Ukraińców

chce wrócić do domu, ale terminy powrotu mogą być opóźnione, dlatego osoby te potrzebują dalszej uwagi i wsparcia.

Podsumowując, Dyrektywa o ochronie czasowej z 2001 r. oraz decyzja Rady UE z dnia 04.03.2022 r. w sprawie jej uruchomienia dla Ukraińców ustanawiają minimalne standardy ochrony, jakie musi zapewnić każdy kraj Unii Europejskiej. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę prawodawstwo kraju UE, w którym osoba planuje pobyt. Tym samym Polska ustaliła, że ochrona czasowa jest udzielana Ukraińcom na 18 miesięcy, Czechy – na 1 rok od daty złożenia wniosku, Słowacja – do 31.12.2022, Węgry – do 01.06.2022, a decyzja o przedłużeniu tego okresu zostanie wykonana dodatkowo. Jeśli chodzi o Polskę, przymusowi migranci z Ukrainy mogą otrzymać w tym kraju różne formy ochrony międzynarodowej. Jednocześnie zalety ochrony czasowej udzielanej obywatelom Ukrainy w Rzeczypospolitej Polskiej są oczywiste i dość znaczące.

Bibliografia

1. Gdzie i w ramach jakich programów przyjmowani są ukraińscy uchodźcy: dlaczego niektórzy wyjeżdżają, a inni wracają. URL : <https://www.radiosvoboda.org/a/bizhentsi-krayiny-yaki-pryymayut-prohramy/31899566.html>
2. Council directive 2001/55/EC of 20 July 2001 On minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055/>
3. Ukraiński uchodźcy będą mogli żyć w UE przez trzy lata. URL : https://zaxid.net/ukrayinski_bizhentsi_zmozhut_zhiti_v_yes_uprodovzh_troh_rokiv_n1537471
4. Ustawa “O pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa” – najważniejsze zmiany. URL : <https://www.pol-ukr.com>
5. Zmiany w ustawie “O pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa”. URL : <https://migrant.poznan.uw.gov.pl/uk/komunikaty/vnesennya-zmin-do-zakon-pro-dopomogu-gromadyanam-ukrayiny-u-zvyazku-iz-zbrojnym>

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

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Категорія “внутрішньо переміщені особи” – не просто певні особи, а це й біль людей, які змушені були змінити звичний спосіб життя, це й поява нового суб’єкта правовідносин, щодо якого потрібно було визначити відповідне коло прав, обов’язків і гарантій. В українському законодавстві цей термін з’явився після анексії у 2014 році російською федерацією частини території суверенної України та її окупації. З цього часу понад півтора мільйони осіб були змушені переїхати на територію, підконтрольну Україні, задля свого порятунку від війни, задля реалізації конституційних прав. Ці події зумовили необхідність прийняття Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [1]. Згідно зі ст. 1 цього закону: “Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру”.

Це поняття визначено через сукупність ознак: такими особами є не лише громадяни України, але й іноземці чи особи без громадянства, які на законних підставах перебували в Україні; змушені були залишити або покинути місце постійного проживання в Україні, тобто всупереч власному бажанню виїхали за межі певної території; метою такого переміщення є необхідність уникнути негативних наслідків, зокрема порушення прав особи, а часто –

збереження життя; фактичною підставою можуть бути: збройний конфлікт, тимчасова окупація відповідної території, повсюдні прояви насильства, порушення прав людини; надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру.

З лютого 2014 року головною підставою такого переміщення стала війна на Сході нашої країни. А повномасштабне вторгнення 24 лютого 2022 року російської федерації в Україну зумовило різке зростання кількості внутрішньо переміщених осіб. За одним із останніх повідомлень Міжнародної організації з міграції (МОМ) кількість внутрішньо переміщених осіб через війну в Україні перевищила 8 мільйонів [2].

Така ситуація потребує вирішення низки питань, які мають взяти на себе органи публічної влади – як органи державної, так і органи місцевого самоврядування, зокрема ті, на території яких тимчасово проживають внутрішньо переміщені особи. Це узгоджується зі ст. 2 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, відповідно до якої держава бере на себе зобов’язання зі забезпечення прав, надання захисту і створення умов для можливості добровільного повернення особи на місце постійного проживання.

Аналізуючи ситуацію щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, завдання органів влади умовно можна поділити на первинні і похідні. Первинні – це ті, які пов’язані із забезпеченням необхідних життєвих умов, за яких особа відчуватиме себе в безпеці, зокрема матиме дах над головою, отримає першу медичну допомогу, матиме одяг і продукти харчування. До таких завдань, як видається, варто віднести:

- 1) реєстрацію осіб для отримання статусу внутрішньо переміщеної особи;
- 2) тимчасове розселення чи надання тимчасового житла;
- 3) надання гарантій в отриманні медичної допомоги в державних і комунальних закладах охорони здоров’я, забезпечення ліками першої необхідності;
- 4) надання соціальних та адміністративних послуг.

Похідними завданнями органів публічної влади є ті, які зможуть наблизити особу до звичних умов життя:

- 1) влаштувати дітей внутрішньо переміщених осіб у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади;
- 2) працевлаштувати чи надати допомогу по безробіттю;
- 3) сприяти у релокації українських підприємств (евакуація підприємств із зони бойових дій на безпечну територію).

Обидва завдання вимагають узгодженої співпраці органів держави та місцевого самоврядування. Першочерговим обов'язком Уряду і центральних органів виконавчої влади є формування відповідної нормативної бази та підготовка певного алгоритму дій для вирішення завдання. Відповідно до цього органи влади переглянули низку актів і внесли відповідні уточнення з урахуванням теперішньої ситуації. Наприклад, Міністерство охорони здоров'я України наголосило, що внутрішньо переміщені особи мають спрощений доступ до первинної медичної допомоги без наявності декларації [3]. Проте отримати ліки на пільгових умовах можна лише відповідно до Постанови КМУ від 17 серпня 1998 року № 1303 “Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань”.

З метою сприяння у стабілізації економічної ситуації та захисту права на господарську діяльність Кабінет Міністрів і Міністерство економіки України розробили Програму релокації українських підприємств і визначили План заходів з переміщення підприємств на безпечну територію [4]. З метою реалізації Програми було проведено моніторинг вільних приміщень і визначено їх технічний стан на предмет можливості розміщення підприємств певних потужностей, а також передбачено підготовку пропозиції щодо спрощеної процедури передачі в оренду майна, яке перебуває в державній та комунальній власності. А постановою КМУ від 17 березня 2022 року № 305 було врегульовано організацію роботи АТ “Укрпошта” щодо безоплатного перевезення майна підприємств із зони бойових дій.

Уряд також намагається вирішити питання щодо пошуку житла для вимушено переміщених осіб та удосконалення механізму викупу чи будівництва такого житла. Водночас основний тягар

щодо організації вирішення питань внутрішньо переміщеної особи лягає на місцеві органи державної влади і місцевого самоврядування, першочергово це стосується західних областей України, ситуація в яких є безпечнішою, порівняно з іншою територією. Важливих питань щодо забезпечення прав вимушено переміщених осіб є дуже багато і вони вимагають значного матеріально-фінансового забезпечення. У цій ситуації місцеві органи публічної влади мають використовувати усі легітимні форми співпраці з бізнесовими структурами чи приватними особами. Стикнулися й з проблемою резервного житла чи комунальних приміщень, які можна використати для розселення людей. Перед органами влади виникає й питання реальних можливостей працевлаштувати переселених осіб. Не менш складною є ситуація щодо вільних місць у садочках. Питання щодо влаштування дітей у загальноосвітні заклади частково вирішувалося шляхом дистанційного навчання, яке було запроваджене майже з початку навчального року через пандемію.

Значну допомогу у вирішенні проблемних питань надають міжнародні організації, зокрема щодо побудови модульних містечок, надання гуманітарної допомоги і т. п. З органами влади співпрацюють волонтерські та релігійні організації, зокрема останні беруть на себе частину питань щодо розселення внутрішньо переміщених осіб-одновірців та забезпечення товарами першої необхідності.

В умовах війни зросла необхідність в отриманні різних видів адміністративних послуг. Оперативному їх наданню сприяє наявність мобільних центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАПів). Ще в листопаді 2020 року такі ЦНАПи були передані для Лиманської ОТГ на Донеччині та Троїцької ОТГ на Луганщині, мали сприяти “місцевим мешканцям швидше і легше отримувати необхідні державні послуги” [5]. Вже в червні цього року завдяки проекту, що реалізується Програмою розвитку ООН в Україні (UNDP Ukraine) у Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській та Рівненській областях за фінансової підтримки уряду Великої Британії через Посольство Великої Британії в Україні, мобільний ЦНАП отримують мешканці Новояворівської, Яворівської,

Судововишньянської територіальних громад та Івано-Франківської сільської ради громади (Львівської області) [6].

Суб'єкти надання адміністративних послуг стикаються з різними ситуаціями, які потребують невідкладного вирішення, зокрема велика кількість громадян втратила документи, без яких вони не можуть реалізувати свій статус як внутрішньо переміщені особи. На жаль, через відсутність технічного забезпечення й необхідної сировини на їх виготовлення, відновлення паспортів забирає вдвічі більше часу, ніж передбачено у законі. Оформлення документів, які посвідчують особу, є ключовим і первинним завданням держави у забезпеченні прав внутрішньо переміщених осіб, а за підприємством, яке виготовляє бланки документів, має бути особливий порядок регулювання і контролю з боку держави. Сьогодні тривалість розгляду питання щодо отримання паспорта становить 2–3 місяці, хоча згідно із законодавством має становити 20 робочих днів, а у випадку терміновості – 10 робочих днів. А міграційні служби, хоча знають про реальний стан справ, продовжують брати більші суми за терміновість виготовлення паспорта. Ситуація не лише пригнічує переселених осіб, але й перешкоджає у реалізації інших конституційних прав, у тому числі й отримання допомоги, працевлаштування, звернення до органів влади, отримання банківських послуг та ін.

Список використаних джерел

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Закон України від 20 жовтня 2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>
2. Needs Growing for Over 8 Million Internally Displaced in Ukraine. URL : <https://greece.iom.int/news/needs-growing-over-8-million-internally-displaced-ukraine>
3. МОЗ: Внутрішньо переміщені особи можуть отримувати медичну допомогу за місцем проживання та без декларацій. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/moz-vnutrishno-peremishcheni-osobi-mozhut-otrimuvati-medichnu-dopomogu-za-miscem-prozhivannya-ta-bez-deklaracij>

4. Про затвердження плану невідкладних заходів з переміщення у разі потреби виробничих потужностей суб'єктів господарювання з територій, де ведуться бойові дії та/або є загроза бойових дій, на безпечну територію : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2022 р. № 246-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2022-%D1%80#Text>
5. ЄС спільно з ООН передали мобільні ЦНАПи для громад на сході України. URL : <https://eu-ua.kmu.gov.ua/novyny/yes-spilno-z-oon-peredaly-mobilni-snary-dlya-gromad-na-shodi-ukrayiny>
6. Чотири громади Львівщини обслуговуватиме перший в Україні мобільний ЦНАП. URL : https://zaxid.net/chotiri_gromadi_lvivshhinnii_obslugovuvatime_pershii_v_ukrayini_mobilniy_tsnap_n1545007

Baranowski Jakub,

magister prawa

asystent Uniwersytetu Szczecińskiego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

KRAJOWE MECHANIZMY POMOCY DLA UKRAINY NA PODSTAWIE USTAWY O POMOCY OBYWATELOM UKRAINY W ZWIĄZKU Z KONFLIKTEM ZBROJNYM

Uwagi wprowadzające. Rzeczpospolita Polska jako jedno z pierwszych państw członkowskich Unii Europejskiej – a także jako jedno z państw na świecie – podjęło szybkie kroki w celu zapewnienia obywatelom Ukrainy mechanizmów pomocowych w związku z atakiem Federacji Rosyjskiej na terytorium tego niezależnego państwa. Demokratyczny świat do samego końca liczył, że Władimir Putin nie zdecyduje się na formę agresji wobec suwerennej Ukrainy.

