

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



У співпраці з Центром політико-правових реформ



Центр політико-правових
реформ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Збірник матеріалів
VII Міжнародної науково-практичної конференції

(23 травня 2025 року, м. Львів)

Львів
ЛНУ імені Івана Франка
2025

УДК 342.25-048.78(477)(06)

Д 39

Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (23 травня 2025 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. – Львів, 2025. – 232 с.

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

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

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

УДК 342.25-048.78(477)(06)

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

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	7
Розділ I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВІЙНИ В УКРАЇНІ (У КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ)	10
<i>Скрипнюк Олександр Васильович</i> СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ	10
<i>Батанов Олександр Васильович</i> ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ	16
<i>Eckhardt Krzysztof</i> POZYSCJA USTROJOWA I ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W WARUNKACH WOJNY – UWAGI W ŚWIETLE POLSKICH REGULACJI KONSTYTUCYJNYCH I USTAWOWYCH	28
<i>Баймуратов Михайло Олександрович, Кофман Борис Якович</i> ПУБЛІЧНІ ТА ПРИВАТНІ ЗАСАДИ В ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ЛЮДИНИ, ЇЇ ГРУП ТА АСОЦІАЦІЙ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ МУНІЦИПАЛІЗМУ ЯК ЕКЗИСТЕНЦІЙНО- ІНТЕГРАТИВНОЇ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ ЇХ ІСНУВАННЯ	33
<i>Заєць Анатолій Павлович</i> ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	47
<i>Устименко Володимир Анатолійович, Джабраїлов Руслан Аятшахович,</i> ДОТРИМАННЯ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЦЕСІ ПРАВТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАКТИКИ... ..	52
<i>Мішина Наталя Вікторівна</i> МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА МЕДІАЦІЯ: ПЕРСПЕКТИВИ «ЗБЛИЖЕННЯ»	60
<i>Przemysław Niemczuk</i> O ISTOCIE DECENTRALIZACJI – Z PERSPEKTYWY 35 LAT POLSKICH DOŚWIADCZEŃ	64

Стойко Олена Михайлівна
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕМУНІЦИПАЛІЗАЦІЇ 69

Стецюк Наталія Василівна
ІДЕЇ ПРОФЕСОРА ЮРІЯ ПАНЕЙКА ЩОДО МАЙБУТНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ (ЗМІСТ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ)..... 73

Тимощук Віктор Павлович
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
НА ПІДСТАВІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» 78

Хорт Ігор Володимирович
ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОГО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ДЕРЖАВНИХ (ВІЙСЬКОВИХ)
АДМІНІСТРАЦІЙ ЩОДО СТВОРЕННЯ ТА ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ
ЦЕНТРІВ ПІДГОТОВКИ ГРОМАДЯН ДО НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ..... 83

**Розділ II. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЩОДО
ГАНТАВУВАННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА.
РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ У ПРОВЕДЕННІ
МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ
ДОСВІД)..... 89**

Крусан Анжеліка Романівна
МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ В УКРАЇНІ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ 89

Марцеляк Олег Володимирович
МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ:
ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД..... 95

Рабінович Сергій Петрович
ПОНЯТТЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В СУЧАСНІЙ ТЕОРІЇ
МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА: ДИСКУСІЙНІ РОЗДУМИ 100

Барвіненко Віталій Дмитрович
ДО ПИТАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ОСОБИСТОСТІ 104

Кондратенко Віталій Миколайович
ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОБЛЕМНІСТЬ
ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ПОРІВНЯННЯ З ЄВРОПЕЙСЬКИМИ
ПІДХОДАМИ 109

Воронов Марк Миколайович
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФОРМ ПАРТИСІПАТИВНОЇ
ТА ДЕЛІБЕРАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ
(НА ПРИКЛАДІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА ХАРКОВА) 113

Галус Олена Олександрівна

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОСТІ
ПРИЙНЯТТЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 119

Grzegorz Krzysztof Krzeszowski

HUMANITY IN THE CONTEXT OF THE IDEA OF THE GENEVA CONVENTION ... 123

Мартиновський Дмитро Павлович

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В
УКРАЇНІ 126

Хван Руслан Миколайович

ФЕНОМЕНОЛОГІЯ «КОНСТИТУЦІЙНА ЛЮДИНА» ТА ЇЇ ВИЗНАЧАЛЬНА
РОЛЬ В ФОРМУВАННІ ТА СТАНОВЛЕННІ КОНЦЕПТУ МУНІЦИПАЛІЗМУ 132

Ареф'єв Максим Дмитрович

ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ ЗА НАРОДНОЮ ІНІЦІАТИВОЮ:
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ 140

Льющенко Дмитро Володимирович

ПАРТИСИПАТИВНИЙ РОЗВИТОК ГРОМАД У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ. ПОТОЧНІ ВИКЛИКИ 145

**Розділ III. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ (У СВІТЛІ
ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ). ... 150**

Беззубов Дмитро Олександрович

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: ВИКЛИКИ
І ПЕРСПЕКТИВИ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОМУ ВИМІРІ 150

Куян Ірина Анатоліївна

ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД ЯК ЮРИДИЧНИХ ОСІБ 154

Батанова Наталія Миколаївна

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-
ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .. 159

Бедрій Руслан Богданович

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ
В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ У КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ
(В УМОВАХ ВІЙНИ) 167

Дерець Вікторія Анатоліївна

РЕФОРМА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЯК НЕВІД'ЄМНА
СКЛАДОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-
ПРАВОВИЙ АСПЕКТ 173

Кобрин Володимир Степанович

МУНИЦИПАЛЬНІ КОНФЛІКТИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО
РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ178

Волохов Олексій Сергійович

ОКРЕМІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ184

Скрипнюк Олександр Олександрович

КОНСТИТУЦІЙНА ІДЕНТИЧНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В
КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ВІДБУДОВИ.189

Marszałek Marcin

DECENTRALIZACJA NADZORU GOSPODARCZEGO-REGULACYJNEGO NAD
ZAOPATRZENIEM W ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ I WODĘ ORAZ INNYCH USŁUG
PUBLICZNYCH194

Eckhardt Piotr

LEGAL FRAMEWORK FOR THE PARTICIPATION OF PRIVATE INVESTORS
IN SPATIAL PLANNING PROCESSES AT THE LOCAL GOVERNMENT LEVEL –
THE POLISH MODEL ADOPTED BY THE URBAN PLANNING AGREEMENT201

Баймуратов Максим Михайлович

ФОРМУВАННЯ ТА ПІДСИЛЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ
РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИМІЛІТАРИСТСЬКИХ НАСТАНОВ РАДИ ЄВРОПИ.205

Батюк Степан Юрійович

ДЕПАРТАМЕНТ ЯК БАЗОВА ЛАНКА
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ФРАНЦІЇ218

Бовш Олександр Михайлович

РЕГІОНАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ223

Шпарик Юрій Михайлович

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.228

ПЕРЕДМОВА

Останнє десятиліття стало періодом глибоких змін і масштабних викликів для українського місцевого самоврядування та муніципального права. Від ініціювання реформи децентралізації – до боротьби за територіальну цілісність: у фокусі цих проблем та процесів було не лише сформовано нову архітектуру публічної влади в Україні, а й перевірено її надійність та відповідність європейським демократичним стандартам. Серед знакових подій децентралізаційних процесів: об'єднання територіальних громад, оновлення адміністративно-територіального устрою, реформування фінансової основи місцевого самоврядування, удосконалення системи надання публічних послуг на місцях.

Прийняття у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади відкрило нові горизонти для реалізації масштабного реформаторського проекту. В його основі – ідеї субсидіарності, демократії участі, ефективного та прозорого управління, цифровізації місцевого самоврядування тощо. Вектор реформи децентралізації було сфокусовано не лише на реалізацію європейського курсу України, а й на закладення міцного фундаменту для сталого розвитку територіальних громад, посилення ролі муніципальної влади та активної участі жителів у прийнятті рішень.

Втім, ці трансформації відбувалися в умовах зростання зовнішньої воєнної загрози. Російська збройна агресія, що почалася у 2014 році та перейшла у повномасштабну фазу у 2022-му, радикально змінила контекст функціонування та алгоритм організації публічно-самоврядної влади територіальних громад. Війна висунула абсолютно нові та надскладні політичні, соціально-економічні та духовно-культурні завдання перед територіальними громадами – від підтримки військових до координації гуманітарної допомоги, організації евакуації населення та забезпечення правового режиму воєнного стану.

Разом із тим, саме децентралізація влади дозволила територіальним громадам проявити згуртованість, мобілізувати ресурси, налагодити ефективну самоорганізацію. Місцеве самоврядування стало не лише тилом держави, але й активним учасником спротиву.

Режим воєнного стану актуалізував низку проблем: функціонування місцевого самоврядування в умовах обмежень, взаємодія з військовими адміністраціями, збереження автономії громад, пошук балансу між централізацією і децентралізацією, оновлення муніципальної служби, захист прав мешканців.

В умовах сучасних викликів особливо важливо зберегти демократичні здобутки та не допустити рецентралізації публічної влади під виглядом воєнної необхідності. Держава має розглядати громади як партнерів, а не виконавців волі центру. Попереду – відбудова, і саме громади відіграватимуть ключову роль у цьому процесі.

Даний збірник матеріалів VII Міжнародної науково-практичної конференції «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи», що відбулася 23 травня 2025 року, об'єднав погляди науковців, практиків, експертів і представників влади на актуальні проблеми децентралізації та муніципального розвитку в умовах війни. Організаторами конференції виступили Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, Вища школа права і адміністрації у Жешуві (WSPIA).

Метою конференції стало обговорення здобутків реформи децентралізації влади в Україні на сучасному етапі, проблемних питань організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови країни, а також перспектив муніципальної реформи відповідно до європейських принципів і стандартів.

Учасники конференції працювали за такими тематичними напрямками:

- науково-методологічні та організаційно-правові основи реформи децентралізації влади в Україні у контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів;
- організаційно-правове забезпечення функціонування територіальних громад, органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій в умовах воєнного стану в Україні;
- діяльність органів публічної влади щодо гарантування прав і свобод людини та громадянина у зв'язку з російською збройною агресією (вітчизняний та зарубіжний досвід);

– роль інститутів прямої демократії у проведенні муніципальної реформи (національний та європейський виміри).

Представлені у збірнику дослідження, аналітика й пропозиції є важливим внеском у фахову дискусію про майбутнє місцевого самоврядування, оновлення муніципального законодавства та формування ефективної моделі публічного управління в післявоєнний період.

Сподіваємось, що матеріали конференції стануть корисними для фахівців, які працюють над відновленням країни, зміцненням громад і поглибленням демократичних засад у публічному управлінні.

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

**РОЗДІЛ I. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ
ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМИ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВІЙНИ В УКРАЇНІ
(У КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ)**

Скрипнюк Олександр Васильович,
*доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
директор Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
віцепрезидент НАПрН України*

**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Питання пошуку ефективних механізмів сталого розвитку територій, ефективної організації публічної влади на основі децентралізації, визначення перспектив муніципальної реформи відповідно до європейських принципів і стандартів залишаються актуальними для України попри виклики та труднощі, пов'язані з війною, яка триває.

Децентралізація як напрям конституційно-правової реформи спрямований на відхід від централізованої моделі управління в державі та створення спроможного місцевого самоврядування, активно розпочалася у 2014 році та юридично активізувалася у 2015 році, коли Указом Президента України від 12 січня 2015 р. було затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», метою якої було впровадження в Україні європейських стандартів життя й

одночасно політики у сфері децентралізації, яка передбачала відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні [1]. У цьому напрямку почала відбуватися законопроектна робота щодо внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [2-4], яка майже наблизилася до свого завершального етапу у листопаді 2021 р., коли був підготовлений остаточний проект «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус» [5]. Крім того, у 2015-2020 роках відбувся важливий процес укрупнення територіальних громад через добровільне формування об'єднаних територіальних громад (Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.), що сприяло створенню спроможних територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Також було прийнято ряд нормативно-правових актів децентралізаційного характеру (наприклад: Закон України від 5.02.2015 р. «Про засади державної регіональної політики»; Закон України від 17.01.2019 р. «Про соціальні послуги»; Закон України від 14.07.2021 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост»; Закон України від 29.04.2021 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад» та інші), спрямованих на розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізацію надання адміністративних послуг, зокрема через делегування органам місцевого самоврядування таких повноважень як: реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, державна реєстрація юридичних осіб, реєстрація актів цивільного стану, вирішення земельних питань тощо.

Отже, до початку війни у лютому 2022 року були зроблені важливі кроки щодо децентралізаційних перетворень в Україні, зокрема, у контексті їх конституційно-правового забезпечення. З початком широкомасштабної збройної агресії РФ проти України та введенням Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. правового режиму воєнного стану [6] внесення вищезазначених змін до Конституції України щодо здійснення децентралізації влади стало неможливим (відповідно до ч. 2 ст. 157 Конституції України). Крім того, в умовах

воєнного стану у системі органів публічної влади на місцях відбулися зміни, пов'язані з загрозами війни. Зокрема, Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. «Про утворення військових адміністрацій» [7] було утворено 24 обласні та Київську міську, а також районні військові адміністрації для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. Таким чином, виклики воєнного часу та об'єктивно необхідні заходи, пов'язані з правовим режимом воєнного стану, не сприяли ефективності децентралізації влади в Україні, але не зупинили її. Крім того, так сталося, що практична апробація перших результатів розпочатої децентралізації в Україні відбувалася в умовах війни.

Втім, попередні воєнні роки переконливо свідчать про те, що децентралізація як реформаційний напрям України не лише виправдовує себе, але й є підґрунтям спроможності та стійкості територіальних громад і органів місцевого самоврядування під час війни і тому потребує продовження.

Слід відзначити, що в сучасних умовах активізувалися законотворча робота, наукові пошуки, спрямовані на удосконалення публічно-самоврядної влади, а також визначення основних напрямків здійснення децентралізації публічної влади.

Отже, децентралізація в Україні не тільки проходить випробування воєнним часом, підтверджуючи свою спроможність, але й продовжується. Так, основними напрямками законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування у контексті децентралізації публічної влади слід назвати такі. По-перше, це тенденція забезпечення прозорості публічно-самоврядної влади. Закон України від 22 лютого 2024 р. «Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» [8] зобов'язує здійснювати відеофіксацію пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій, оприлюднювати та зберігати їх; крім того, передбачено, що «публічна інформація у формі відкритих даних щодо об'єктів права власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єктів їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, оприлюднюється та регулярно оновлюється» [8].

На розширення участі зацікавлених осіб у прийнятті рішень, зокрема, органами місцевого самоврядування – шляхом проведення публічних консультацій, спрямований Закон України від 20 червня

2024 р. «Про публічні консультації» [9]. Також прозорості, більшій підзвітності органів місцевого самоврядування, розширенню форм участі громадян у процесах ухвалення рішень на місцевому рівні сприятиме й Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 09 травня 2024 року [10], який набув чинності 8 січня 2025 р.

Для ефективізації місцевого самоврядування у контексті децентралізації необхідним є розвиток співробітництва територіальних громад. Зокрема Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад» [11] від 13 травня 2025 р. спрямований на удосконалення організації співробітництва територіальних громад, спрощення процедур укладання договірних відносин, що сприятиме реалізації територіальними громадами спільних проєктів для покращення якості надання публічних послуг жителям та розвитку територіальних громад. Крім того, цим Законом передбачена державна підтримка розвитку співробітництва територіальних громад.

У контексті розширення міжнародного співробітництва територіальних громад необхідно відзначити значущість Закону України від 24.04.2024 р. «Про міжнародне територіальне співробітництво України» [12], який закріплює правові, економічні та організаційні засади міжнародного територіального співробітництва України з іноземними державами. Крім того, цей Закон має євроінтеграційне значення.

Важливою тенденцією децентралізації публічної влади є взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, зокрема, при здійсненні управлінських функцій. На регулювання цих питань спрямований Закон України від 10 жовтня 2024 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру”» [13].

Продовжується удосконалення законодавства щодо впровадження інституту старост та його функціонування в умовах воєнного стану [14].

Отже, можна констатувати, що попри війну, децентралізаційна реформа продовжується. Водночас залишається достатньо проблем, які потребують свого науково-практичного розв'язання.

Так, для продовження децентралізації публічної влади необхідним є здійснення подальшої реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади. Конкретний план заходів з цих питань

строком на 2024-2027 роки, з визначенням відповідних заходів, строків та суб'єктів їх виконання затверджено відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України [15].

Підтримуючи у цілому зазначені у Плані напрями щодо удосконалення місцевого самоврядування (зокрема такі як розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності; посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування для забезпечення здійснення визначених законодавством повноважень; формування професійної конкурентної служби в органах місцевого самоврядування; створення передумов для залучення жителів до прийняття управлінських рішень на місцях тощо), водночас слід наголосити на тому, що окремим напрямком, який потребуватиме найбільшої уваги та організаційно-правових зусиль буде відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на деокупованих територіях.

Крім того, в контексті визначення механізмів повоєнної відбудови України важливим буде створення конституційно-правового підґрунтя подальшої децентралізації, тобто оновлення чинного конституційного законодавства за такими основними напрямками, як: ефективізація організації публічної влади на рівні місцевого управління з розширенням компетенційних можливостей місцевого самоврядування; удосконалення механізму локальної демократії; цифровізація публічно-самоврядної влади та управління; бюджетно-фінансова децентралізація; визначення основних організаційно-правових форм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади та багато інших. Кожна тенденція потребує відповідного науково-концептуального супроводження та нормативно-правового забезпечення. Вже сьогодні необхідні наукові перспективні напрацювання, спрямованні на створення концепції розвитку конституційного законодавства та, зокрема, щодо повоєнного внесення відповідних змін до Конституції України для здійснення децентралізації публічної влади.

Список використаних джерел

1. 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>

2. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 01 липня 2015 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 13 грудня 2019 р. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb>
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України № 2598 від 27 грудня 2019 р. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
5. 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 листопада 2021 р. URL : <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents>
6. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
7. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>
8. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування : Закон України від 22 лютого 2024 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
9. Про публічні консультації : Закону України від 20 червня 2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#Text>
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Закон України від 9 травня 2024 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20#Text>
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад : Закон України від 13 травня 2025 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4425-20#Text>
12. Про міжнародне територіальне співробітництво України : Закону України від 24 квітня 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-20#Text>
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» : Закон України від 10 жовтня 2024 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>
14. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану : Закон України від 17 липня 2024 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3870-20#Text>
15. План заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 березня 2023 року. URL : <https://mtu.gov.ua/files>

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

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Незважаючи на важливість конституційного забезпечення муніципальних процесів та відповідних міжнародних муніципальних стандартів і норм, слід усвідомлювати, що ні норми Конституції, ні відповідних міжнародних договорів, попри їх колосальне, а подекуди і доленосне значення, не можуть охопити своїм регулюванням всієї багатоманітності суспільних відносин, що виникають у процесі діяльності держави у сфері місцевого самоврядування. Для цього потрібні ще закони з найважливіших питань організації і діяльності суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування. Так, наприклад, у ч. 1 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування [24] проголошується, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом.

Наявність законів є свідченням наявності цілісної системи нормативно-правових основ місцевого самоврядування. Тому основним видом загальнодержавних джерел муніципального права є, звичайно, закони про місцеве самоврядування – загальний і спеціальні (територіальні або галузеві). Це безпосередньо впливає із ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29], в якій, зокрема, зазначається, що правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим Законом та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону.

До законів, що регламентують відносини у сфері місцевого самоврядування в Україні слід віднести закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29], «Про столицю України – місто-герой Київ» [35], «Про органи самоорганізації населення» [30], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [32], «Про статус депутатів місцевих рад» [34], «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [31], «Про міжнародне територіальне

співробітництво України» [28], «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [26], «Про співробітництво територіальних громад» [33], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [27] тощо.

Загальним і основним Законом в галузі місцевого самоврядування в Україні, природно, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29], який відповідно до положень Конституції України щодо місцевого самоврядування визначає систему місцевого самоврядування, засади організації і діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх функції, повноваження і відповідальність та гарантії місцевого самоврядування.

Констатуючи в цілому позитивну роль кожного з цих законів у процесах законодавчого забезпечення організації і діяльності місцевого самоврядування, його функцій, повноважень, відповідальності та гарантування прав територіальних громад, необхідно усвідомлювати, що більшість з них, як і в цілому муніципальне законодавство України, потребують суттєвого оновлення. Насамперед, йдеться про зміцнення правосуб'єктності територіальних громад, в т. ч. як юридичних осіб публічного права, удосконалення регламентації сфери компетенції місцевого самоврядування та механізмів його взаємовідносин з виконавчою владою на місцях, здійснення адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням та створення сучасних форм правового захисту територіальних громад, в т. ч. запровадження інституту муніципального омбудсмена тощо.

Слід зазначити, що в зарубіжних державах питання законодавчого регулювання у сфері місцевого самоврядування визначаються по-різному, втім центральне місце у системі законодавства про місцеве самоврядування (окрім конституції) займає саме відповідний профільний закон. Прикладом тому є, зокрема, Закон Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» [25], Закон Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування» [9], Закон Республіки Сербія «Про місцеве самоврядування» [17], Закон Республіки Словенія «Про місцеве самоврядування» [16], Закон Республіки Молдова «Про місцеве публічне управління» [5] тощо.

Безумовно, базовим законом муніципальне право у цих країнах не обмежується і законів про місцеве самоврядування декілька. Так, у Республіці Польща правову основу місцевого самоврядування переважно становлять закони, прийняті в ході реформування

територіальної організації влади в державі, проведеної протягом останніх десяти років XX століття: «Про гмінне самоврядування» [12], «Про повітове самоврядування» [13], «Про самоврядування воєводства» [14], «Про прямі вибори войта, голови бурмістра, голови міста» [11], «Про воєводу і урядову адміністрацію у воєводстві» [15] тощо.

Також цікавим є досвід тих країн, які пішли шляхом кодифікації муніципального законодавства. Прикладом тому є Грузія, в якій діє Кодекс про місцеве самоврядування Грузії [36], який за своїм предметом є близьким до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Також кодифікованим є законодавство про територіальні колективи у Франції [2], Сенегалі [8], Буркіна Фасо [1], Камеруні [7] тощо. Досвід масштабної кодифікації актів про місцеве самоврядування на загальнодержавному рівні мають ПАР, в якій діє Муніципальний кодекс ПАР [6], та Філіппіни, в яких було прийнято Кодекс про місцеве самоврядування [10].