Od momentu wybuchu konfliktu zbrojnego do dnia pisania niniejszego referatu granicę polsko-ukraińską przekroczyło ponad 4,5 miliona uchodźców [2]. W obliczu znalezienia się w nagłej i trudnej sytuacji życiowej, celem Rzeczpospolitej Polskiej – jako państwa sąsiadującego

z Ukrainą – było zaspokojenie podstawowych potrzeb związanych z codziennym funkcjonowaniem obywateli Ukrainy uciekających przed bezprawnym atakiem.

Celem niniejszego referatu jest przedstawienie wybranych krajowych mechanizmów pomocy dla obywateli Ukrainy w związku z wybuchem konfliktu zbrojnego na jej terytorium. Do zrealizowania powyższego celu posłużę się przedstawieniem konkretnych zagadnień, które znajdują się w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Wybrane mechanizmy pomocy dla obywateli Ukrainy na podstawie ustawy o pomocy Ukrainie. Celem ustawy o pomocy Ukrainie jest określenie szczególnych zasad zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa – oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań przybyli na terytorium Polski [3].

Ponadto, powyższa ustawa określa także m.in:

1) szczególne zasady powierzenia pracy obywatelom Ukrainy, przebywającym legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

2) pomoc zapewnianą przez wojewodów, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty obywatelom Ukrainy,

3) niektóre uprawnienia obywateli Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej jest uznawany za legalny,

4) szczególne zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

5) szczególne regulacje dotyczące kształcenia, wychowania i opieki dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy, w tym wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych w tym zakresie.

Zanim przejdę do materii ustawowej chciałbym podkreślić, że z uwagi na konieczność szybkiego reagowania na zaistniałą sytuację polski ustawodawca uznał, że zdecydowana większość przepisów ustawy o pomocy Ukrainie wejdzie w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 24 lutego 2022 r. – z wyjątkiem przepisów wskazanych w ustawie [2].

Ten zabieg umożliwił udzielenie pomocy obywatelom Ukrainy – w tym tej finansowej – ze skutkami od momentu wybuchu wojny.

Zgodnie z art. 4 ustawy o pomocy Ukrainie obywatelowi Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny, nadaje się numer PESEL. Przez numer PESEL należy rozumieć jedenastocyfrowy symbol numeryczny pozwalający na identyfikację osoby, która go posiada. Składa się on z daty urodzenia, numeru porządkowego, oznaczenia płci i liczby kontrolnej. Powyższy numer wydawany jest na podstawie wniosku, który należy złożyć osobiście w siedzibie organu gminy na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym własnoręcznym czytelnym podpisem, wypełnionym przez wnioskodawcę albo przez pracownika tego organu na podstawie danych podanych przez wnioskodawcę [2]. Rejestr numerów PESEL w przypadku rejestru obywateli Ukrainy prowadzi w systemie teleinformatycznym Komendant Główny Straży Granicznej [2].

Numer PESEL wymagany jest do m.in.:

- 1) prowadzenia działalności gospodarczej,
- 2) świadczeń rodzinnych tj. zasiłek rodzinny czy inne świadczenia rodzicielskie,
- 3) dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna,
- 4) świadczeń pieniężnych i niepieniężnych na zasadach i w trybie polskiej ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy Ukrainie małoletniego obywatela Ukrainy, który przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez opieki osób dorosłych odpowiedzialnych za niego zgodnie z polskim prawem, reprezentuje oraz sprawuje pieczę nad jego osobą i majątkiem opiekun tymczasowy. W dalszej części tego przepisu ustawodawca przewidział, że opiekun tymczasowy, o ile przy jego ustanowieniu nie określono inaczej zakresu jego prawa i obowiązków, jest upoważniony do reprezentowania małoletniego oraz sprawowania pieczy nad jego osobą i majątkiem [1].

Ponadto, polski ustawodawca w art. 28 ww. ustawy przewidział dostęp do żłobków i klubów dziecięcych. Dzieje się tak z uwagi na konieczność zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta mogą utworzyć żłobek lub klub

dziecięcy. Dodatkowo, utworzenie żłobka lub klubu dziecięcego jest możliwe również przez inne podmioty po uzyskaniu zgody odpowiednio wójta, burmistrza lub prezydenta miasta [1].

Obywatelowi Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznawany jest za legalny – a któremu został nadany numer PESEL – przysługuje pomoc w postaci jednorazowego świadczenia pieniężnego w wysokości 300 zł na osobę. Jest to kwota, która w zamyśle polskiego ustawodawcy ma być przeznaczona na utrzymanie obywatela Ukrainy – w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe. Wniosek składa się do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce pobytu osoby starającej się o jednorazowe świadczenie [2].

Oprócz pomocy finansowej, polski ustawodawca przewidział możliwość zapewnienia pomocy psychologicznej dla obywateli Ukrainy. Co istotne, pomoc ta jest bezpłatna – a organem właściwym do jej zapewnienia jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce pobytu obywatela Ukrainy [2].

Mając na uwadze szereg mechanizmów zawartych w ustawie o pomocy Ukrainie, za te najważniejsze należy uznać:

- 1) prawo do opieki medycznej (art. 37),
- 2) jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł przeznaczone na utrzymanie,
- 3) prawo do świadczeń rodzinnych, w tym m.in. świadczenia 500+,
- 4) wykonywania pracy przez obywateli Ukrainy,
- 5) podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy,
- 6) zapewnienia bezpłatnej opieki psychologicznej,
- 7) uznania okresów studiów w drodze weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się.

Uwagi podsumowujące. Ustawa o pomocy Ukrainie była pierwszym i najważniejszym instrumentem prawnym realizującym misję szybkiej pomocy obywatelom Ukrainy, którzy w jednej chwili musieli pozostawić cały dorobek życia i uciekać ze swojego kraju.

Ustawodawca umożliwił ubieganie się przez obywateli Ukrainy m.in. o świadczenia zdrowotne, jednorazowe świadczenia pieniężne w

wysokości 300 zł na osobę, o świadczenia rodzinne. Została zapewniona możliwość wykonywania pracy, a także podejmowania działalności gospodarczej.

Z uwagi na obszerność obowiązującego aktu prawnego skupiono się w referacie wyłącznie – zdaniem autora – na kwestiach, które wymagały natychmiastowej reakcji państwa. Rzeczpospolita Polska, stając przed ogromnym wyzwaniem zapewnienia pomocy obywatelom Ukrainy, zdała egzamin z dojrzałości – od czasu wybuchu wojny minęło już prawie pięć miesięcy, a tysiące Polaków w dalszym ciągu pomaga swoim przyjaciołom z Ukrainy.

Kończąc mam nadzieję, że Ukraina wygra wojnę i odbuduje się jako silne, niezależne państwo – będące częścią silnej Europy.

Слава Україні!

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 583).
2. Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej. (red.) P. Drembkowski. 2022. Legalis. Dostęp: lipiec 2022 r.
3. Portal 300Gospodarka URL : <https://300gospodarka.pl/news/uchodzczy-z-ukrainy-w-polsce-liczba>.

Грабова Яніна Олександрівна,
*кандидат юридичних наук,
помічник заступника голови
Одеського окружного адміністративного суду*

Панасюк Віра Миколаївна,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету “Одеська юридична академія”*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИТУЛКУ ДЛЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ В ПОЛЬЩІ

З початком оголошення воєнного стану в Україні розпочалася найбільша міграційна криза в Європі з часів Другої світової війни. За три місяці повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України державу за даними ООН залишили понад 6 мільйонів людей (дані станом на 11.05.2022 року) [1].

Швидкий темп міграції та її обсяг вимагали миттєвих рішень як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівнях. Як наслідок, Резолюцією Ради ЄС від 04.03.2022 року № 2022/381 вперше введено в дію Директиву “Про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення їх наслідків” (COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof).

Громадяни України, вимушені покинути державу свого громадянства через війну, отримали фактичну можливість обирати форму захисту, який вони бажають мати у країні притулку, а саме статус біженця чи тимчасовий захист, що за своєю природою є унікальною правовою ситуацією, оскільки в практиці та доктрині

міжнародного права статус біженця завжди був пріоритетним та за неможливості його надати розглядалося питання про надання інших форм захисту вимушеним мігрантам [2, с. 141].

Наголосимо, що Директива Ради ЄС, як і інші Директиви, не мають прямої дії, доки вони не імплементовані в національне законодавство кожної окремої країни ЄС. Зокрема, за загальним правилом тривалість тимчасового захисту становить 1 рік, і строк може бути автоматично подовжений кожні 6 місяців ще на 1 рік (Article 4 of Directive) [3]. Але Директива є рекомендаційною, і кожна країна-член ЄС самостійно визначає тривалість надання тимчасового захисту. Так, Польща визначила, що тимчасовий захист українцям надається на 18 місяців, Республіка Чехія – на 1 рік з моменту подачі заяви, Словаччина – до 31.12.2022, Угорщина – до 01.06.2022, а рішення про подовження строку прийматиметься додатково.

З огляду на те, що саме Польща стала країною притулку для найбільшої кількості вимушених мігрантів з України [4], доцільно розглянути особливості форм захисту, які надає ця держава. Оскільки ця держава має спільний кордон з Україною, то після перетину кордону українці можуть претендувати як на тимчасовий захист, так і на статус біженця. До того ж Польща належить до країн із поліазильною системою притулку [5].

Польським законодавцем внесено низку змін до міграційного законодавства держави з метою надання допомоги українцям, що були змушені покинути країну свого постійного проживання. Зокрема, Сейм передбачив можливість просити захисту, навіть якщо громадяни України прибули до Польщі з території третьої безпечної держави, що суперечить принципу “третьої безпечної держави” [6], але створює для шукачів притулку додаткові можливості. Законодавець визнав законним перебування не лише громадян України, а й їхнього подружжя, якщо вони не мають українського громадянства та в’їхали до Польщі з України з початку російського вторгнення. Крім того, порівняно з мінімальним стандартом (1 рік) тимчасовий захист надається громадянам України на довший період, що також створює більш сприятливі умови. Заслуговує на увагу також положення про можливість повернення на

територію України на строк до місяця без втрати особою права на захист, що робить тимчасовий захист сприятливішим для громадян, ніж статус біженця, безумовною умовою втрати якого є повернення особи до країни походження.

Зазначені зміни до міграційного законодавства прийняті з метою захисту саме шукачів притулку з України, які перетнули кордон після 24.02.2022 року, і ці норми не поширюються на громадян України, які прибули до Польщі до початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України. Зазначене одразу викликало дискусію щодо дискримінаційності такого положення, адже громадяни України, які прибули на територію Республіки Польща раніше, мають ті ж ризики у разі повернення до України. Водночас із цим важко погодитися, адже Польща як суверенна держава самостійно визначає правовий статус іноземців та осіб без громадянства і режим їх перебування на своїй території. На користь відсутності дискримінації свідчить і той факт, що як Конвенція “Про статус біженців” 1951 року [7], так і Директива “Про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення їх наслідків” від 2001 року, передбачають, що шукачі притулку покидають територію держави постійного проживання саме внаслідок обґрунтованих побоювань за своє життя та здоров’я, а не з інших причин.

З огляду на наведене вбачається, що вимушені переселенці з України можуть отримати у Польщі різні форми притулку. Тимчасовий захист, який надається громадянам України в Республіці Польща, створює більш сприятливі умови, ніж передбачені мінімальними міжнародними стандартами.

Список використаних джерел

1. ООН: біженцями з України стали понад 6 мільйонів людей. URL : <https://www.radiosvoboda.org/a/news-oon-ukrayina-bizhentsi/31846959.html>
2. Грабова Я. О. Право особи на притулок в Україні: конституційно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид наук. Одеса, 2017. 216 с.

3. Council directive 2001/55/EC of 20 July 2001 On minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055/>
4. Poland: Special Act on Assistance to Ukrainian Citizens. URL : <https://www.theworldlawgroup.com/news/poland-special-act-on-assistance-to-ukrainian-citizens>
5. International Thesaurus of Refugees Terminology. UNHCR. URL : <http://www.refugeethesaurus.org/hms/home.php?publiclogin=>
6. The law on assistance to ukrainian citizens in connection with the armed conflict on the territory of the country has-entered-into-force. URL : <https://www.gov.pl/web/udsc-en/the-law-on-assistance-to-ukrainian-citizens-in-connection-with-the-armed-conflict-on-the-territory-of-the-country-has-entered-into-force>
7. Про статус біженців : Конвенція, міжнародний документ від 28.07.1951 р. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011

Стрільчук Віталій Ананійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
Поліського національного університету

“ПРЯМА ДЕМОКРАТІЯ” ТА “ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ”: ОСОБЛИВОСТІ РОЗУМІННЯ, СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ

В умовах воєнного стану, як наслідку збройної агресії росії проти незалежної, суверенної держави України, яка найвищою ціною – ціною людських життів, відстоює право надалі бути вільною й демократичною, актуалізується чимало питань, які мають безпосереднє відношення до демократії, її цінностей та форм прояву.

В юридичній літературі часто зустрічаються такі поняття, як “безпосередня демократія”, “пряма демократія”, “партисипативна демократія (демократія участі)”, а також “локальна демократія”, “місцева демократія”, “муніципальна демократія”. З огляду на те, що дослідження щодо співвідношення та розмежування вказаних дефініцій у вітчизняній юридичній науці майже не представлені, вважаємо за доцільне акцентувати увагу саме на цих питаннях, оскільки вони мають не лише важливе теоретичне значення, зокрема для чіткого розуміння вказаного понятійно-категоріального апарату, а й важливий прикладний характер – для правильного, а отже ефективного їх застосування.

Варто відразу відзначити, що поняття “безпосередня демократія” та “пряма демократія” в юридичній літературі фігурують як синонімічні словосполучення. Якщо говорити про законодавче закріплення, то в ст. 5 Конституції України йдеться про те, що “... народ здійснює владу безпосередньо...”, звідси й походить назва “безпосередня демократія”, тому на законодавчому рівні правильніше застосовувати саме це поняття. Однак в юридичній науковій літературі задля уникнення постійного повторення цього терміна допустимо вживати його синонім “пряма демократія”. Під поняттям “безпосередня демократія” розуміють безпосереднє волевиявлення народу – всього або його частини з метою здійснення суспільних функцій шляхом виборів, референдумів або в інших незаборонених Конституцією і законами формах [1, с. 281].

Останніми роками в Україні набула популярності ідея впровадження моделі демократії участі або її ще називають партисипативна демократія. “Демократія участі – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або: громадян – в управлінні державою), тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації”. Як слушно далі зазначає І. Абрам’юк “немає жодної потреби застосовувати термін “партисипативна (партисипаторна) демократія”, який в україномовному варіанті є доволі немилозвучною калькою з англійського терміна “participatory democracy” (“participatory” – спільний, загальний походить від “participation” – участь, спільна діяльність). Україн-

ський термін “демократія участі” фактично є його повним відповідником. Водночас чуже звучання запозиченого терміна лишень відлякує потенційних учасників демократичних процесів – деякі з них, очевидно, хотіли б називатися саме “учасниками”, а не “партисипаторами” (participator – учасник, співучасник)” [2, с. 4]. Підтримуючи висловлену думку, хочеться лише додати, що надмірне застосування слів іноземного походження за наявності українського відповідника призводить як до дезорієнтації населення у правових питаннях, так і до неоднозначного розуміння та застосування відповідних категорій, а також до порушень правил юридичної техніки в цілому. Власне тому, доцільно використовувати саме термін “демократія участі”.

В українській науковій юридичній літературі немає розмежування безпосередньої демократії та демократії участі, більше того часто останню розглядають як частину безпосередньої демократії [3; 4; 5]. І цьому є логічне пояснення. Адже, як зазначає професор О. Прієшкіна, “у науці вітчизняного конституційного права існує традиційний підхід до градації форм демократії залежно від форми волевиявлення народу. Цей самий підхід закріплюється й у конституційному законодавстві України” [6, с. 26]. А оскільки і в прямій демократії і в демократії участі народ висловлює свою волю безпосередньо, то і відбувається підміна понять, а подекуди, навіть ототожнення в науковій юридичній літературі цих двох моделей демократій. Однак ця позиція є дещо дискусійною, оскільки вона ґрунтується лише на поверховому огляді розглядуваних видів демократій.

Дійсно, деякі завдання – посилити роль участі громадськості у прийнятті політичних рішень, та деякі форми вказаних концепцій демократії збігаються, однак, все ж вони мають різну характерну спрямованість, що зумовлено, у тому числі генезисними передумовами. Так, теорія демократії участі набула поширення у світі приблизно у 60–70-х років ХХ століття. Цей період не був випадковим. Адже “криза європейського парламентаризму в першій половині ХХ століття зумовила постання тоталітарних режимів, які якраз і скористалися руйнівною енергією прямої участі у політиці некультурної маси. Це – закономірний урок історії, про який

попереджували ще Платон та Аристотель: крайнощі породжують крайнощі, і на політичній арені натомість елітистського парламентаризму запанував нівелюючий тоталітаризм” [7, с. 99]. Тому, власне, у 60–70-х роках ХХ століття відбувалась активна критика представницької демократії.

Тобто внаслідок виявлення неспроможності представницької демократії та існуючих інститутів прямої демократії реалізовувати інтереси народу на державному рівні, виникла ідея демократії участі, яка доповнює пряму демократію та вдосконалює ефективність функціонування представницької демократії. Адже за допомогою демократії народ активно бере участь в обговоренні суспільно важливих питань, що доповнює пряму демократію, а також у тісній взаємодії та співпраці з представницькими органами влади бере участь у прийнятті відповідних рішень та в контролі за їх реалізацією, чим вдосконалюється функціонування представницької демократії.

Екстраполюючи висновки Я. Бучека та Б. Сміта безпосередньо на муніципально-правовий рівень, про співвідношення представницької демократії, демократії участі та прямої демократії, можна зазначити наступне. Якщо демократія участі дозволяє виявити бачення жителів територіальної громади стосовно вирішення суспільно важливих питань місцевого значення, то органи та посадові особи місцевого самоврядування є відповідальними за реалізацію відповідних рішень. Якщо за допомогою демократії участі краще виявляються вподобання жителів територіальної громади, то за допомогою представницької демократії краще узгоджуються відмінності відповідних уподобань шляхом компромісних рішень. Щодо відмінностей прямої демократії та демократії участі, то варто відзначити, що кінцевою метою застосування інститутів прямої демократії є прийняття та затвердження офіційних рішень (вибори, загальні збори, місцевий референдум). У цьому випадку представницькі органи влади звільняються від відповідальності та наслідків за прийняте рішення. Демократія участі хоч і залучає жителів територіальної громади до прийняття рішень на місцевому рівні, однак таке залучення має радше консультативний характер (консультації з громадськістю, громадські слухання, елек-

тронні петиції, тощо), оскільки остаточне рішення приймає орган або посадова особа місцевого самоврядування [8, с. 11]. Також, на відміну від прямої демократії, при демократії участі громадяни отримують можливість брати участь у процесах регулювання на ранній стадії та більш активно долучаються до процесів безпосередньої реалізації [9]. Окрім цього, в прямій демократії порядок денний формується представницькими органами публічної влади, натомість у демократії участі ініціатива, як правило, належить локальній спільноті.

Отже, з огляду на історичні передумови виникнення теорії демократії участі, а також на різне функціональне призначення порівняно з прямою демократією – було б неправильно ані співвідносити їх між собою як “ціле” і його “частину”, ані ототожнювати. Однак дійсно заради справедливості варто відзначити, що немає чіткої лінії розмежування розглядуваних теорій демократії. Адже, аналізуючи деякі форми безпосереднього здійснення народовладдя, неможливо встановити їх належність лише до однієї з розглядуваних моделей демократій. Наприклад, місцеві референдуми можуть бути обов’язковими, а можуть бути консультативні; можуть бути ініційовані органами та посадовими особами місцевого самоврядування, а можуть бути ініційовані жителями територіальними громадами. Також не можна стверджувати, що пряма демократія та демократія участі функціонують окремо одна від одної, адже демократія участі неможлива без існування прямої демократії. Тому правильним буде констатувати, що вони певною мірою перетинаються, демократія участі є логічним історично обумовленим доповненням прямої демократії, якісно збагачуючи її. Схематично співвідношення розглядуваних демократій можна зобразити за допомогою діаграми Венна:



Власне, такий підхід до розуміння та розмежування прямої демократії та демократії участі допомагає вирішити існуючу в юридичній науці дискусію [10, с. 54] щодо можливості віднесення консультативних форм до проявів безпосередньої демократії та не суперечить Конституції України, оскільки в демократії участі народовладдя здійснюється безпосередньо.