Досвід кожної з зазначених країн міг би стати предметом окремого доктринального аналізу з точки зору не лише структури, завдань та змісту відповідних законодавчих актів, а й історії їх розробки, чинників, які обумовили їх прийняття, впливу на їх зміст державної політики, національних традицій, рецепції зарубіжних аналогів тощо, а також виявлення тих позитивних положень, які могли б бути запозиченими у національне муніципальне право.

Так, на наш погляд, у контексті удосконалення національного муніципального законодавства значний інтерес для України становить практика законодавчої регламентації у базових законах окремих рівнів місцевого самоврядування у Республіки Польща: гміна, повіт, воєводство. Слід констатувати, що процес прийняття законів про місцеве самоврядування в Україні за останні роки є ілюстрацією доволі суперечливих підходів до регулювання інститутів муніципальної демократії. По суті, сьогодні, у законодавстві та особливо практиці державотворення відверто реалізується ідея державницького начала місцевого самоврядування.

Патерналізм та бажання контролювати територіальні громади з боку урядових інституцій десятиліттями є визначальним інструментом у взаємовідносинах між державою та громадянським суспільством. У багатьох законопроектних ініціативах дуже рельєфно проглядається намагання під прикриттям цінностей муніципальної демократії та

свободи, побудувати таку систему взаємозв'язку територіальних громад та держави, яка б забезпечувала державну єдність не на балансі централізму та децентралізму, а на переважному розвиткові державного централізму.

У зв'язку з цим, наприклад, враховуючи досвід Республіки Польща у частині щодо регламентації гмінного самоврядування, слід підкреслити доцільність детального закріплення в конституційному законодавстві статусу територіальних громад. Зокрема, пропозиції щодо необхідності прийняття спеціального Закону «Про самоврядування територіальної громади» тривалий час вносяться вітчизняними експертами з питань децентралізації. Це зумовлено необхідністю мати вихідну правову базу, на основі і в межах якої має здійснюватися конкретизація їх правового становища, у т. ч. як юридичних осіб публічного права.

Свідченням тому є колосальний зарубіжний досвід конституційного регулювання суспільних процесів в цілому та муніципальних відносин, зокрема, його унікальний концептуальний та прагматичний потенціал з точки зору формування правосуб'єктності територіальної громади як юридичної особи [18; 23]. Так, наприклад, ст. 136 Конституції Республіки Болгарія [37] передбачено, що громада є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. ... Громада є юридичною особою. В ст. 164 Конституції Республіки Польща [4] встановлено, що основною одиницею місцевого самоврядування є гміна, яка виконує всі завдання місцевого самоврядування, які не покладені на інші органи місцевого самоврядування. У ст. 165 закріплено, що одиниці місцевого самоврядування мають статус юридичної особи. Цікавими у цьому контексті є положення Глави IX «Про громади» Конституції Великого герцогства Люксембург 1868 р. [3], у ст. 107 якої закріплено, що громади утворюють на територіальній основі автономні колективи, які мають право юридичної особи та керують своїми органами їх надбанням і в своїх власних інтересах.

Обираючи своєрідним зразком муніципальної організації польську модель місцевого самоврядування, варто вказати на перспективність та доцільність прийняття в Україні законів «Про самоврядування на рівні області», «Про самоврядування на рівні району», «Про статус сільського, селищного, міського голови», ідея розробки проектів яких висувалася ще у 1996-1997 роках. Але з прийняттям Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні» [29] вона не отримала більш-менш логічного втілення. Втім, як свідчить зокрема досвід Республіки Польща, системне упорядкування норм про організацію та діяльність публічної влади на районному рівні і, відповідно, на обласному, залишається актуальним і сьогодні.

По-перше, це дозволить зняти конкуренцію повноважень між відповідними органами місцевого самоврядування регіонального та субрегіонального рівня та відповідними органами виконавчої влади, деталізувати засади їх взаємовідносин тощо. Основним же завданням Закону України «Про статус сільських, селищних, міських голів в Україні» мало б стати подолання існуючих прогалів у регламентації статусу сільських, селищних, міських голів, більш чітке закріплення їх завдань, функцій і повноважень як головних посадових осіб територіальних громад, встановлення ефективних засобів, способів їх реалізації та захисту, визначення форм їхньої роботи тощо.

По-друге, це дозволить запобігти так званій законодавчій інфляції у сфері муніципально-правового регулювання, насамперед, зменшити перманентні зміни до профільного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29] та інших законів про місцеве самоврядування, особливо у частині повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування в окремих сферах суспільного життя, як-то наприклад, соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, фінансів і цін, будівництва і архітектури, освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності тощо або пов'язаними із процесами цифровізації, боротьбою із пандемією COVID 19 або мобілізацією в умовах викликів російсько-української війни. У даному випадку йдеться не про звичайне збільшення законодавчого масиву, обумовлене об'єктивними чинниками, а саме його необгрунтоване розширення шляхом прийняття значної кількості галузевих законів, в кожному з яких містяться положення про повноваження органів місцевого самоврядування у відповідній сфері, подекуди разом із повноваженнями місцевих органів виконавчої влади і без належного розмежування та диференціації.

Така законодавча інфляція зумовлена значною кількістю об'єктивних та суб'єктивних детермінант, серед яких: ускладнення або поява нових відносин, які потребують правового регулювання, дефекти

законодавчого процесу, наявність так званого законопроектного спау, відсутність концепції законотворчої діяльності, у тому числі й в сфері муніципального права, тощо. Подолання цих вад законодавчого процесу значною мірою сприяло б децентралізації публічної влади та реформування адміністративно-територіального устрою, створювало б ґрунтовні підвалини для розвитку законодавства у сфері місцевого самоврядування та самоорганізації територіальних громад в Україні.

По-третє, це значною мірою знімало б з порядку денного проблему прийняття Муніципального Кодексу України, ініціативу щодо розробки якого озвучив Президент України В. О. Зеленський [22]. Адже, це доволі громіздке та вкрай складне завдання, яке потребує не лише колосальних інтелектуальних, матеріальних, часових та політичних ресурсів, а й потребуватиме не тільки упорядкування, а й масштабної ревізії чинного законодавства про місцеве самоврядування.

Питання кодифікації муніципального права, як і кодифікації будь-якої іншої нової галузі права, завжди було одним з найбільш проблемних у процесі формування системи законодавства України. Сучасні кодифікаційні процеси в Україні постійно стикаються з значним колом проблем як науково-теоретичного, так і прагматичного характеру. Звідси, зокрема, з одного боку, полярність думок щодо доцільності кодифікації муніципального права, з іншого – внутрішньо неузгоджена система законодавства про місцеве самоврядування, повільний законотворчий процес у цій сфері, багаторічне ігнорування державою місцевих справ та в цілому вкрай суперечлива державна муніципальна політика тощо, що, в свою чергу, породжує відповідні ініціативи.

Головний мотив ідеї кодифікації муніципального права – «визначити чіткі і зрозумілі правила гри» [46]. Адже множинність та фрагментарність окремих законів, їх вузька тематика – істотний недолік законодавства, який буде ставати більш явним у міру розвитку та ускладнення відносин у галузі місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, деякі вітчизняні вчені неодноразово порушували питання щодо перспектив прийняття єдиного систематизованого законодавчого акту – Муніципального кодексу України [19; 39-41; 43-45].

В цілому проблема кодифікації муніципального законодавства України не є абсолютно новою не тільки у теорії, а й у законопроектній практиці. Так, ще у 2000 р. народними депутатами України Г. Антоньєвою,

І. Плющем, Л. Кравчуком, Ю. Іоффе було винесено на обговорення проєкт Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України) [42]. Це була фактично перша не лише в Україні, а й у країнах Східної Європи та на пост-радянському просторі спроба масштабної систематизації муніципального права, предметом якої було намагання врегулювати широке коло муніципальних та тісно пов'язаних з ними суспільних відносин.

Не заперечуючи оригінальності та багато у чому й революційності ідеї такої кодифікації для 2000 року, експерти з питань місцевого самоврядування та муніципального права неодноразово звертали увагу на проблемність як у подвійному найменуванні кодексу, так і певну концептуальну невизначеність, структурну та термінологічну неузгодженість проєкту як на рівні розділів та книг, так і окремих статей [19; 39-41; 43]. Втім головний концептуальний недолік проєкту полягав у тому, що в ідеалі такий кодекс не повинен бути механічною компіляцією усього масиву законодавства про місцеве самоврядування. Документ, який містить тисячу статей, апріорі повинен бути внутрішньо самодостатнім, концептуально узгодженим, збалансованим, динамічним, функціональним та легким у користуванні. З одного боку, він не повинен бути переобтяженим муніципально-правовим матеріалом, з іншого – містити якомога менше банкетних норм. Робота щодо розробки такого кодексу вимагає одночасного аналізу всієї системи законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування з метою виявлення та вичленування норм, які обов'язково мають міститися у основному муніципальному акті – кодексі, а які залишатимуться у галузевому законодавстві. Такий кодекс також не повинен дублювати положення інших галузевих кодексів, зокрема Цивільного кодексу, Бюджетного кодексу, станом на сьогодні – Виборчого кодексу тощо.

Як і будь-який кодекс, такий нормативний акт повинен містити реальний внутрішній механізм своєї реалізації, а не вимагати прийняття для цієї мети системи інших законів, постанов тощо. У цьому плані, профільне законодавство має бути відносно стабільним та збалансованим, чим однозначно воно не характеризується у сфері місцевого самоврядування. Так, наприклад, лише у 2024 р. до базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29] було внесено 14 (в т. ч. доволі суттєвих) змін, а в цілому їх було майже 200. У цьому аспекті варто звернути увагу на правову позицію Головного

науково-експертного управління Верховної Ради України, відповідно до якої «кодифікація нестабільних галузей (підгалузей) права є недоцільною, оскільки досить великою є небезпека подальшого внесення перманентних змін до кодифікованих актів» [20-21].

Також, не заперечуючи позитивного доктринального потенціалу запропонованого проекту з точки зору оцінки тогочасного етапу формування національної моделі муніципального права, вважаємо, що спочатку необхідно було за обов'язкової участі науковців – фахівців у галузі муніципального права розробити концепцію Муніципального кодексу. Врешті-решт доцільно було детально вивчити відповідний зарубіжний досвід кодифікаційних робіт у сфері муніципального права.

Тоді ці питання фактично не були вирішені під час відповідних кодифікаційно-проектних робіт, а сама ініціатива так і зупинилась на стадії ознайомлення народними депутатами України. Практично недослідженою залишається ця проблематика і зараз.

Враховуючи цей досвід, а також стан муніципальної доктрини та практики муніципальної правореалізації, частина вітчизняних вчених-конституціоналістів [39-40], доволі критично ставляться до цієї ідеї, вказуючи на практичну відсутність потреби у розробці та прийнятті Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (або Муніципального Кодексу України) та рекомендуючи під час проведення кодифікації муніципального законодавства України за обсягом охоплюваного кодифікацією нормативного матеріалу віддати перевагу здійсненню інституційної кодифікації шляхом подальшого вдосконалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Поділяючи відповідний критичний погляд на перспективи кодифікації муніципального права в умовах сучасних викликів, водночас вважаємо дискусійною та малообґрунтованою позицію теоретиків права, які висувають у числі, так званих, «додаткових критеріїв» для розмежування галузей права (поряд з предметом і методом) такий показник як «єдиний кодифікований акт» [38, с. 310]. На наш погляд, відсутність Муніципального кодексу жодною мірою не є перешкодою динамічного розвитку українського муніципального права як галузі права, яке на сучасному етапі потребує, насамперед, вироблення нової доктрини, заснованої на принципі людиноцентризму.