Список використаних джерел

1. Погорілко В. Ф. Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні. Антологія української юридичної думки : в 10 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Видавничий Дім "Юридична книга", 2005. Т. 10. 944 с.
2. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. URL : https://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf (дата звернення: 01.16.2022).
3. Проценко О. В. Демократія в сучасній Україні – партисипаторна чи делегативна, "сильна" чи "крихка"? *Актуальні проблеми політики*. № 44. 2012. С. 220–229.
4. Заяць Н. В. Основні види діяльності народу з реалізації безпосередньої демократії. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 3 (108). С. 173–186.
5. Яновська О. В. Партисипативна демократія (демократія Учасі): рушійна сила в становленні інститутів громадянського суспільства. *Збірник наукових праць "Тілея: науковий вісник"*. Випуск 119. 2017. С. 420–422.
6. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії. Київ : Кондор. 2004. 336 с.
7. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави. Харків : Видавництво "ФІНН", 2009. 216 с.
8. Bucek J., Smith V. New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the "third sector". *Environment and Planning C: Government and Policy, 2000*. Vol. 18. P. 3–16.
9. Левченко О., Величко Н., Ковшун Л. Партисипативний підхід та практики на рівні громади. URL : <https://www.hubs.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/partysyatyvnyj-pidkhid.pdf> (дата звернення: 01.06.2022).

10. Галус О. О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні. Університетські наукові записки. 2005. № 4 (16). С. 51–56.
URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2005_4_10 (дата звернення: 03.06.2022).

Боярський Олександр Олександрович,

кандидат юридичних наук,

суддя міського суду м. Білгород-Дністровського Одеської області,

докторант Інституту законодавства Верховної Ради України

СТАН ПОВСЯКДЕННОСТІ ТА ЙОГО РОЛЬ І ВПЛИВ НА МУНІЦИПАЛЬНЕ ІСНУВАННЯ ЛЮДИНИ В УМОВАХ МИРУ І ВІЙНИ

Стан повсякденності виступає не тільки важливішою, але й визначальною особливістю існування і функціонування людини на локальному рівні соціуму в межах територіальної громади (далі – ТГ) у рамках місцевого самоврядування (далі – МСВ) в процесі здійснення нею свого життєвого циклу, за допомогою відповідних органів публічної влади – представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ). Тобто можна констатувати, що саме повсякденність постає основою муніципального існування людини в соціумі в умовах демократичної правової державності, яка протегує МСВ, визнає його, легалізує на конституційно-правовому рівні, приймає всі необхідні організаційні та нормативні заходи щодо його супроводження, забезпечення, реалізації в гарантування.

Повсякденність, повсякденне життя, як уважає А. Шюц, це один із процесів життєдіяльності людини, що виявляється в звичних загальновідомих ситуаціях і характеризується неререфлексивністю, відсутністю особистісної залученості в ситуації, типологічним сприйняттям учасників взаємодії і мотивів їхньої участі [1, с. 130].

Отже, феноменологію повсякденності можна охарактеризувати як:

а) стан повсякденного життя людини, в якому вона практично постійно існує, реалізуючи свій життєвий цикл (екзистенційно-звичаєва ознака. – *О. Б.*);

б) стан, що виявляється в звичних загальновідомих ситуаціях такого життєвого циклу, тобто в повсякденному житті та його відповідних формах, що є найчастіше вживаними (ознака стереотипності. – *О. Б.*);

в) стан, що характеризується неререфлексивністю, тобто таким, що має відповідний стиль пізнавальної діяльності людини, який ґрунтується на її нераціональній, імпульсивній (бездумній) поведінці (ознака нераціональності. – *О. Б.*);

г) стан, що характеризується відсутністю особистісної залученості людини в ситуації (ознака опосередкованості. – *О. Б.*);

д) стан, що характеризується типологічним сприйняттям учасників взаємодії і мотивів їхньої участі (пасивно-типологічна ознака. – *О. Б.*).

Отже, у спрощеному розумінні, це сфера соціальної реальності, цілісний соціокультурний життєвий світ, котрий постає “природною”, самоочевидною умовою життя людини [2].

Звідси, можна стверджувати, що людина зазвичай у стані національного і міжнародного миру та безпеки, коли функціонують ординарні умови функціонування державності, живе у світі повсякденності, її контекстах, розуміючи її смисли та здійснюючи свої поведінкові настанови відповідно до її засад і принципів. Отже, саме за допомогою феномену повсякденності людина в умовах миру перманентно формує, розвиває і вдосконалює відповідні типізовані і стереотипні поведінкові настанови, за допомогою яких вона вирішує свої екзистенційні та інші потреби, формуючи і реалізуючи, – завдяки ним і через них – свій життєвий цикл.

І навпаки, в умовах екстраординарного функціонування державності, появи т. зв. “чорного лебедя” – в умовах воєнного стану або війни, коли держава жорстко трансформує систему своїх функцій у бік мілітаризації, фокусуючи свою діяльність на зовсім інших пріоритетах – насамперед на питаннях національної безпеки, за-

хисту державного суверенітету, незалежності і територіальної цілісності – роль і значення муніципалізму у вигляді МСВ та муніципального існування людини як жителя-члена відповідної ТГ мінімізується, набуває другорядного значення і повністю підпорядковується не тільки вимогам військового часу, але й вимогам законів та звичаїв війни. Наведений стан справ детермінується різким відходом від стану повсякденності і зануренням локального соціуму у вигляді ТГ в екстраординарні умови свого існування та функціонування, тобто можна стверджувати про формування фактично нової повсякденності, яка відрізняється від попередньої існуванням і функціонуванням людини, її груп і асоціацій в якісно нових умовах воєнного стану і війни. Такі умови викликають до життя зовсім інші форми життєдіяльності, що формують й інші габітуси (соціальні практики), що засновані на суттєвому звуженні потреб, життєвих устремлінь та інтересів людини-члена ТГ та жителя відповідної території, їх мінімізації та оптимізації. Отже, саме в умовах нової (воєнної) повсякденності людина фактично формує, розвиває і вдосконалює відповідні типізовані та стереотипні поведінкові настанови, за допомогою яких вона вирішує свої екзистенційні та інші потреби, що носять адаптивний, охоронюваний, захисний характер, формуючи і реалізуючи, – завдяки ним і через них – свій життєвий цикл саме в екстраординарних умовах свого існування.

Треба зазначити, що такий період існування нової (воєнної) повсякденності буде тривати аж до встановлення стану миру, коли почнуть повертатися засади “старої” повсякденності мирного часу.

Отже, вважаємо, що такі варіанти поведінки не тільки суттєво збігаються, а фактично і виступають життєвою поведінкою конкретної людини (особистості), яку вона здійснює в локальному соціумі, у межах ТГ та в умовах МСВ, тобто в умовах свого муніципального життя, що виступає основоположною основою її життєвого циклу в умовах національного і міжнародного миру та безпеки, а також в умовах воєнного стану та війни.

Звідси можна констатувати, що повсякденність і є філософською, аксіологічною, наративною, конотаційною і праксеологічною формою існування та ординарною умовою реалізації МСВ у межах

локального соціуму, що презентує відповідна ТГ, яка виступає людською спільнотою, що існує та функціонує на засадах самоорганізації, самодіяльності, самоідентифікації (індивідуальної, групової або колективної), такого ж самовизначення, самооцінки і самоврядування зі стратегічною метою самостійного – індивідуального, групового, колективного вирішення питань місцевого значення.

Треба зауважити, що визначення багатогранності та багатофакторності стану повсякденності в наведених нами умовах миру і війни, можливо реалізувати, якщо розглядати її на таких протиставленнях, в основі яких лежить вирішення логічного завдання “тезис–антитезис” або визначення функціоналу “ординарний–екстраординарний”. Отже, до таких протиставлень належать такі:

- а) будні–дозвілля, свято; будні–воєнний стан, війна;
- б) загальнодоступні форми діяльності–вищі спеціалізовані форми діяльності; форми діяльності, що носять обов’язковий характер;
- в) життєва рутинна–моменти психологічної напруги; воєнна буденність–напруга всіх екзистенційних сил і можливостей;
- г) дійсність–ідеал; сувора дійсність–потреба виживання.

Системний аналіз наведених предметно–якісних визначень життєвих форм дає змогу стверджувати, що стан повсякденності:

- а) пов’язаний з буденною життєдіяльністю (в умовах миру), або екстраординарною життєдіяльністю, скерованою на виживання (в умовах воєнного стану або війни);
- б) зі здійсненням загальнодоступних форм діяльності, в яких розуміється участь переважної більшості людей–жителів, що одночасно виступають членами ТГ, причому такі форми несуть типізований, ординарний, спрощений характер, а їх реалізація виступає як звичайна соціальна практика (в умовах миру); або здійсненням необхідних форм життєдіяльності, що екзистенційно набувають типізованого і стереотипного характеру та якими опікується більшість населення, враховуючи їх життєво важливий характер (умови воєнного стану або війни);
- в) такі форми життєдіяльності реалізуються без зайвих інтелектуальних зусиль, практично автоматично, в процесі життєвої рутинної діяльності (в умовах миру); такі стани також здійснюють–

ся практично автоматично, але з інтелектуальним усвідомленням їх призначення і керуванням суто екзистенційними настановами (в умовах воєнного стану або війни);

г) вони реалізуються в просторі державної території, що легально розташована в межах адміністративно-територіальних одиниць держави, саме там, де функціонує ТГ в рамках МСВ (в умовах миру); вони здійснюються на територіях держави, що володіє різним статусом в умовах воєнного стану або війни: 1) в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, що не задіяно у воєнних діях; 2) в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, де проходить воєнне протистояння з агресором; 3) в умовах функціонування ТГ та їх ОМСВ на територіях, що тимчасово опинилися під контролем окупаційних військ; 4) в умовах функціонування ТГ та ОМСВ на територіях, що тимчасово були під контролем окупаційних військ та які повернулися під контроль української влади [3];

д) вони також реалізуються у темпоральному вимірюванні, яке може бути охарактеризованим як “тут, зараз і сьогодні” (як в умовах миру, так і в умовах воєнного стану або війни).

Фактично наведена характеристика збігається з онтологічним розумінням МСВ, яке скероване на задоволення екзистенційних потреб людини (особистості), причому в різних умовах її існування (ординарних або екстраординарних, що співпадають з умовами існування державності), які оцінюються нею як відповідні блага. Саме такі блага і є об'єктною основою локальної демократії, саме вони і становлять основу питань місцевого значення, причому людина їх споживає індивідуально, в складі групи або колективно (рівні міні-, мезо-, макроромлади). Представляє інтерес темпоральна і просторова характеристики повсякденності – у загальному філософському розумінні вона не має темпоральних (часових) і просторових (територіальних – локус, топос, номос тощо) обмежень, але враховуючи позиції, що свої потреби-інтереси людина може реалізувати тільки на основі принципу “тут, зараз і сьогодні”, – об'єктивно зростає роль МСВ як простору повсякденності для конкретної людини та її асоціацій, а також роль ТГ – як соціальної спільноти, що є, з одного боку, споживачем повсякденності, а з іншого, – її продуцентом і репродуцентом.

Уважаємо, що такі настанови залишаються актуальними й в умовах воєнного стану або війни. Отже, роль МСВ, його органів, а також ТГ не тільки залишається – вона все більше об'єктивується, актуалізується і контекстуалізується, набуваючи характерологічних рис обов'язковості та іманентності в умовах різних правових режимів території держави.