Означені концептуальні позиції значною мірою сприяли б децентралізації публічної влади, створювали б ґрунтовні підвалини

для розвитку законодавства у сфері місцевого самоврядування та самоорганізації територіальних громад в Україні. Концептуальний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду регламентації місцевого самоврядування на рівні законів доводить, що місцеве самоврядування – це не лише об'єкт законодавчого регулювання, а децентралізація – специфічний концепт організації публічної влади чи чинник адміністративно-територіальної реформи. Місцеве самоврядування – це, насамперед, своєрідний міжнародний стандарт демократії та важливий об'єкт рецепції у муніципальному праві, зважений підхід до якої пов'язаний не лише з деклараціями про визнання прав територіальних громад, а й процесами забезпечення стабільності конституційного ладу, демократизації державного життя, формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямої демократії, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Burkina Faso. Code général des collectivités territoriales. Loi № 055-2004/AN du 21 décembre 2004. DROIT-AFRIQUE. URL : <https://www.droit-afrique.com/uploads/Burkina-Code-2004-collectivites-territoriales-MAJ-2018.pdf>
2. Code général des collectivités territoriales. Version en vigueur au 10 mars 2024. Legifrance. Le service public de la diffusion du droit. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006088000/#LEGISCTA000006088000
3. Constitution du Grand-Duché de Luxembourg. Version consolidée applicable au 19/05/2020. Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. URL : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/constitution/1868/10/17/n1/consolide/20200519>
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL : <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
5. Lege Nr. 436 din 28-12-2006 privind administrația publică locală. Publicat: 09-03-2007 în Monitorul Oficial Nr. 32-35 art. 116. Ministerul Justiției Republica Moldova. Registrul de stat al actelor juridice. URL : https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107461&lang=ro

6. Local Government: Municipal Systems Act, 2000. SAFLII. Southern African Legal Information Institute. URL : https://www.saflii.org/za/legis/consol_act/lgmsa2000384/
7. Republique du Cameroun. Loi № 2019/024 du 24 dec 2019 portant Code general des Collectivites territoriales decentralisees. MINNDEVEL. Ministre de la Décentralisation et du Développement Local. URL : https://www.minddevel.gov.cm/wp-content/uploads/2022/08/LOI_N%20n%C2%B0_2019_024_DU_24_DECEMBRE_2019_PORTANT_CODE_GENERAL_DES_COLLECTIVITES.pdf
8. Republique du Senegal. Loi № 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales. Gouvernement du Sénégal. URL : <https://www.sec.gouv.sn/sites/default/files/2022-04/Loi%20n%C2%B0%202013-10%20du%2028%20d%C3%A9cembre%202013%20portant%20Code%20g%C3%A9n%C3%A9ral%20des%20Collectivit%C3%A9s%20locales.pdf>
9. The Law of the Republic of Armenia «On local self-government». Adopted 07.05.2002. Legislation: National Assembly of RA. URL : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1305&lang=eng>
10. The Local Government Code of the Philippines: Republic Act No. 7160. October 10, 1991. The LawPhil Project. URL : https://lawphil.net/statutes/repacts/ra1991/ra_7160_1991.html
11. Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20021130984>
12. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095>
13. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910578>
14. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910576>
15. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w wojewodztwie z dnia 23 stycznia 2009 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20090310206>
16. Zakon o lokalni samoupravi – ZLS (Uradni list RS, št. 72/93 z dne 31. 12. 1993). Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije (PISRS). URL : <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO307>
17. Zakon o lokalnoj samoupravi. («Sl. glasnik RS», br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 – dr. zakon). Pravna baza Paragraf Lex. URL : https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.html
18. Батанов О. В. Доктрина територіальної громади як юридичної особи: генезис, обґрунтування, перспективи. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та

- громадськості : тези доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.). Київ : АПСВТ, 2025. С. 19–29.
19. Батанов О. В. Кодифікація муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики. Правова держава. Щорічник наукових праць. 2003. Вип. 14. С. 154–166.
 20. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Виборчого Кодексу (реєстр. № 4234 від 19.03.2009 р.). Сайт Верховної Ради України. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34>
 21. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Виборчого Кодексу (реєстр. № 4234-1 від 14.04.2009 р.). Сайт Верховної Ради України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34_1
 22. Глава держави створює Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові, першим завданням якого стане розробка Муніципального кодексу України. Офіційне інтернет представництво Президента України. URL : <https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-stvoryuye-kongres-miscevih-ta-regionalnih-vla-66785>
 23. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик ; за заг. ред. А. П. Зайця. Київ, ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.
 24. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Сайт Верховної Ради України. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
 25. Закон за местното самоуправление и местната администрация. В сила от 17.09.1991 г. Отражена деноминацията от 05.07.1999 г. Българският правен портал. URL : <https://lex.bg/laws/ldoc/2132580865>
 26. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 р. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 38. Ст. 534.
 27. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.
 28. Про міжнародне територіальне співробітництво України : Закон України від 24 квітня 2024 року. Відомості Верховної Ради України. 2024. № 30. Ст. 213.
 29. Про місцеве самоврядування в Україні Закон України : від 21 травня 1997 року. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
 30. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 року. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.
 31. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 15. Ст. 232.

32. Про службу в органах місцевого самоврядування Закон України : від 7 червня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.
33. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. Ст. 1167.
34. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 40. Ст. 290.
35. Про столицю України – місто-герой Київ Закон України : від 15 січня 1999 року. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.
36. Кодекс о местном самоуправлении Грузии от 5 февраля 2014 года. URL : <https://matsne.gov.ge/gu/document/download/2244429/4/gu/pdf>
37. Конституция на Република България. Народно Събрание на Република България. URL : <https://www.parliament.bg/bg/const>
38. Крестовська Н. М., Матвєєва Л. Г. Теорія держави і права : підручник. Практикум. Тести: підручник. Київ : Юринком Інтер, 2015. 584 с.
39. Мішина Н., Головка К. Тенденції систематизації муніципального права України. Право України. 2020. № 10. С. 97–109.
40. Мажаровська К. В. Муніципальний кодекс України: за чи проти? Право і суспільство. 2015. № 2. С. 33–38.
41. Орзіх М. Проект Муніципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії). Юридический вестник. 2001. № 2. С. 105–137.
42. Проект Кодексу законів про місцеve самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України). Реєстр. номер 6287 від 13.12.2000. Внесений народними депутатами України Г. Антоньєвою, І. Плющем, Л. Кравчуком, Ю. Іоффе. Сайт Верховної Ради України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491
43. Стешенко Т. В., Болдирєв С. В. Проблемні питання прийняття Муніципального кодексу України. Державне будівництво та місцеve самоврядування. 2021. № 2. С. 387–398.
44. Тарасюк В. Кодифікація законодавства про місцеve самоврядування: теоретичні питання. Право України. 2000. №11. С. 71–74.
45. Трачук П. А., Качмар О. Б. Кодифікація муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 2. С. 80–81.
46. Тьомін І. Громади чекають на чіткі й зрозумілі правила гри. Голос України. 2021. № 73 (7573). 17 квітня. URL : <https://www.golos.com.ua/article/344845>

Krzysztof Eckhardt,
*doktor habilitowany nauk prawnych,
profesor WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej,
kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego
i Stosunków Międzynarodowych*

POZYCJA USTROJOWA I ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W WARUNKACH WOJNY – UWAGI W ŚWIETLE POLSKICH REGULACJI KONSTYTUCYJNYCH I USTAWOWYCH

1. Wojna jako przedmiot regulacji konstytucyjnej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. (Dz.U.nr 78, poz. 483 z późn. zm) używa trzech terminów związanych z wojną: stan wojny (art.116), stan wojenny (art. 228, 229, 231 i 234) oraz czas wojny (art. 134, 175 ust. 1). Postanowienie o stanie wojny jest jedynie deklaracją wojny i nie kreuje nowej jakościowo sytuacji wewnątrz państwa. Jest to akt stwierdzający zaistnienie przyczyn zmuszających do przystąpienia do wojny. Stan wojenny przeciwnie – nie oznacza wypowiedzenia wojny (choć 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 – art. 229) ale jego wprowadzenie niesie za sobą bezpośrednie konsekwencje dla funkcjonowania państwa i obywateli. Są to więc dwie różne instytucje prawne mające różne podstawy konstytucyjne, które mogą występować w różnych relacjach [3, s. 152]. «Stan wojny jest takim stanem prawnym i faktycznym, który wprowadzany jest w celu wywołania określonych skutków na arenie międzynarodowej, a nie wewnątrz państwa. Natomiast stan wojenny jako jeden ze stanów nadzwyczajnych ma przeciwdziałać zagrożeniu ukierunkowanemu na funkcjonowanie państwa» [1, s. 74–75].

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 248 z późn.zm.) w art. 2 pkt. 2 definiuje trzeci z terminów konstytucyjnych związanych z wojną «czas wojny». Jest nim «czas działań wojennych prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których początek i koniec jest określany w trybie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek Rady Ministrów».

Reasumując pojęciami istotnymi z punktu widzenia modyfikacji pozycji polskiego samorządu terytorialnego spowodowanej wojną są stan wojenny i czas wojny, stan wojny z tego punktu widzenia nie ma znaczenia.

Stan wojenny przede wszystkim powoduje ograniczenie samodzielności organów samorządu terytorialnego a czas wojny wiąże się ze szczególnymi obowiązkami, z których organy te muszą się wywiązywać.

2. Samodzielności samorządu terytorialnego po wprowadzeniu stanu wojennego. Ograniczenie samodzielności organów samorządu terytorialnego jest naturalną konsekwencją wojny. Stan nadzwyczajny, a w szczególności stan wojenny jako instytucja konstytucyjna zmusza ustawodawcę do hierarchizacji cenionych przez niego wartości. Zmusza do wskazania, które z nich jest gotów poświęcić dla ratowania wartości najcenniejszych. W przypadku stanu wojennego tą najcenniejszą dla prawodawcy wartością jest suwerenność terytorialną państwa. Ograniczenie samodzielności samorządu jest «kosztem», który jest gotów dla jej ochrony ponieść.

W czasie trwania stanu wojennego organy jednostki samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych są nadzorowane w skali całego kraju przez Ministra Obrony Narodowej, a w skali województwa – przez wojewodę. Wojewodzie podporządkowane są w tym zakresie wszystkie jednostki organizacyjne, zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej działające na obszarze województwa. Na jednostki samorządu terytorialnego może on nakładać szczególne zadania i nakazywać im dokonywanie określonych wydatków.

Najdalej posuniętym naruszeniem samodzielności samorządu terytorialnego jest zawieszenie jego organów lub zawieszenie określonych ich uprawnień. Jedyną przyczyną zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa w stanie wojennym może być brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub realizacji działań wynikających z ustawy o stanie wojennym (art. 14 ust.1 ustawy o stanie wojennym z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej – t.j. Dz.U. 2025 poz. 504). Decyzję o zawieszeniu podejmuje Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego wojewody. Następuje ono do czasu zakończenia stanu wojennego albo na czas określony przez Prezesa Rady Ministrów, z tym że zawsze stan zawieszenia ustaje wraz z zakończeniem stanu wojennego (art. 14 ust. 4 ustawy o stanie wojennym).

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). Ustawa przewiduje również generalne uprawnienie Rady Ministrów do zawieszania wszystkich 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).

Ustawa nie przewiduje natomiast możliwości ani procedury zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji o zawieszeniu organu samorządu terytorialnego lub jego uprawnień [4, s. 217–218; 5, s. 99–100]. Tym samym ustawodawca zdecydował się na ograniczenie na czas stanu wojennego nie tylko samodzielności samorządu terytorialnego, ale także zasady sądowej ochrony tej samodzielności określonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji.

3. Szczególne zadania samorządu terytorialnego związane z wprowadzeniem stanu wojennego i z trwaniem «czasu wojny».

Zgodnie z ustawą z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024r., poz. 1907) w czasie stanu wojennego i w czasie wojny wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta kierują obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy i powiatu (art. 115 ust. 2) jako organy obrony cywilnej (art. 115 ust. 1). W tym względzie uchwalenie tej ustawy nie przyniosło zmiany, bowiem i w poprzednim stanie prawnym zarówno wójtowi jak i staroście przypisano taką rolę [6, s. 219].

W myśl ustawy o której mowa wójt (burmistrz, prezydent miasta) i starosta są «terytorialnymi organami ochrony ludności» (art. 9 ust. 1 pkt 1), a marszałek województwa należy do grupy «pozostałych organów ochrony ludności» (art. 9 ust. 1 pkt. 2). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) i starosta odpowiadają za realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej odpowiednio na obszarze gminy i powiatu (art. 9 ust. 3) a marszałek województwa «w swoim zakresie właściwości» (art. 9 ust. 4). Zgodnie z art. 117 ustawy: «Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny zadania ochrony ludności stają się zadaniami obrony cywilnej w rozumieniu art. 61 lit. a Pierwszego Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949r.».

Wskazany przepis protokołu dodatkowego I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. ratyfikowanego przez Polskę w 1991 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz.175) stanowi, iż obrona cywilna «oznacza wypełnianie

wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania». Są to następujące zadania:

«służba ostrzegawcza; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie schronów; obsługa środków zaciemnienia; ratownictwo; służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; walka z pożarami; wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; odkażanie i inne podobne działania ochronne; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźne grzebanie zmarłych; pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania; dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne».

Rzecz jasna zadania te wymagają selekcji i konkretyzacji, a ich wykonywanie musi zostać skoordynowane w skali województwa i całego kraju, ale to na staroście a zwłaszcza wójtce (burmistrz, prezydent) spoczywać będzie zadanie mobilizowania społeczności lokalnych do aktywnego włączenia się w działanie obronne. I oni jako osoby wybrane w demokratycznych wyborach powinni najlepiej je wypełnić.

4. Ukraińskie doświadczenia funkcjonowania samorządu terytorialnego w reżimie stanu wojennego a polskie regulacje. Zakres i sposób wykonania zadań organów samorządu terytorialnego związanych z wojną stanowią element zintegrowanych działań państwa chroniącego swojej suwerenności. Na pełną ocenę regulacji prawnych przyjmowanych w okresie trwania wojny przychodzi czas po jej zakończeniu. Z oczywistych przyczyn nie znamy wszystkich faktów i intencji kierujących prawodawcą ukraińskim działającym na podstawie ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego (Ustawa Ukrainy z dnia 12 maja 2015 r. nr 389-VIII ze. zm.). Tym samym trudno o jednoznaczne rekomendacje co do wykorzystania tych doświadczeń w Polsce. Na pewno jednak trzeba zadbać aby każde możliwe ograniczenie praw samorządu terytorialnego związane z wojną miało swoje podstawy konstytucyjne i ustawowe. Z drugiej strony doświadczenie agresji Rosji na Ukrainę uczy, że prawodawca powinien pozostawić zarówno organom samorządu, jak i organom państwa je nadzorującym znaczną

swobodę inaczej skaże je na bezczynność albo działanie poza zakresem upoważnień ustawowych.

Literatura

1. Czuryk M. Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny. Stan kryzysu i wojny – zagadnienia ogólne. *Roczniki Nauk Społecznych*. 2013 nr 3.
2. Kalinowski R. Obrona Cywilna w Polsce. Siedlce, 2009.
3. Kęsoń T.J. Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne. *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*. 2014, vol. 8, nr 2.
4. Korczak J. Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny red. *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*. Rzeszów, 2008.
5. Korczak J. Wojewoda – Marszałek Województwa – zadania w bezpieczeństwie państwa [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski red., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*. Wrocław, 2009.
6. Pieterek M., Pieterek G., Obrona cywilna jako element systemu bezpieczeństwa narodowego. Warszawa, 2020.

Баймуратов Михайло Олександрович,
*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
академік Української академії наук,
професор кафедри політичних наук та права
Південноукраїнського національного педагогічного
університету ім. К. Д. Ушинського*

Кофман Борис Якович,
*доктор юридичних наук, старший дослідник,
Заслужений юрист України,
професор кафедри політичних наук та права
Південноукраїнського національного педагогічного
університету ім. К. Д. Ушинського*

ПУБЛІЧНІ ТА ПРИВАТНІ ЗАСАДИ В ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ЛЮДИНИ, ЇЇ ГРУП ТА АСОЦІАЦІЙ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ МУНІЦИПАЛІЗМУ ЯК ЕКЗИСТЕНЦІЙНО-ІНТЕГРАТИВНОЇ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ ЇХ ІСНУВАННЯ

Історична ретроспектива питання про поділ права на приватне і публічне нараховує більш ніж двохтисячолітню історію. Спочатку цей поділ виник як спосіб спеціалізації та методології у вивченні права. Видатний юрист ранньої Римської імперії, апологет природного права Доміцій Ульпіан писав, що право вивчається у двох аспектах: публічному і приватному. Публічне право (*jus publicum*) – це те, що належить до користі римської держави, приватне (*jus privatum*) – те, що [належить] до користі окремих осіб (§ 2. Книга перша. Титул I «Про правосуддя і право» (*De iustitia et iure*) [1]. Саме з тієї пори цей поділ й виступає міцним набуттям юридичної думки, утворюючи безумовний базис наукової і практичної класифікації правових явищ [2].

З часом поділ права на приватне і публічне став визначальною ознакою формування правових сімей. Так, публічне і приватне право традиційно вважають наскрізними лініями правового розвитку романо-германської сім'ї. Для неї історія цих понять – по суті історія всього права. Це обумовлено, перш за все, імперативним впливом римського права, від якого романо-германське право успадкувало таку класифікацію норм. Проте цей поділ (звичайно, не такий глибокий і

чіткий) сьогодні існує й в інших правових сім'ях, наприклад, в англо-американському праві.

Своєю чергою, варто зазначити, що радянська правова доктрина, і отже, соціалістична правова сім'я, не сприймала ідею подібного дуалізму, виходячи з відомого висловлювання В. І. Леніна, що спирається на його суто пролетарсько-класовий підхід, про те, що «ми нічого «приватного» не визнаємо, для нас усе в галузі господарства є публічно-правовим, а не приватним». Проте в пострадянській юридичній науці доцільність, оптимальність та ефективність поділу права на публічне і приватне сумнівів майже не викликає.

Отже, хоча поділ права на публічне і приватне є лише одним із зрізів системи права, який існує поруч з її поділом на галузі, на матеріальне і процесуальне право тощо, – він відіграє важливу пізнавально-дискурсивну роль і має особливе значення в процесі глобалізації публічно-правових відносин, що:

- насамперед, акцентує увагу не тільки на визначальній характерології демократичної правової державності, але й, на приватно-правових відносинах, що формують «тканину» повсякденного буття людини, її груп та асоціацій, бо:

- по-перше, особливо-функціонально і телеологічно підкреслює імперативне значення прав людини, причому, на всіх рівнях їх визнання, реалізації, розвитку і вдосконалення (локальна спільнота, держава, міжнародне співтовариство держав), – що, у підсумку,

- по-друге, концентрує увагу саме на природних правах людини, що є первинними, та такими, які викликають до життя інші її права, свободи і обов'язки,

- по-третє, й тим самим не тільки актуалізує, детермінує і посилює гуманістично-гуманітарний потенціал такої державності, а й стратегічно окреслює, визначає, контекстуалізує її локальний рівень, надаючи йому динамічного розвитку і вдосконалення, – тобто,

- по-четверте, акцентує увагу саме на локальному соціумі, як основоположному соціальному суб'єкті, що уособлює територіальну локальну людську спільноту – територіальну громаду (далі – ТГ), яка зазвичай виступає нормативно-соціальним простором місцевого самоврядування (далі – МСВ), що

- по-п'яте, на практиці виступає об'єктивним та єдиним локально-територіальним простором, що є можливим, – в якому:

- а) людина здійснює свій життєвий цикл,
- б) а її групи та асоціації, які формуються по різних ознаках, що
- в) у своїй структуризації та інституціоналізації спираються на біхевіористичні підходи, –
- г) існують та функціонують заради задоволення екзистенційних інтересів (намагань, устремлінь, потреб) наведених суб'єктів;
 - по-шосте, цей територіальний простір виступає простором формування індивідуальної, групової та колективної ментальності людини-жителя і одночасно члена спільноти, що відрізняє конкретну спільноту, її представників та їх групи від інших аналогічно-нозологічних одиниць в історичному, географічному, культурологічному, конотаційному та наративному контекстах.

Використання сучасних методів дослідження соціально-юридичної реальності (історичний, діалектичний, логічний, суб'єктно-об'єктний, компаративний, комунікативний, нормативний, конотаційний, наративний тощо) що виникає, формується та реалізується в умовах МСВ, в межах територіальної локальної людської спільноти – ТГ, проявляючись в процесі її виникнення, формування, існування і функціонування через здійснення кожною людиною-жителем і одночасно членом ТГ свого життєвого циклу, а групами та асоціаціями людей – реалізації своїх екзистенційних та статутних завдань в філософському стані повсякденності, – дає можливість визначити:

а) стратегічну роль і значення феноменології муніципалізму в формуванні та використанні публічних та приватних засад в життєдіяльності людини, її груп та асоціацій, а також

б) її ініціюючу роль у визначенні екзистенційно-інтегративної феноменології профільних засад у їх єдності та взаємодії,

в) через органічну єдність феноменології муніципалізму з *природним правом*, що є джерелом виникнення і формування приватних засад життєдіяльності людини, її груп та асоціацій, – що в умовах державної організації суспільства, в тому числі й через визнання, легалізацію та організацію державою саме локального суспільства, супроводження і забезпечення його існування саме публічною владою через її відповідне нормування, нормативізацію і нормотворення (нормопроекування + нормотворчість), – надає локальному соціуму та його функціонуванню в умовах МСВ та в межах ТГ публічних та публічно-правових засад.