Стосовно сфери локальної демократії, яку займає соціально-правовий інститут МСВ, треба зазначити, що, на думку представників філософсько-соціологічної доктрини, феноменологія повсякденності може розглядатися: а) як соціальний феномен; б) як сукупність соціальних практик; в) як система комунікативної взаємодії в просторі інтерсуб'єктивності.

Вважаємо, що розгляд повсякденності саме з цих позицій допоможе визначити його вплив на формування людини в умовах місцевого самоврядування та її муніципальне існування в умовах миру і війни. Тому розглянемо наведені характерологічні ознаки в наведеній послідовності.

Один із авторів-апологетів доктринальної позиції, що розглядають повсякденність як соціальний феномен, Г. В. Жигунова, по-перше, показує інтерпретації повсякденності в межах феноменології та, по-друге, наводить основні проблеми, з якими стикаються вчені при вивченні цього феномена. Повсякденність, на думку цієї авторки, є смисловим континуумом, який інтерпретується людьми за допомогою типізації та структурування об'єктів цього світу. Звернення до повсякденності дає змогу побачити суб'єкта, вписаного в об'єктивну соціальну реальність і втілює на індивідуально-особистісному рівні її закономірності та принципи. У зв'язку з цим головним методологічним завданням соціологічної науки стає відкриття загальних принципів організації повсякденного життя [4]. Отже, повсякденність визначається як багатовидове феноменологічне явище (онтологічна ознака. – *О. Б.*), що характеризується безперервною, тривалою смисловою (змістовною) діяльністю (темпорально-смилова ознака. – *О. Б.*), що здійснюють люди шляхом своєї соціальної практики (праксеологічна ознака. – *О. Б.*), завдяки типізації та структуруванню об'єктів світу, що їх оточує (локально-розумова ознака. – *О. Б.*). При цьому підсум-

ком знаходження в стані повсякденності є: а) “вписування” суб’єкта в об’єктивну соціальну реальність (ознака соціалізації. – *О. Б.*) і б) втілення ним на індивідуально-особистісному рівні її закономірностей і принципів (локально-аксіологічна ознака. – *О. Б.*), а також відкриття загальних принципів організації повсякденного життя, що стає головним методологічним завданням соціологічної науки (методологічна ознака. – *О. Б.*).

Аргументами на користь своєї доктринальної позиції авторка висуває:

– повсякденність є специфічним предметом досліджень мікросоціології, який нерозривно пов’язаний із поняттями практики, взаємодії та соціокультурної організації повсякденного життя індивідів. Отже, предметом мікросоціології виступає саме людина (особистість) та її асоціації, що функціонують на рівні МСВ у межах ТГ, де вибудовується система комунікативної взаємодії в процесі реалізації: а) соціальної індивідуальної, групової і колективної практики; б) міжособистісної (міжіндивідуальної, індивідуально-групової, міжгрупової, індивідуально колективної, колективної тощо) взаємодії та в) соціокультурної організації повсякденного життя між людиною (особистістю), на міжособистісному рівні та між людиною та її асоціаціями;

– при визначенні повсякденності вчені стикаються з низкою проблем: а) перша з них пов’язана з усепроникаючим характером цього термінопоняття, в результаті чого воно видається розмитим і неконкретним (фактор нерозуміння змістовного наповнення на тлі тотального і безпрецедентного існування та розповсюдження. – *О. Б.*); б) друга проблема полягає в уявній простоті і зрозумілості терміна, в зв’язку з чим на ньому детально не зупиняються (фактор несвідомого спрощення змістовного навантаження і значення профільного термінопоняття. – *О. Б.*); в) третя, найпоширеніша помилка у визначенні повсякденності складається у свідомо негативних конотаціях цього терміна (фактор свідомого негативного конотаційного навантаження профільного термінопоняття. – *О. Б.*). В результаті такого скептично-негативного підходу буденний світ, на думку В. В. Корнева, заздалегідь розглядається як “ерозія”, “приниження”, навіть “тріхопадіння” істинної людської

реальності. Звідси, у цій ситуації “повсякденність” мислиться за залишковим принципом: від усього оригінального в культурно-громадському житті – до самого неоригінального, від усього високого – до низького [5, с. 19]. При цьому сама повсякденність представляється як застій і рутинність. У зв’язку з цим доречно навести думку М. Вебера, який уважав, що процес “оповсякденення” тотожний до занепаду і деградації високої культури, а повсякденна сфера – це раціоналізована і формальна сфера, яка може бути “тупою” і “гнітючою” [6, с. 331]. На відміну від наведених доктринальних позицій треба зазначити суттєву, основоположну, інтерактивну, інтерсуб’єктивну й інтеграційну роль стану повсякденності в організації та реалізації життєвого циклу людини на локальному рівні функціонування соціуму в межах ТГ в умовах МСВ. Вважаємо, що саме такий підхід фактично нейтралізує негативний потенціал доктриналізації профільного феномену та надає йому суттєвого позитивного значення, бо без його наявності людина не тільки не зможе реалізувати свій життєвий цикл, а і досягти відповідних висот у своєму інтелектуальному розвитку, починаючи зі своєї соціалізації, бо для її успішного проведення вона повинна: а) користуватися сталими формами людського життя, що б) є устояними в часі і просторі, та в) є такими, що використовуються невизначеним колом неперсоніфікованих суб’єктів. А це можливо тільки в межах МСВ та в межах ТГ;

– повсякденність є сукупністю практик (габітусів); вона охоплює буденні практики приватної властивості, приватного життя індивідів, визначальне значення для яких мають накопичений життєвий досвід, образ життя, що склався. Ці практики пов’язані передусім з будинком, побутом, родиною, найближчим оточенням, дозвіллям і рутинними щоденними заняттями. Всі ці практики підпорядковані задоволенню потреб, що є головною функцією повсякденності. І тут на передній план, безумовно, виступає здоровий глузд, управління яким необхідно для вирішення навіть найбільш повсякденних завдань у процесі задоволення потреб індивіда. Здоровий глузд необхідний при інтерпретації суб’єктивної реальності індивідами. Повсякденне життя в зв’язку з цим, на думку П. Бергера і Т. Лукмана, представляється реальністю, яку люди

інтерпретують і яка має для них суб'єктивну значущість як цілісного світу [7, с. 37]. Наведений підхід підтверджує та ілюструє генетичний, системний, перманентний, комплексний, інституційний, архітектонічний, конституюючий зв'язок повсякденності зі соціальною активністю людини (особистості) на рівні ТГ та в умовах МСВ у процесі, по-перше, виконання відповідних рольових позицій, що виникають у неї під час функціонування в межах територіальної спільноти, бо виникнення таких рольових позицій для людини є об'єктивним процесом – виконання відповідних екзистенційних устремлень, потреб, інтересів, атитюдів потребує “одягання” на себе відповідної ролі, що містить специфічні “права-обов'язки”, наприклад, члена родини, платника податків, члена трудового колективу, члена ТГ тощо; по-друге, досягнення і реалізації наведених екзистенційних устремлень, потреб, інтересів, атитюдів, завдяки використанню профільних рольових позицій, що виникають, формуються, розвиваються, укріплюються, вдосконалюються, але за рахунок лише того, що це відбувається в умовах повсякденності;

– отже, в процесі реалізації соціальних практик відбувається соціальне конструювання у повсякденному житті людей. Воно реалізується з урахуванням соціальних практик і відбувається на макро-, мезо- і мікрорівнях соціальної реальності. На макрорівні (рівні ТГ. – *О. Б.*) здійснюється інституційна регуляція і встановлюються загальні форми інституціолізованих соціальних відносин. Мезорівень охоплює значущі соціальні інститути, визначає їх місце і роль у суспільстві та формує моделі поведінки (рівень родини, трудового колективу – груповий. – *О. Б.*). Мікрорівень представлений повсякденним життям (на рівні конкретної людини (особистості) – члена ТГ. – *О. Б.*), пов'язаний із задоволенням різноманітних потреб, реалізацією інтересів, мотивів, установок, цілей різних людей, враховуючи осіб з інвалідністю в тих чи інших соціальних практиках (їх перелік варіюється в кожному індивідуальному випадку). Цей рівень дає можливість простежити соціальну поведінку і міжособистісні взаємодії окремих індивідів та скласти уявлення про конкретно-ситуативний досвід їх самореалізації [8, с. 50–51]. Отже, таке соціальне конструювання поведінкових настанов людини відбувається тільки в одному

соціальному просторі – у просторі МСВ, тобто там, де фізично існує людина (особистість) і в межах ТГ, членом якої така людина виступає. Причому, тут необхідно акцентувати увагу на рівнях самої ТГ та на формуванні системи комунікативної взаємодії на таких рівнях: макрорівень – в межах ТГ; мезорівень – у рамках групи; мікрорівень – або в рамках міжособистісної взаємодії, або у взаємодії конкретного індивідуума з соціумом через його настанови, шляхом реалізації індивідуальних екзистенційних соціокультурних настанов крізь призму соціальних пріоритетів;

– насамкінець, повсякденне життя представляється суб'єкту впорядкованою об'єктивованою реальністю, причому вона свідомо впорядкована соціокультурними нормами, що склалися в суспільстві, в межах яких кожен індивід змушений будувати своє приватне життя. Купуючи знання про навколишню дійсність, індивід навчається бачити її в типовості рис, які сприймаються як безперечні й очевидні, і будувати типові конструкти відповідно до системи цінностей та інтересів “ми-групи”, до яких можна віднести спосіб життя, спосіб взаємодії з навколишнім середовищем. Отже, цей доктринальний висновок знову підтверджує конституюючу роль і вплив повсякденності на формування людини в умовах МСВ.

Інша позиція відносно повсякденності ґрунтується на її розумінні як сукупності соціальних практик. Ми вже розглядали цю ознаку серед інших ознак, що характеризують стан повсякденності як соціальну реальність, але апологети нової наведеної позиції розглядають можливості застосування теорій практик для вивчення профільного феномену як основоположного. Деякі з таких авторів, зокрема А. С. Петухов та С. В. Пирогов, виділяють у наведеному підході три методологічні проблеми: а) проблему співвідношення повсякденності та інституційного порядку; б) проблему співвідношення раціонального і нераціонального в життєдіяльності людей; в) проблему механізмів зміни реальності. При цьому вони пропонують їх вирішувати з використанням методологічного потенціалу вивчення повсякденності на базі таких теорій: теорії *habitus* П. Бурдьє, теорії фігурацій Н. Еліаса, теорії просторових тактик М. де Серто [9].

В основу своєї доктринальної позиції вони кладуть такі аргументи:

– у процесі дослідження проблеми співвідношення повсякденності і системи вони зазначають, що, з одного боку, повсякденність відображає істотні характеристики соціальної системи, з іншого – повсякденність можна розглядати як джерело її трансформації. Постає питання: як повсякденним практикам вдається змінити систему? [9]. На наш погляд, це детермінується повсякденним використанням людьми відповідних життєвих форм, що допомагають реалізовувати їх екзистенційні потреби та інтереси, але така реалізація об'єктивно потребує суспільно-правового порядку, що може бути забезпечений тільки в результаті діяльності ОМСВ, тобто представницьких та виконавчих структур місцевих рад. Окрім того, умови повсякденного життя, що є ординарними, схильні до змін, і відповідно до закону переходу кількісних показників у якісні можуть викликати еволюційні зміни в наведених формах життєдіяльності, незважаючи на те, що вони мають стереотипний характер, а тим самим змінюється інституційний порядок. В умовах екстраординарних змін (воєнний стан або стан війни), що відбуваються спочатку також в умовах повсякденності, такі зміни інституційного порядку відбуваються швидше. Отже, саме соціальні практики, їх інтенсивність, поліпредметність, багатofакторність, лежать в основі зміни соціальної структури;

– наведені представники доктрини вважають, що дослідження проблеми співвідношення раціонального та нераціонального в життєдіяльності людей свідчить про те, що у класичній теорії повсякденність завжди протиставлялася розуму як щось нестійке – стійкому, ірраціональне – раціональному. Але феноменологічна теорія внесла у такий розклад суттєві зміни, бо життєвий світ як результат повсякденного життя був оголошений основою раціональності. Звідси і була висунута теза, що раціональність повсякденності – це не недорозвинена теоретична свідомість, а особлива практична раціональність (Щюц), “плавильний тигель раціональності” (Б. Вальденфельс). Отже, тут виникає питання: як раціональність “виплавляється” в повсякденності? [9]. На нашу думку, використовуючи у стані повсякденності відповідні форми

життєдіяльності, що є результатом соціальної практики, людина спочатку користуються ними бездумно, автоматично, в силу звичаю. Але при настанні відповідних наслідків, що є результатом використання нерационального, вони піддаються раціональному осмисленню, – саме тоді людина починає усвідомлювати результати своєї діяльності у відповідних життєвих ситуаціях і за наявності негативних наслідків настає процес модифікації індивідуальної, групової і колективної поведінки людини-члена ТГ. Отже, можна зазначити, що повсякденність, яка протікає у постійній взаємодії нерациональних (сенсуальних) і раціональних форм життя, містить у собі суттєвий потенціал для розвитку людей і суспільного порядку саме крізь призму соціальної практики.

– дослідження проблеми механізмів зміни реальності є основою і центральною проблемою, бо сучасна феноменологічна теорія в особі Б. Вальденфельс стверджує, що між повсякденним життям та інституціональним порядком наявна своєрідна конверсія (від *lat. conversio* – “перетворення”, “зміна”) [10]. Цей дослідник зазначає: “Спадний рух оповсякденювання має свою протилежність у висхідному процесі подолання повсякденності. Так само як поява незвичайного в процесах творення та інновації, які прокладають собі шлях за допомогою відхилень, відходів від правил і нових дефініцій. Повсякденність, що розуміється в такого роду процесах переплавлення, діє, крім того, як фермент, як закваска, яка дозволяє чомусь зароджуватися” [11, с. 47, 49]. Отже, постає питання: як нове “виплавляється” зі старого; які механізми появи нових дій, які потім перетворюються в нову систему? [9].

Вважаємо, що в основі появи інновацій у повсякденності дійсно лежать соціальні практики людей, що аналізують свою поведінку у типових життєвих ситуаціях та моделюють її на майбутнє з урахуванням змін, що проходять у світі навколо них (враховуючи також, на жаль, умови війни та умови воєнного стану або війни). Отже, тут акцентується увага на можливостях соціальних практик з перетворення поведінки людей-членів ТГ, що в умовах МСВ здійснюють свій життєвий цикл та реалізують його через відповідні життєві форми, які зазнають суттєвого впливу від навколишніх змін та трансформуються в нові дії та з часом у нову соціальну си-

стему. Так, К. Дж. Герген у своєму колективному дослідженні “Соціальна конструкція в контексті” з іншими представниками соціологічної доктрини [12], звертає увагу на можливості соціального конструктивізму, в межах якого психологія, освіта, організація, мораль – у результаті соціальної практики трансформуються в могутній чинник перебудови локального соціуму, а також виходять за його кордони – на рівень держави. Отже, можна стверджувати про конституююче значення соціальної практики не тільки в реформуванні повсякденності, а й у зміні і трансформації самого локального соціуму, що діє в межах ТГ і в умовах МСВ. Причому, такі зміни можуть мати суттєві наслідки конфліктогенної або суб’єктивно-психологічної властивостей як позитивного, так і негативного характеру. Але водночас можливості соціального конструктивізму можуть бути скеровані на досягнення стабільності та сталості в межах локальної людської спільноти. Вважаємо, що наведені настанови є методологічно і технологічно важливими не тільки для мирних умов існування ТГ та МСВ, а й для соціальної реанімації ТГ після деокупації та закінчення воєнного стану або стану війни.

Треба зазначити, що застосування до наведених вище актуальних питань повсякденності у її розумінні як сукупності соціальних практик теорії *habitus* П. Бурдьє, теорії фігурацій Н. Еліаса, теорії просторових тактик М. де Серто дає нам додаткові аргументи до визначення суттєвого впливу стану повсякденності на розвиток муніципального існування людини в умовах МСВ і в межах ТГ, причому у різних умовах (ординарні, екстраординарні) існування та функціонування державності.

Резюмуючи, можна дійти таких висновків:

– стан повсякденності – це просторово-хронологічний (територіально-темпоральний) континуум, що відіграє найважливішу інституціональну, онтологічну, гносеологічну, аксіологічну, праксеологічну роль у супроводженні і забезпеченні існування людини в локальному соціуму, в процесі здійснення нею свого життєвого циклу, який реалізується в межах територіальної громади та в умовах місцевого самоврядування, причому як в умовах національного і міжнародного миру, так і в умовах воєнного стану та стану війни;

– стан повсякденності, в якому фактично існує, функціонує, розвивається і вдосконалюється МСВ як соціально-правовий інститут, може розглядатися на доктринальному рівні у застосуванні до наведеного інституту у декількох визначеннях і розуміннях: як соціальний феномен; як сукупність соціальних практик; як система комунікативної взаємодії в просторі інтерсуб'єктивності;

– перебуваючи постійно в стані повсякденності, людина в процесі своєї життєдіяльності, – для реалізації своїх екзистенційних інтенцій, устремлень, потреб, інтересів і атиюдів в умовах МСВ здійснює низку типізованих, стереотипних, сталих форм життя через індивідуальну, групову, колективну нераціональну поведінку, автоматично, бездумно, посиляючись лише на ретроспективний досвід свій та інших членів ТГ, а також досвід минулих поколінь членів ТГ, визнаючи апріорі їхню здатність і можливість для реалізації наведених вище настанов, але наведені настанови є характерологічними рисами мирного стану, бо в умовах воєнного стану або в умовах війни фактично виникає нова (воєнна) повсякденність, що суттєво мілітаризує поведінку людини, скеровуючи її на досягнення мінімалістичних телеологічних доміант, що детерміновані потребами існування та виживання в екстраординарних умовах.

Список використаних джерел

1. Шюц А. Структура повсякденного мислення / пер. с англ. Е. Д. Руткевич. *Социологические исследования*. 1988. № 2. С. 129–137.
2. Повсякденность. Википедия. Свободная энциклопедия. URL : <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B5%D0%B2%D0%BD/> (дата звернення: 19.05.2022).
3. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Про роль органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Деокупація. Юридичний фронт – De-Occupation. Legal front* : Матеріали міжнародного круглого столу (Київ, 18 березня 2022 року). URL : <https://www.facebook.com/groups/642611143466211/permalink/646573919736600> (дата звернення: 19.05.2022).

4. Жигунова Г. В. Повседневность как социальный феномен. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/povsednevnost-kak-sotsialnyu-fenomen> (дата звернення : 21.05. 2022).
5. Корнев В. В. Вещи нашего времени: элементы повседневности. URL : <http://ru.scribd.com/doc/36257136> (дата звернення: 19.05. 2022).
6. Вебер М. Избранные произведения [Текст] / пер. с нем. М. Левин, А. Филиппов и др. Москва : Прогресс, 1990. 804 с.
7. Бергер П. Л., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / пер. с англ. Е. Руткевич. Москва : Медиум, 1995. 323 с.
8. Жигунова Г. В. Ювенальная инвалидность в системе социальной реальности российского общества : монография. Красноярск : НИЦ, 2011. 173 с.
9. Петухов А. С., Пирогов С. В. Теории практик как методология изучения повседневности. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/teorii-praktik-kak-metodologiya-izucheniya-povsednevnosti>. (дата звернення: 19.05. 2022).
10. Конверсия. Википедия. Свободная энциклопедия. URL : <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F>.
11. Вальденфельс Б. Повседневность как плавающий тигль рациональности. СОЦИО-ЛОГОС. Москва : Прогресс, 1991. С. 39–50.
12. Социальная конструкция в контексте / К. Дж. Герген, Л. Вархус, С. Уортэм, Т. Тэтченкери. Харьков : Гуманитарный центр, 2016. 328 с.

Афоніна Ольга Володимирівна,
аспірант

*кафедри конституційного і муніципального права
юридичного факультету*

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЗАДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Перехід світової спільноти від індустріального суспільства до інформаційного суттєво вплинув на всі види політичної активності громадян. Усе більше форм взаємодії держава – громадянин здійснюються інформаційно-комунікаційними технологіями й отримують конституційні та законодавчі підстави, адже зазначене є невід'ємною частиною конституційних механізмів реалізації політичних прав в аспекті електронної демократії. Актуальність теми полягає в тому, що з повномасштабним військовим вторгненням Російської Федерації на територію України з 24 лютого 2022 року усі можливі інструменти інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) стали перспективою для органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сприянні правам і свободам громадян України під час війни. Проте їх впровадження потребує поступового та кросдисциплінарного підходу не тільки з погляду прийняття відповідного законодавства, але із технологічного та політичного напрямів.

Питання розвитку електронної демократії у своїх роботах порушували такі науковці, як С. О. Бойчун, О. М. Ємельяненко, І. Лопушинський, А. Т. Назарко, К. Саркісова, Ю. Соломко та інші. Проте у вищезазначених роботах не розглянуто питання розвитку електронної демократії в Україні за окремими підходами, зокрема юридичним, технологічним та політичним. Саме тому зазначені питання будуть представлені у цій роботі.

Якщо звернутися до визначення електронної демократії, то єдиного поняття електронної демократії у доктрині конститу-

ційного права не сформульовано. Наприклад, Стівен Коулман та Дональд Ф. Норріс надали визначення, що електронна демократія (e-democracy англ.) – це засіб для поширення більшої кількості політичної інформації для покращення спілкування та участі, а також перспектива для трансформації політичної дискусії та політичної культури [1, с. 6]. Оскільки електронна демократія може охоплювати мультидисциплінарні питання, зокрема можна виділити політичний, юридичний та технологічний напрями до її становлення та розвитку в Україні.