Хоча система права є складним, багатогранним феноменом, вивчення якого не можна проводити лише під одним кутом зору, вважаємо, що саме комплексний підхід до класифікації різних правових явищ, включаючи поділ на публічні та приватні правові явища, сприяє не тільки більш глибокому, оптимальному, об'ємному і об'єктивному з'ясуванню їх багатоманітних можливостей у правовому регулюванні, а дає можливість спостерігати їх зближення, кооперацію, колаборацію, спільну телеологічність, оптимальність та ефективність у своїх проявах та реалізації – що й відбувається в локальному соціумі в процесі спільної життєдіяльності його жителів і одночасно членів ТГ.

Саме наведені підвалини обґрунтовують доктринальну позицію вітчизняного дореволюційного дослідника Й. О. Покровського, який реально підходить до питання регулювання суспільних відносин за допомогою норм права, розуміючи велику роль у цьому процесі держави, і визначає два способи впливу на відносини: юридичної децентралізації, характерний для приватного права, і юридичної централізації, який притаманний публічному праву. Ці способи називає «духом» права [3, с. 4, 5]. Виходячи з цього, він вважає публічне право сферою субординації, влади і підкорення, а приватне право – системою координації, свободи і приватної ініціативи.

Публічне право і характерний для нього метод субординації, або централізації, у Й. О. Покровського набувають відповідних ознак, на яких будується відповідна юридична конструкція правових норм, а саме: а) регулювання відносин відбувається з одного «центру»; б) норми є конкретно визначеними і вказують кожній особі «її юридичне місце, її права та обов'язки щодо цілого державного організму та інших осіб»; в) норми є примусовими; г) суб'єктивні права і обов'язки є рівнозначними, і д) невиконання права визнається невиконанням обов'язку [4, с. 38].

Своєю чергою, ознаками приватного права, а отже і методу децентралізації, або координації, що будує відповідну юридичну конструкцію правової норми, є такі: а) регулювання відносин з багатьох «центрів», якими є окремі суб'єкти; б) обмеження діяльності держави у цій сфері лише захистом того, що встановлено багатьма центрами (одна з правомочностей диспозитивного методу правового регулювання – авт.); в) додатковий характер норм права, які застосовуються лише в тому випадку, якщо суб'єкти самі не врегулювали відносини;

г) нездійснення суб'єктивних прав не є правопорушенням [4, с. 38].

Визнаючи велику роль держави у визначенні тих чи інших методів регулювання, Й. О. Покровський вказує, що теоретично ці способи можуть бути застосовані до будь яких відносин. Але застосування на практиці конкретного методу для регулювання відносин залежить лише від сукупності відносин, які існують у певному суспільстві.

Сучасні вітчизняні вчені підтримують наведені теоретичні настанови. Так, професор А. М. Колодій охарактеризував приватне право такими принципами: автономія, добровільність, юридична рівність, диспозитивність, координація, загальний дозвіл, правовий захист приватного інтересу [5, с. 59]. На нашу думку, це є основоположними характеристиками локального соціуму, де саме й проходить життя людей, їх груп та асоціацій, бо саме там виникає реальна можливість використання наведених принципів в процесі існування та функціонування вказаних суб'єктів.

А принципами публічного права, на думку А. М. Колодія, виступає: влада і підкорення, субординація, ієрархія, нерівне правове становище суб'єктів, імперативність, загальна заборонність, правовий захист загальносуспільного інтересу. Наведені принципи зазвичай:

а) концептуалізуються, аксіоматизуються, визнаються та легалізуються публічною владою,

б) використовуються в процесі її діяльності

в) через застосування юридичної конструкції компетенційних повноважень її органів та

г) також реалізуються в локальному соціумі,

д) але використання цих принципів *в процесі реалізації прав людини*, її груп та асоціацій володіє характерологією суттєвої нівелізації їх примусового характеру і, в той же час, супроводжується зростанням елементів координації, узгодження, охорони, захисту, гарантування тощо через створення ліберально-пільгового правового режиму.

Професор О. Ф. Скакун була співавтором однієї з перших у незалежній Україні робіт з проблем публічного і приватного права [6, с. 109]. Але якщо в першій статті вона повністю підтримує один критерій для поділу права на публічне і приватне – метод, – то в своєму підручнику з теорії держави і права автор говорить про існування чотирьох взаємопов'язаних критеріїв для поділу права: предмета правового регулювання; методу правового регулювання; інтересу;

суб'єктного складу відносин [7, с. 123]. Отже, виходячи з нормативних настанов нашого дослідження, саме ці критерії особливо яскраво проявляються в феноменології муніципалізму, коли:

А) предметом правового регулювання виступають соціальні відносини, що виникають між членами локального соціуму, між ними та відповідними органами публічної влади – в умовах МСВ, в межах ТГ, в стані повсякденності, що торкаються екзистенційних питань існування і функціонування людини, її груп та асоціацій;

Б) метод правового регулювання – в наявності імперативний метод з обов'язковим виконанням його настанов людиною, її групами і асоціаціями, але в умовах локального соціуму та правового режиму МСВ, що базується на самоорганізації, актуалізується диспозитивний метод, що посилюється та починає колаборацію з імперативним методом, суттєво нівелюючи його примусовий потенціал;

В) інтерес – що виступає стратегічним двигуном формування атитюдно-габітусної системи соціалізації людини, її груп та асоціацій, сприяючи формуванню як системи індивідуальних, групових та колективних пріоритетів щодо існування та функціонування в локальному соціумі, так й створенню за допомогою самих жителів (інституційна основа громадянського суспільства), а також органів публічної влади (відповідні організаційно-правові механізми) технологічної системи їх реалізації, охорони, захисту;

Г) суб'єктний склад відносин – людина (житель, член ТГ, громадянин або будь-яка інша особа, що володіє будь-яким правовим станом), її групи та асоціації (різні інститути громадянського суспільства, включаючи політичні, підприємницькі, національні, релігійні тощо), органи публічної влади (різного рівня).

Принципи, які наведені вище, так чи інше пов'язані з існуванням та функціонуванням територіальної локальної людської спільноти – територіальної громади, що створює, «скріплює» та інституціоналізує локальне суспільство. Тобто, можна стверджувати, що:

А) саме локальне суспільство виступає соціальним вмістищем, функціональною ареною, поведінкову-діяльнісним простором, нормативною зоною горизонтально-вертикальних зав'язків між суб'єктами локального соціуму, що

Б) створюють систему відповідної комунікативної взаємодії, на якій такий соціум базується, причому в його усвідомленні та розумінні, та

В) які володіють публічно-правовим та приватно-правовим потенціалом та змістовністю –

Г) ба більше, саме локальний соціум виступає соціально-локальним простором, в якому наведені вище зв'язки створюють систему правових відносин публічно-правового чи приватно-правового спрямування, а також сприяють їхній інституціоналізації, конституюванню, а у підсумку, формуванню важливих форм суспільно-правової практики, що у сукупності формують правову реальність в межах такого локального соціуму.

Отже, можна стверджувати, що визначальну основу профільної комунікативної взаємодії складають відносини, що виникають між людиною-жителем та одночасно членом такого соціуму з іншими його членами, а також з локальними інституційними структурами публічної влади та громадянського суспільства. Звідси можна стверджувати, що:

а) в такому соціумі й відбуваються виникнення, формування, визнання, легалізація, охорона, захист і гарантування реалізації публічно-правових та приватно-правових відносин, що

б) детерміновані імперативними інтересами держави, суспільства, що існує та функціонує в умовах державної організації, а також екзистенційними інтересами людини, її груп та асоціацій,

в) а також те, що наведені процеси органічно та ефективно пов'язані з МСВ, як основним рівнем публічної (самоврядної /муніципальної/) влади, що діє в такому локальному соціумі, детермінуючи формування, існування та функціонування феноменології муніципалізму, і

г) з територіальною громадою, як з територіальною локальною людською спільнотою, що історично, географічно, соціально, економічне, політично, культурологічно, екологічно тощо існує та функціонує на відповідній території держави в межах відповідних адміністративно-територіальних утворень (село, район, місто, область) або їх об'єднань (об'єднані ТГ) та виступає первинним суб'єктом МСВ (ст. 140 Конституції України) [8].

Особлива роль і стратегічне значення феноменології муніципалізму для держави, суспільства, людини, а також її груп та асоціацій детерміновано тим, що вона:

а) напряму і органічно виступає пов'язаною з системою локальної демократії, що виникає в умовах МСВ (*самоврядний критерій* – авт.),

б) в межах *територіальної локальної людської спільноти* (територіальної громади /далі – ТГ/) (*визначально-суб'єктний критерій* – авт.),

в) що існує та функціонує *на теренах держави, в межах її адміністративно-територіального устрою* (село, район, область-регіон, об'єднана ТГ) (*територіально-просторовий критерій* – авт.),

г) в умовах *філософського стану повсякденності* (*темпоральний критерій* – авт.), та

д) в процесі *реалізації конституційно-правового і муніципально-правового статусу людини, її груп та асоціацій* (*нормативний критерій* – авт.),

е) при *здійсненні людиною свого життєвого циклу, а її групами та асоціаціями свого існування та функціонування для реалізації своїх екзистенційно-групових та статутних завдань* (*екзистенційний критерій* – авт.), а також

є) характеризується системним комплексом наслідків, що характеризуються виникненням, формуванням, проявом та реалізацією *відповідних поведінково-діяльнісних настанов* (*парадигмальний критерій* – авт.), що відрізняються:

- позитивно-функціональною *концептуальністю* свого існування,
- *оптимальністю* своєї управлінської дискурсивності і ефективності,

- *полісуб'єктністю* свого складу,

- *екзистенційністю* своєї методології,

- *стереотипністю* у формуванні та формальній побудові структур людської індивідуальної, групової та колективної поведінкової і діяльнісної спрямованості,

- *алгоритмічністю* щодо своєї реалізації,

- *парадигмальною* ефективністю у її наслідках,

- *результативністю* соціального результату.

Разом з тим, варто усвідомлювати і розуміти, що феноменологія муніципалізму об'єднує дві управлінські константи:

- перша – *сфера існування та функціонування людини з її екзистенційними устремліннями, намаганнями, потребами, інтересами*, – а також сукупності її груп та асоціацій, що реалізують відповідні екзистенційні інтереси (індивідуальні, групові, колективні) своїх членів (жителів і одночасно членів ТГ). Саме тут виникає і формується

система комунікативної міжособистісної, міжгрупової, міжасоціаційної взаємодії фізичних і юридичних осіб приватного права, в межах якої й реалізуються наведені екзистенційні устремління, намагання, потреби, інтереси;

– друга – *сфера формування, існування та діяльності органів місцевого самоврядування* (далі – ОМСВ), як органів публічної самоврядної (муніципальної) влади [9], що в межах своїх компетенційних повноважень діють від імені, за дорученням та в інтересах ТГ, реалізуючи основоположні настанови щодо належного, оптимального і ефективного управління локальною спільнотою та територією її проживання, – через вирішення питань повсякденного існування та функціонування жителів-членів територіальної локальної людської спільноти в різних сферах її соціального життя та розвитку профільної території. Крім того, на локальному рівні існує й система комунікативної взаємодії між людиною, її групами та асоціаціями та структурами публічної державної влади, а також між останніми та ОМСВ. Тобто, система відносин, що формується в межах взаємної комунікативної взаємодії між фізичними і юридичними особами, з одного боку, та відповідними органами публічної влади, включаючи й ОМСВ, що виступають органами публічної муніципальної (самоврядної) влади, з іншого, – формує системний комплекс публічно-правових відносин, що формують та відображають профільні настанови публічно-правових засад в державному управлінні.