По-перше, політична активність громадян реалізується за рахунок різноманітності засобів інформаційної комунікації, які використовує державна влада й органи місцевого самоврядування та які належать до технологічного спрямування для розвитку електронної демократії. На підтримку цієї думки О. М. Ємельяненко зазначала, що результатом розвитку мережних технологій стає нове середовище взаємодії суспільства і держави, що переходить на клієнтоорієнтований підхід у процесі вдосконалювання політико-адміністративної системи (надання соціально значущих послуг онлайн) і більш демократичний характер відносин чиновника та громадянина [2, с. 6]. Це стосується і підготовки та скерованої діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування з цього напрямку. Наприклад, певні онлайн-послуги від держави, які зазвичай описують як програмне забезпечення, вимагають встановлення відповідних центрів обробки даних. І в розрізі цього аспекту питання національної безпеки країни залишаються важливими, зокрема забезпечення заходів безпеки у питаннях як доступу до відповідного обладнання та програмного забезпечення, так і здійснення відповідного обслуговування та захисту даних. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних встановлює гарантії дотримання прав й основоположних свобод для кожної особи, незалежно від її громадянства або місця проживання, зокрема її права на недоторканість приватного життя, у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, що її стосуються [3]. Актуальність запиту суспільства на безпеку даних також підтверджується відповідними дослідженнями. За аналітичним звітом Київського міжнародного

інституту соціології “Безпека в Інтернеті”, загальнонаціональне опитування проводилося з 3 березня по 15 квітня 2021 року, а польовий етап дослідження тривав 29 березня – 4 квітня 2021 року. Майже всі респонденти, а це особи 15+ і 12–14 років підтвердили, що користуються мережею Інтернет на щоденній основі (відповідно 92 % та 98 %). Думки респондентів щодо електронної взаємодії з органами влади розділилися: 43 % довіряють такій формі, 42 % не довіряють. Майже половина респондентів (48 %) стурбована обсягом персональних даних, що збираються про них у мережі Інтернеті, а 17 % вважають, що за останні 6 місяців були випадки витоку їхніх даних. Найбільшими загрозами для своїх персональних даних респонденти 15+ років вважають хакерські атаки (47 % відповідей). На умовно другому місці – корисливі інтереси розпорядників баз даних (34 %). Водночас 81 % у питаннях захисту персональних даних довіряють лише собі. Лише 14 % довіряють державним структурам [5, с. 15–40]. Зазначене також підтверджує позицію про важливість відповідної діяльності держави у питаннях розвитку електронної демократії за технологічного спрямування.

По-друге, електронна демократія охоплює безліч юридичних питань, що формує запит на прийняття відповідного законодавства. Окремо важливо звернути увагу на необхідність розробки та прийняття Закону України “Про електронну демократію”. Хоча електронна демократія є лише формою вираження загалом демократії, варто наголосити, що електронна демократія потребує нових підходів та стандартів, які мають враховувати особливості функціонування ІКТ. Наприклад, проведення електронного голосування вже ставить у своєму змісті запит на нові підходи на принципи, які відмінні від офлайнової форми. Також одним із прикладів нових необхідних законодавчих закріплень, яке сприятиме реалізації своїх політичних прав громадян, є запровадження особистої адреси електронної пошти для кожного громадянина України. Законопроекти з цього питання вже подавали до Верховної Ради України. Наприклад, проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо присвоєння та використання офіційної електронної адреси № 3861 від 16.07.2020 року [4]. Проте він є одним із низки відповідного законодавства, яке має бути

прийнято для належного забезпечення прав і свобод громадян і стосується юридичного напрямку розвитку політичних прав із використанням ІКТ.

По-третє, варто звернути увагу на усі політичні аспекти, які можуть вплинути на процес електронної демократії. На підтримку думки щодо важливості донесення до громадян актуальної інформації та відповідного запиту від держави С. О. Бойчун зазначав, що нинішній етап розвитку глобального політичного простору визначає нові стандарти аналізу офіційних інформаційних потоків та їх взаємозв'язків з домінуючою позицією громадськості [6, с. 6]. Аспект політичного маніпулювання думкою громадян, яке може бути використане через інструменти ІКТ, є потенційним ризиком для належної реалізації електронної демократії, тому є необхідність у відповідній політичній комунікації, яка має бути достатньо організована. Окремим викликом для належного функціонування відповідних інститутів є неправильне тлумачення інформації самими громадянами. Таке явище може бути результатом неправомірного використання цифрових інструментів з метою впливу, наприклад, тієї чи іншої політичної партії на прийняття того чи іншого рішення громадянами через використання інструментів ІКТ. Саме тому, наприклад, у загальнонаціональному опитуванні у застосунку "Дія" в Україні положенням щодо можливості участі встановлено перелік аспектів, тематика яких не може бути предметом таких онлайн-опитувань. Серед заборонених тем для опитувань визначені питання щодо скасування чи обмежень конституційних прав. Політичні права повинні бути рівними для всіх, але водночас метою різних інструментів ІКТ є отримання актуальної інформації від громадян для розроблення державної політики, а отримання доцільної та актуальної інформації вимагає наявний високий рівень політичної культури серед громадян.

Отже, можна зазначити, що інформаційна епоха принесла безліч цифрових інструментів, які зробили свій внесок у розвиток електронної демократії. Окрім того, варто додати, що електронна демократія охоплює мультидисциплінарні напрями розвитку та підходи. Здебільшого вони стосуються технологічних, правових та політичних питань. Кожен із них відповідає за певний перелік дій,

які необхідно враховувати під час реалізації, а в умовах російської військової агресії на території України такі різні інструменти ІКТ можуть сприяти діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у забезпеченні прав і свобод громадян України.

Список використаних джерел

1. Coleman S., Donald F. Norris A new agenda for e-democracy. Oxford Internet Institute, Forum Discussion. Paper No. 4. 2005. P. 36. URL : <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.139.5649&rep=rep1&type=pdf>
2. Ємельяненко О. М. Електронний уряд: інноваційні підходи до політики і управління в інформаційному суспільстві : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Одес. нац. юрид. акад. 2008. С. 17.
3. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28.01.1981 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text (дата звернення: 05.06.2022 року).
4. Сайт Верховної ради України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69499 (дата звернення: 05.06.2022 року).
5. Безпека в Інтернеті. Результати опитування жителів України у віці 12 років і старше. Київ. між. ін-т соціології. *Аналітичний звіт*. 2021. С. 79.
6. Бойчун С. О. Електронна демократія як тенденція глобального політичного розвитку : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Ін-т міжнар. відносин. 2010. С. 16.

Ганжук Олексій Андрійович,
*аспірант кафедри
конституційного і муніципального права
Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РОЗУМІННЯ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ ЯК ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ЯВИЩА

Визнання України як демократичної та правової держави, закріплення незворотності євроінтеграційного та євроатлантичного курсу України сприяє встановленню політичного вектора на трансформацію державного та суспільного життя, що полягає у реформуванні положень чинного законодавства стосовно правового регламентування політичної активності громадян з метою встановлення ефективних механізмів її реалізації. У таких умовах демократія як фундаментальна основа розвитку сучасної держави, набуває нових, якісних характеристик, даючи зелене світло “молодшій сестрі” прямої та представницької демократії, а саме – демократії участі.

Демократія участі доповнює пряму та представницьку демократію шляхом забезпечення належної реалізації прав громадян, перш за все, на участь у справах місцевого самоврядування, що закріплено в Конституції України.

При цьому, вживаючи поняття “демократія участі” для означення, по-перше, громадської, тобто такої, що здійснюється членами територіальної громади, по-друге, політичної, що має на меті вплинути на процес прийняття політичних рішень, активності, яка реалізується правосвідомими членами громадянського суспільства в межах територіальних громад, констатуємо про чисельну варіацію термінів для його визначення у правовій доктрині.

Так, І. М. Абрам'юк вживає термін “демократія участі” та характеризує останню як такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або: громадян – в управлінні державою), тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю

їх реалізації. На його думку, вона є найдосконалішою формою демократії, адже забезпечує безпосередню участь громадян у прийнятті управлінських рішень як на державному, так і на місцевому рівнях [1, с. 4]. С. В. Була використовує термін “локальна демократія” та визначає її як тісний взаємозв’язок влади і громадянина, можливість залучення громадян до процесів прийняття рішень в органах місцевого самоврядування [2, с. 120]. Політичний філософ та активіст Такіс Фотопулос використовує термін “інклюзивна демократія”, виділяючи чотири основні типи демократії, що входять до її складу: політична, економічна, екологічна та “демократія в соціальній сфері”. Проте, вказана концепція у первісному її різноманітті не була підтримана на вітчизняній площині, знайшовши свій вияв лише у політичному аспекті демократії участі [3, с. 206]. Застосовуючи поняття “партисипативна демократія”, А. О. Кузнецов та Л. Ю. Ігнатенко звертають увагу на формування вільних соціальних мереж з метою залучення громадян до участі у політичному житті країни, зокрема шляхом телеконференцій Usenet, що долає перешкоди здійснення безпосередньої демократії [4]. Тож, у цьому випадку відбувається отождолення демократії участі з електронною формою її реалізації та інформаційно-координаційними технологіями загалом.

Ми не можемо погодитися з такою позицією, оскільки вона, по-перше, звужує зміст демократії участі, звертаючи увагу на одну форму її реалізації громадянами, по-друге, інформаційно-координаційні технології можна розцінювати також у якості підстави процесу актуалізації демократії участі, що знаходить численні підтвердження.

Варто зазначити, що Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки закріплено термін “цифрова трансформація”, що розкривається як процес втілення інформаційних технологій у найважливіших сферах життя суспільства для забезпечення належної життєдіяльності людини, суспільства, держави та їх взаємодії між собою, що виражаються в процесах інформатизації, роботизації, комп’ютеризації та діджиталізації [5]. Вважаємо обґрунтованою думку Й. Масуди, який зазначає, що “якщо в індустріальному суспільстві найбільш прогресивною фор-

мою правління була представницька демократія, то в інформаційному – такою буде демократія участі, тобто політика участі громадян, за якої управління здійснюватиметься самими громадянами” [6, с. 10]. Підтримуючи таку позицію, Ю. О. Мелков наголосив, що в існуючих умовах інформаційного суспільства відбувається трансформація складових елементів поняття “демократія”. У сучасному світі поняття “народу”, “демосу”, що складає першу частину терміна “демократія”, поступово розширює свій зміст у процесі еволюції людської культури, досягає своєї повноти та починає охоплювати все населення нашої планети. Такі ж зміни відбуваються й відносно поняття “влади” як другої складової поняття демократії. Влада в найглибшому сенсі слова, як здатність щось робити, здатність виступати суб’єктом власної дії, здатність людини до творчості – становить основу для раціонального обґрунтування демократії участі, як водночас ідеалу соціально-політичного устрою та реально здійсненого стану справ [7, с. 72–73].

Як вже було зазначено, вміст демократії участі полягає безпосередньо в участі громадян, тобто становить тісний взаємозв’язок влади та громадян на рівні муніципалітету. Загалом, правовою доктриною визначено декілька рівнів владно-громадської взаємодії. Першим рівнем виступає інформування, що полягає в процесі доведення інформації до громадськості, зацікавлених груп щодо змісту інформування, при цьому на окресленому етапі думку громадськості не враховують. Наступним рівнем є консультування, що передбачає процес вироблення та реалізації управлінських рішень влади та її політики на основі проведення консультацій з громадськістю, при цьому, врахування пропозицій громадськості відбувається вибірково. Якщо ж владні органи беруть до уваги рекомендації та поради громадськості, консультування перетворюється на взаємодію із частковою участю [8]. Завершальним рівнем взаємодії виступає залучення громадян, тобто власної ініціативи та участі громадськості у процесах вироблення та реалізації публічної політики, а також у її експертизі, моніторингу та оцінюванні [9]. При цьому, характеризуючи вказані рівні взаємодії влади та громадян Л. О. Семелюк зазначає, що на першому рівні про участь не йдеться, наступний рівень характеризує

удаванаучасть, тодіяклизшетретійрівеньстосуєтьсяактивноїучасті громадян [10].

На нашу думку, демократії участі притаманний не лише третій рівень взаємодії громадян та влади, але й інші два рівні, що проявляється в окремих формах реалізації останньої. Наприклад, під час загальних зборів громадян за місцем проживання, що є формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, наявне як інформування – доведення інформації, так і консультування (часткова взаємодія), оскільки рішення загальних зборів громадян можуть бути враховані органами місцевого самоврядування в діяльності останніх. Натомість, місцеві ініціативи за своїм змістом є вираженням третього рівня владно-громадської взаємодії (повна взаємодія), адже передбачають як власну ініціативу громадськості, так і безпосередню участь громадян у регулюванні справ муніципалітету, шляхом формування проекту рішення місцевої ради з певного питання.

Отже, по-перше, у сучасному світі політичним феноменом та новою філософською концепцією практичної демократії постає демократія участі, при цьому зустрічаються й інші терміни, серед яких “локальна демократія”, “інклюзивна демократія”, “партисипативна демократія”, які прийнято вважати синонімами. По-друге, демократію участі недоцільно зводити винятково до електронної форми її реалізації, оскільки за таких умов відбувається звуження обсягу її змісту. По-третє, характеризуючи демократію участі в контексті владно-громадської взаємодії, доходимо висновку, що їй притаманна взаємодія всіх рівнів останньої, що виражено в окремих формах реалізації демократії участі.

Список використаних джерел

1. Посібник з розвитку громад. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях / за ред. Абрам'юка І. Київ, 2014. 51 с.
2. Була С. Нормативні та організаційні передумови локальної демократії в Україні. *Вісник Львівського університету*. 2013. Вип. 3. С. 119–129.

3. Takis Fotopoulos. *Towards An Inclusive Democracy. The Crisis of the Growth Economy and the Need for a New Liberatory Project* (London/New York: Cassell Continuum, 1997), 401 p.
4. Кузнецов А. О., Ігнатенко Л. Ю. Партиципативна демократія: історичні нариси. URL : file:///C:/Users/user/Downloads/Трду_2010_4_16.pdf.
5. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/ed20180117#n20> (дата звернення: 18.01.2022 р.).
6. Masuda I. *The Information Society as Post-Industrial Society*. Washington: *World Future Society*, 1981. 171 p.
7. Мелков Ю. О. Філософія демократії: ідеальний вимір і динаміка розвитку. *Наукові праці МАУП*. 2017. № 52 (1). С. 64–74.
8. Гук А. А., Олуйко В. М., Прошко В. Я., Толкованов В. В. Посібник з питань партиципативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / за ред. Толкованова В. В. Київ : Крамар. 2011. 199 с.
9. Дзвінчук Д. І. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 14–22.
10. Семелюк Л. О. Розвиток партиципативної демократії в умовах реформування місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування*. 2017. № 2. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Трду_2017_2_25.

Гедульянов Вадим Едуардович,
кандидат юридичних наук

ДО ПИТАННЯ УТОЧНЕННЯ НОМЕНКЛАТУРИ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Загальновідомо, що публічна влада в Україні представлена двома видами – державна влада та місцеве самоврядування. В умовах сучасного етапу конституційної реформи, який передбачає також і реформування місцевого самоврядування, напрацьовано підґрунтя для внесення змін до Конституції України. А тому важливим науковим завданням є аналіз того, які саме представницькі органи публічної влади репрезентують інститут представницької демократії, коли йдеться про місцеве самоврядування. Основне питання, яке доцільно вирішити, – чи розповсюджуються норми інституту представницької демократії на органи самоорганізації населення.

Відповідно до чинного законодавства, органи самоорганізації належать до системи місцевого самоврядування. На сучасному етапі в Україні є два визначення поняття “органи самоорганізації населення” – у законі “Про місцеве самоврядування в Україні” та у законі “Про органи самоорганізації населення” (ст. 2). Текстуальний аналіз цих двох дефініцій дає підстави стверджувати: органи самоорганізації населення мають враховуватися при подальшому удосконаленні положень інституту представницької демократії. Адже їх визнано “представницькими органами”, прикметники у назві аналізованого інституту конституційного права та аналізованої групи органів збігаються. Та ймовірно мають публічну природу, адже є елементом системи місцевого самоврядування в Україні.

Однак таке твердження було б передчасним, та доволі поверхневим. Далеко не усі нормативні дефініції є чіткими, лаконічними, та повною мірою характеризують явища, які вони визначають. Нормативні визначення можуть ставати застарілими. Нормативні визначення не позбавлені недоліків, і доволі часто ці недоліки є

істотними, – інколи ці недоліки є сутнісними, інколи формальними. Достатньо звернутися до будь-якої фундаментальної праці фахівця з тієї чи іншої галузі права, – і навряд чи у ній не знайдеться критики одного чи кількох нормативних визначень.

Варто також наголосити на тому, що доволі часто фахівці оперують нормативними визначеннями як універсальними. Проте навряд чи будь-яке нормативне визначення може претендувати на універсальність. Так, у законі “Про місцеве самоврядування в Україні” на початку статті, що містить визначення поняття “органи самоорганізації населення” зазначено: “Основні терміни, використані в цьому законі, мають таке значення” [1] (ст. 1). Абсолютно така сама фраза розміщена на початку ст. 2 закону “Про органи самоорганізації населення” [2]. Доволі логічним, враховуючи різницю між двома визначеннями поняття “органи самоорганізації населення” у цих двох законах, дійти думки, що у кожному зі законів автори проекту надавали визначення понять, враховуючи потреби правового регулювання у конкретному випадку. А тому ці визначення не збігаються.

Отже, за такою формальною ознакою, як їх нормативне визначення, органи самоорганізації населення мають враховуватися при подальшому удосконаленні положень інституту представницької демократії. До того ж ще одним аргументом на користь цього мала б стати наявність згадки про них у тексті Конституції України 1995 року. Перша стаття Розділу XI “Міське самоврядування” (ст. 140) у частині шостій містить положення, відповідно до якого “Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна” [3].

Знов-таки, здавалося б, що якщо частина власної компетенції представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад – може передаватися органам самоорганізації населення, останні ймовірно мають представницький характер.

Однак ознайомлення з положеннями законодавства про органи самоорганізації населення надає підстави зробити протилежний висновок.

Звертаючись до закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, доцільно відмітити низку положень.

Передусім, це перша частина ст. 5, у якій наведено систему місцевого самоврядування, що охоплює:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення” [1].

По-друге, привертає увагу одне з питань, що відповідно до цього закону вирішується виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (п. 47 першої частини ст. 26 “Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад”) – а саме, “прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом” [1]. Навряд чи повноваження органу, що має представницький характер, доречно припиняти таким способом. А якщо таке положення внесено до кодифікованого закону про місцеве самоврядування, то очевидно, автори тексту проєкту закону не уважали органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні тощо комітети) органами з публічно-представницькою природою.

По-третє, це положення щодо підстав дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення (ст. 80 Закону). Відповідно до закону, “Повноваження органу самоорганізації населення припиняються достроково у разі:

1) невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень;

2) його саморозпуску” [1].

Обидва з пунктів наведеної вище статті так само не “виглядають” як підстави для припинення повноважень органу з публічно-представницькою природою.

Переходячи до закону “Про органи самоорганізації населення” з погляду аналізу його положень для аргументації висунутої

вище тези, варто зупинити увагу лише на тих, що ілюструють її найяскравіше.

По-перше, це ст. 8 “Порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення”. Сама назва цієї статті привертає увагу до того, що створення органів самоорганізації населення не є обов’язковим (а отже, є факультативним). Сам собою цей аргумент не є вагомим, адже, наприклад, створення районних у містах рад так само є факультативним, а ці ради є публічно-представницькими органами. Його варто розглядати у системі з іншими положеннями закону “Про органи самоорганізації населення”.

По-друге, це ст. 9 “Порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення”, відповідно до частини першої цієї статті, “Дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою” [2]. Знов-таки, навряд чи орган публічної влади (незалежно від того, чи є він представницьким) може утворюватись у такому порядку.

Чи є висновок щодо того, що органи самоорганізації населення не є органами публічної влади з представницькою природою (публічно-представницькими органами), обґрунтованим з погляду напрацювань вітчизняних фахівців з конституційного та муніципального права? За наявності обмежень до обсягу статті, звернемося лише до найбільш ґрунтовного монографічного дослідження з цього питання, яке належить авторству професора Н. В. Мішиної. Вона запропонувала уважати, що Із моменту включення органів СОН² до системи місцевого самоврядування в Україні не вироблено єдиного послідовного підходу до нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів СОН. Це призвело до того, що нині в країні існують органи СОН як із громадською, так і з публічною природою. На неї впливає передусім те, від кого виходила ініціатива їхнього створення, ким і на яких умовах вони фінансуються та наскільки їхні члени є незалежними від органів публічної влади та їх посадових осіб [4, с. 450 – 451]. Це відповідає нашій тезі – у тій частині, де йдеться про громадську природу органів самоорганізації населення. Варто звернути увагу на те, що професор

² СОН – самоорганізації населення.

Н. В. Мішина сформулювала свій висновок у 2009 році, – а відтоді відбулися значні успіхи у розбудові України як демократичної держави.

Резюмуючи, доцільно зазначити, що органи самоорганізації населення на сучасному етапі мають громадську, а не публічну природу, а отже – не є органами публічної влади з представницькою природою (публічно-представницькими органами). У процесі дослідження сформульована рекомендація щодо недоцільності застосування у назві “орган самоорганізації населення” поняття “орган”.

Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
2. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.
3. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юр. наук : 12.00.02. Одеса, 2009. 595 с.

Наукове видання

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

Збірник матеріалів
Міжнародної науково-практичної конференції
(17 червня 2022 р., м. Львів)

Формат 60x84 ¹/₁₆. Ум. друк. арк. 17,44.
Тираж 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.

Д 39 **Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи** : Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17 червня 2022 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія]. – Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. – 300 с.

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

Мета конференції: обговорення здобутків реформи децентралізації влади в Україні на сучасному етапі, а також проблемних питань організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

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

УДК 342.25-048.78(477)(06)