Отже, насамперед, йдеться про розділ XI «Міське самоврядування» Конституції України, розділ II «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування» Закону України «Про міське самоврядування України» [10], відповідні повноваження ОМСВ, що зафіксовано у понад 10 тисяч законів України, інших нормативно-правових актів підзаконного характеру.

Виходячи з наведених управлінсько-настановних констант, що проявляються в системі координат державного та муніципального управління, можна зазначити, що:

– *перший рівень* це зазвичай сфера формування, існування, реалізації, розвитку і вдосконалення *приватних засад життєдіяльності людини, її груп та асоціацій*;

– *другий* – це сфера формування, існування, реалізації, розвитку і вдосконалення *публічних засад локальної життєдіяльності людини*,

її груп та асоціацій та формування і реалізації компетенційних повноважень ОМСВ.

Враховуючи складний, комплексний, системний, багатофакторний і багатопредметний характер МСВ, його особливе і визначальне значення для існування і функціонування демократичної правової державності, системний аналіз наведених рівнів дає можливість стверджувати про формування, наявність і прояв *третього рівня управлінсько-настановочних констант, який носить інтегративний, тобто публічно-приватний характер*, що свідчить про прояв на обох рівнях наведених загально-інтегративних завдань і задач локального розвитку, які базуються на співвідношенні, взаємодії та мультиплікативності ефекту і наслідків публічних і приватних засад.

Резюмуючи наведене вище, можна визначити відповідні ідентифікаційні ознаки виникнення приватних та публічних засад в межах МСВ, а саме:

– *приватні відносини (правовідносини) є:*

а) логічним та функціональним результатом виникнення, формування та реалізації екзистенційних інтересів людини, її груп та асоціацій (включаючи й юридичні особи приватного права), що є проявом суб'єктності (правосуб'єктності) наведених суб'єктів,

б) через атитюдно-габітусну схему реалізації останні (інтереси) трансформуються у права людини (як реальні можливості для реалізації своїх інтересів), що

в) вже апріорі містять приватні засади, але

г) в процесі їх реалізації, до якої причетні органи публічної влади, включаючи й органи МСВ, набувають публічно-приватного характеру;

– *публічні відносини (правовідносини) є:*

а) логічним результатом діяльності органів публічної влади (публічної самоврядної /муніципальної/), що

б) спирається на їх компетенційні повноваження (права + предмети відання), що скеровані на реалізацію фактично приватних інтересів людини, її груп та асоціацій, але апріорі, через формування і наявність суб'єктного складу (органи публічної влади як носії владно-правових повноважень і як одна з іманентних сторін профільних відносин/ правовідносин), побудовані на публічно-правових засадах та

в) в процесі реалізації яких виникають, формують і реалізуються публічно-правові відносини, але

г) відносно людини, її груп та асоціацій (включаючи й юридичні особи приватного права) трансформуються у інтегративні – публічно-приватні відносини, що ідентифікуються як особливі та характерологічні, та такі, що є іманентними саме для муніципалізму та локальної демократії, як її похідного елемента.

Наведені вище положення дають змогу визначити юридичну конструкцію публічно-приватних правовідносин, що виникають в сфері МСВ, тобто такі, що лежать в основі феноменології муніципалізму. На наш погляд, профільна юридична конструкція складається з двох компонентів: *фактичного* та *юридичного*. *Фактичним компонентом* виступає юридичний факт, який призводить до ситуації виникнення, формування та застосування публічних і приватних відносин спочатку на реально-діяльнісному рівні, тобто в процесі існування і функціонування ТГ в різних екзистенційних умовах. *Юридичний компонент* включає правові наслідки, які виникають в результаті правової легалізації, а потім й державно-самоврядної легітимації профільних відносин, тобто з моменту переходу відповідних публічних і приватних відносин, що базуються на відповідних правах, свободах і обов'язках людини, її груп та асоціацій, у сферу компетенції органів публічної влади.

Отже, всі наведені складові дають практичну можливість визначити відповідний *нормативно-процесуальний ланцюжок*, компоненти якого демонструють формування, існування, функціонування та реалізацію приватно-публічних засад в умовах муніципалізму, а саме:

А) «екзистенційні намагання, устремління, потреби людини, її груп та асоціацій (екзистенційні інтереси)» (*«запускаюча» компонента* – авт.) –

Б) «атитюдно-габітусна (поведінково-діяльнісна) система, що реалізує екзистенційні інтереси» (*реалізуюча компонента* – авт.) –

В) «приватні засади в просторі МСВ у вигляді прав людини» (*визначальна компонента* – авт.) –

Г) «діяльність органів МСВ з реалізації прав людини, що будується на їх компетенційних повноваженнях» (*повсякденно-функціональна компонента* – авт.) –

Д) «компетенційні повноваження органів МСВ, що базуються на публічно-правових засадах та настановах щодо реалізації цілей і задач публічної влади» (*телеологічно-компетенційна компонента* – авт.) –

Е) «реалізація прав людини (приватних засад) через повноваження органів МСВ» (*повсякденно-цільова компонента* – авт.) –

Є) «реалізація приватно-публічних засад у МСВ, у підсумку» (*системно-результативна компонента* – авт.).

Отже, можна констатувати, що кожна з наведених вище компонент, по-перше, складає елемент загального механізму формування, існування, функціонування та реалізації приватно-публічних засад в умовах муніципалізму, що, по-друге, об'єктивно посилює профільну феноменологію, надаючи їй додаткових соціально-нормативних та управлінських можливостей в реалізації прав людини, її груп та асоціацій, а також, по-третє, роблячи її основоположним фактором оптимального існування та функціонування наведених суб'єктів в локальному соціумі та, по-четверте, забезпечуючи ефективність існування та діяльності управлінських структур публічної влади в локальному соціумі.

Резюмуючи, можна дійти наступних висновків, а саме:

– місцеве самоврядування, як сфера самоорганізації людини, її груп та асоціацій, а також як соціально-нормативний простір в якому виникають, формуються, проявляються та реалізуються екзистенційні інтереси наведених суб'єктів, – що потім в результаті атитюдно-габітусної схеми їх реалізації трансформуються у права людини – саме в процесі такої реалізації й виступає соціальним простором, де в межах ТГ формуються, детермінуються та реалізуються приватні та приватно-правові засади локального життя, що актуалізує, детермінує та контекстуалізує існування та розвиток феноменології муніципалізму;

– виникнення публічних та публічно-правових засад в сфері локальної демократії напряму пов'язане з діяльністю органів публічної влади, включаючи й органи місцевого самоврядування, як органів публічної самоврядної (муніципальної) влади, – та зазвичай відображає їх телеологічні домінанти в процесі локального та державного управління, що не тільки актуалізує та контекстуалізує існування та розвиток феноменології муніципалізму, а демонструє його публічно-правову змістовність та її функціонально-екзистенційну телеологічність;

– враховуючи формування, прояв та реалізацію інтересів різних суб'єктів, що функціонують в соціально-нормативному просторі місцевого самоврядування, об'єктивують та інтенсифікують їх

інтеграцію в єдину системну сукупність, – можна говорити про формування та існування, а також прояв інтегративних, а саме публічно-приватних засад в сфері локального та державного управління, в умовах місцевого самоврядування та в межах територіальної локальної людської спільноти, що свідчить, по-перше, про формування відповідної управлінсько-організаційної моделі публічно-приватних засад; по-друге, про реалізацію багатоаспектності та багаторівневості самої феноменології муніципалізму;

– процес прояву приватних, публічних, а також інтегративних, а саме публічно-приватних засад в сфері локального та державного управління, в умовах місцевого самоврядування та в межах територіальної локальної людської спільноти, – об'єктивує потреби належного, оптимального, лаконічного та ефективного організаційного та організаційно-правового супроводження та забезпечення – особливо в контекстуалізації посилення значимості феноменології муніципалізму для стабільного існування і функціонування демократичної правової державності, де муніципалізм виступає її органічною частиною, тобто:

а) для людини, її груп та асоціацій щодо вибору і порядку застосування поведінково-діяльнісних настанов;

б) для органів публічної влади, в тому числі й органів місцевого самоврядування – щодо,

в) по-перше, використання і належного застосування самоврядних та делегованих компетенційних повноважень, а також,

г) по-друге, формування перспективного масиву таких повноважень з пріоритетом формування блоку власних повноважень органів місцевого самоврядування;

– варто усвідомлювати, розуміти та враховувати, що процес прояву приватних, публічних, а також інтегративних, а саме публічно-приватних засад у сфері локального та державного управління володіє системною сукупністю технологічних аспектів, що повинні враховуватися в обов'язковому порядку та фактично складає суттєвий пласт формування і функціонування муніципальної свідомості та структурної інституціоналізації окремого блоку муніципальної культури.

Список використаних джерел

1. Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum jus quod ad singulorum utilitatem (Ульпіан. Дигести, 1, 1, 1, 2)
2. Харитоновна Т. Є. Характеристика Дигест Юстиніана та їх рецепція у більш пізніх системах права. URL : <http://www.clj.nuoua.od.ua/archive/12/22.pdf>
3. Покровський І. А. Желательная постановка гражданского права в изучении и преподавании. Київ, 1896. 19 с.
4. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Москва : Статут, 1998. 351 с.
5. Колодій А. М. Принципи права України. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
6. Скакун О. Ф., Пушкін О. А., Бандурка О. М. Проспіввідношення приватноправових і публічно-правових начал в цивільному і адміністративному законодавстві. *Правова система України: теорія і практика*. Київ, 1993. С. 109–111.
7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
8. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Баймуратов М. О. Інтерес і публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до ідентифікації основних ознак. *Наука конституційного права України: сучасний стан та напрямки розвитку*. Харків : Право, 2009. С. 54–64.
10. Про місцеве самоврядування України : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

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

ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На сьогодні в Україні практично відсутня законодавчо врегульована система адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Конституційна норма про те, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються в установленому законом порядку з одночасним зверненням до суду (стаття 144) належним чином не імплементовані у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»; детально виписана процедура здійснення адміністративного нагляду за законністю діяльності місцевого самоврядування відсутня, що не сприяє належному здійсненню адміністративного нагляду і його ефективності.

Більше того, саме поняття адміністративного нагляду зводиться до нагляду за забезпеченням законності у діяльності органів місцевого самоврядування, не охоплюючи нагляд за доцільністю і ефективністю витрат для реалізації відповідних повноважень.

Галузеві Закони України, які регулюють питання окремих аспектів здійснення нагляду за забезпеченням законності актів органів місцевого самоврядування («Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» в ред. від 22.11.2023 [1], «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [2] в ред. від 13.12.2022, «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [3] в ред. від 19.10.2022, «Про основи містобудування» [4] в ред. від 13.12.2022, «Про регулювання містобудівної діяльності» [5] в ред. від 08.12.2023, «Про столицю України – місто-герой Київ» [6] в ред. від 16.12.2020) також не містять детально виписаних процедур здійснення адміністративного нагляду за законністю в діяльності місцевого самоврядування.

Поміж тим, у світлі розпочатого процесу вступу України до Європейського Союзу це питання набуває особливої ваги. Адже відповідно до статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Порядок здійснення адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням повинен бути детально регламентованим, як і правові засоби такого адміністративного нагляду. Нагляд, як правило, повинен мати на меті лише забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Адміністративний нагляд повинен здійснюватися таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. На цих та інших проблемах неодноразово наголошувалось у багатьох рішеннях Ради Європи [7], Конгресу місцевих та регіональних влад Європи [8], у висновках Центру експертизи багаторівневого врядування КМРЕ РЕ [9].

Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи 2019 року, які розрізняють адміністративний, фінансовий нагляд і демократичний нагляд з боку громадян, закликають органи місцевого самоврядування розробити процедури внутрішнього контролю з метою знизити можливість виникнення помилок і судових позовів. Поки що реалізація такого бачення адміністративного нагляду в законодавстві України далека від реалій.

Верховна Рада України неодноразово намагалась усунути прогалини у цій сфері. Найбільш активно спробою став проєкт закону про внесення змін до чинного закону про місцеві державні адміністрації, який розроблявся з 2020 року народними депутатами України (проєкт №4298 від 30.12.2020) [10], однак через значну кількість дискусійних положень, які неодноразово обговорювались на експертному рівні і в громадському середовищі, він допоки не реалізований і залишається на стадії підготовки до другого читання.

Оскільки перспективи проходження законопроєкту №4298 були невеликими, В цій ситуації невизначеності частина народних депутатів зареєструвала законопроєкт №13150 від 07.04.2025 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб

місцевого самоврядування» [11], яким здійснено спробу урегулювати виключно питання нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування.

23 квітня 2025 року було внесено новий проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» за 13150-2, практично аналогічний проєкту 4298, хоча й більш комплексний, оскільки передбачав не лише положення щодо забезпечення місцевими державними адміністраціями законності в діяльності органів місцевого самоврядування, а й перегляд та суттєве оновлення всіх інших положень чинної редакції Закону. Він був заслуханий Верховною Радою України 13.05.25, однак також не отримав подальшої підтримки.

Зрештою, 13 травня 2025 року з'явився ще один проєкт Закону за №13150-1 від опозиції. Він також не вирішує усіх питань запровадження цивілізованого адміністративного нагляду за діяльністю місцевого самоврядування. Всі ці законопроєкти єднають недоліки у правовому регулюванні процедури адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, які можна звести до наступних. В частині адміністративного нагляду вони межують з втручанням у справи місцевого самоврядування, скільки більшість повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування, визнаються делегованими повноваженнями, за своєю природою мають належати місцевому самоврядуванню. Вони також передбачають або не враховують наділення місцевих державних адміністрацій галузевими повноваженнями, які не розділені на засадах субсидіарності. А це дозволяє виконавчій владі здійснювати не просто нагляд, а безпосередній контроль за їх виконанням. Ці повноваження делегуються безпосередньо органам місцевого самоврядування, що веде до виведення їх з-під контролю громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Це суперечить статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка визначає місцеве самоврядування як право і спроможність спільнот в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність в інтересах місцевого населення. Практика європейських країн іде по шляху наділення місцевого самоврядування усіма повноваженнями по вирішенню місцевих

справ, які мають публічний інтерес, за принципом субсидіарності.

Невиправданими є і положення цих проектів щодо запровадження адміністративного нагляду після завершення воєнного стану, чим консервується стан невизначеності щодо процедур адміністративного нагляду в умовах воєнного стану. Отже, питання запровадження належного законодавчого регулювання адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування залишається актуальним і чекає свого вирішення.

Список використаних джерел

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України. *Офіційний вісник України*. 2003. № 41. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
2. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України. *Офіційний вісник України*. 1998. № 1. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>
4. Про основи містобудування : Закон України. *Офіційний вісник України*. 1992. № 52. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>
5. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України. *Офіційний вісник України*. 2011. № 18. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
6. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України. *Офіційний вісник України*. 1999. № 4. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>
7. 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>
8. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. Моніторинговий комітет. CG/ MON/2015(27)16. 20 березня 2015 року. Підсумки постмоніторингу в Україні. Дорожня карта. URL : <https://rm.coe.int/168071b4eb>
9. Висновок щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Центр експертизи багаторівневого врядування, що функціонує в межах Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. URL : <https://rm.coe.int/cemg-pad-2024-6-ua-reform-concept-ukr-final/1680b2b51a>
10. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо

реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. URL :
https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

11. Проект Закону України №13150 від 07.04.2025 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування». URL :
<https://itd.rada.gov.ua/BILLINFO/Bills/Card/56140>

Устименко Володимир Анатолійович,

член-кореспондент НАН України,

член-кореспондент НАПрН України,

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України,

*директор ДУ «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Макутова Національної академії наук України»*

Джабраїлов Руслан Аятшахович,

доктор юридичних наук, професор,

заступник директора з наукової роботи

ДУ «Інститут економіко-правових досліджень

імені В. К. Макутова Національної академії наук України»

ДОТРИМАННЯ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЦЕСІ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАКТИКИ

Важливою складовою правотворчої діяльності виступає оцінка впливу пропонованої до розробки моделі правового регулювання за відповідними видами очікуваних впливів як за об'єктним, так і суб'єктним критеріями. Зокрема, оцінка впливу визнається у праві Європейського Союзу (далі – ЄС) важливим методологічним інструментом визначення мети та очікуваних результатів правового впливу на відповідні групи суспільних відносин.

Національна практика свідчить про недостатнє використання переваг оцінки впливу під час розробки проєктів правових актів. Зокрема, у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року (далі – Звіт 2024) Європейська Комісія визнає низьку якість пояснювальних записок та аналізу впливу, що супроводжують законодавчі пропозиції, визнаючи за необхідне вжиття заходів з вдосконалення правотворчої діяльності за цим напрямом. Додатково зроблено наголос на тому, що у парламентських проєктах часто відсутні пояснювальні записки та належна оцінка впливу, що впливає на якість законів [1, с. 25].

Значну стурбованість зазначений висновок додатково викликає, якщо поглянути на проблему низької якості правотворчої діяльності

крізь призму принципу верховенства права (правовладдя) із дотриманням якого пов'язується ступінь розвиненості правової системи держави та якість правотворчої діяльності. Зокрема, Конституційний Суд України у рішенні від 29.10.2024 № 1-р/2024 описує позицію Європейської комісії «За демократію через право» у дослідженнях, ухвалених на її 86-му пленарному засіданні 25-26 березня 2011 року [CDL-AD(2011)003rev] та на 106-му пленарному засіданні 11–12 березня 2016 року [CDL-AD(2016)007], наступним чином: «...перешкоди для дієвого виконання приписів актів права можуть виникати не лише внаслідок незаконних чи недбалих дій з боку органів державної влади, а й через те, що якість законодавства унеможлиблює таке виконання; тому надзвичайно важливим є те, щоб іще до ухвалення актів права було здійснено їх оцінювання на предмет можливості практичного виконання, а також щоб була можливість уже після їх ухвалення здійснити перевірку на предмет того, чи їх може бути застосовано або ж чи застосовано їх у дієвий спосіб; це означає, що коли йдеться про верховенство права (*the rule of law*), то має здійснюватись оцінювання законодавства *ex ante* та *ex post* [пункт II. А.7.54]» (абз. 11 пп. 2.5 п. 2) [2] (курсив наш. – В. У, Р. Д.)

Загальне уявлення про оцінку впливу формує ст. 30 «Оцінка впливу проекту нормативно-правового акта» Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023. Відзначається, що суб'єкт правотворчої ініціативи здійснює оцінку впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини та викладає у пояснювальній записці, з-поміж іншого, альтернативні шляхи вирішення проблеми, яка потребує правового врегулювання, з визначенням економічних, соціальних, фінансових, бюджетних, екологічних, демографічних, регуляторних, інвестиційних, гендерних, дискримінаційних, корупційних та інших наслідків, а також стану виконання Україною міжнародних зобов'язань для кожного з альтернативних шляхів (п. 2 ч. 1 ст. 30). Як можна переконатися перелік впливів на відповідні групи суспільних відносин не є вичерпним («закритим»), проте не спостерігається окреме згадування про врахування інтересів територіальних громад.

Не містить належних акцентів у частині врахування інтересів територіальних громад також Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI. Згадується лише про те, що пояснювальна записка до законопроекту має

серед іншого містити: 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту (п. п. 1–3 ч. 1 ст. 91).

На відміну від Закону України «Про правотворчу діяльність» та Регламенту Верховної Ради України, значно більшим рівнем деталізації та врахування різних наслідків правового впливу, насамперед, на сферу інтересів територіальних громад відзначається Регламент Кабінету Міністрів України. Зокрема, привертає увагу § 33 «Головний розробник, розробник та заінтересовані органи», яким передбачається, що під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів України з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого і регіонального розвитку (згідно з тематикою консультацій, визначених Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»), такий проект акта в обов'язковому порядку надсилається всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування (абз. 4 п. 7 § 33 глави 2 розділу 4). У подальших параграфах Регламенту Кабінету Міністрів України група питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад, об'єднана у спільну категорію «Інтереси регіонів». Наголошується, що проекти актів Кабінету Міністрів України з цих питань надсилаються розробником відповідним органам місцевого самоврядування для ознайомлення та у разі надходження пропозицій від зазначених органів розглядає їх під час опрацювання таких проектів (п. 2 § 41 глави 3 розділу 4). Важливо звернути увагу на те, що вимога про врахування «інтересів регіонів» поширюється, у тому числі, на проекти законів, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України з урахуванням положень глав 2–5 розділу 4 Регламенту Кабінету Міністрів України для проектів постанов Кабінету Міністрів України (абз. 1 п. 1 § 70).

Вочевидь різний ступінь ідентифікації та зовнішнього виразу у пояснювальних записках до законопроектів результатів оцінки впливу на суспільні відносини, за змістом яких явно простежуються інтереси територіальних громад, створює передумови для зниження

ефективності юридичного прогнозування. Зазначене може бути продемонстровано на деяких прикладах з практики розробки законопроектів.

На початок 2025 року найбільш обговорюваним у медіа у статусі законопроекту, який стосується інтересів територіальних громад, був проект Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» (реєстр. № 6013), який згодом ухвалений як Закон України від 09.01.2025 № 4196-IX (далі – Закон № 4196-IX).

Законом № 4196-IX встановлено низку положень, які, серед іншого, забороняють створення комунальних комерційних та некомерційних підприємств, спільного комунального підприємства. І це в той час, коли Конституція України встановлює право територіальних громад сіл, селищ і міст об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) *комунальних підприємств, організацій і установ*, створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 2 ст. 142). Додатково ч. 1 ст. 143 Конституції України встановлює, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування *утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю*. Законом № 4196-IX також змінюється правовий режим майна, що надане як державним, так і комунальним підприємствам, установам та організаціям, – замість права господарського відання та оперативного управління впроваджено узуфрукт. Крім того, скасовується право постійного користування земельною ділянкою комунальної форми власності із наданням акціонерному товариству, товариству з обмеженою відповідальністю, 100 відсотків акцій (часток) у статутному капіталі якого належать територіальній громаді, яке утворилося шляхом перетворення такого комунального підприємства і є його правонаступником, на праві оренди строком на 5 років.

Зважаючи на наведені вище положення Закону № 4196-IX ще на стадії його розробки необхідно було провести оцінку впливу на сферу інтересів територіальних громад. Проте пояснювальна записка до законопроекту № 6013 не містить жодного згадування про такий вид

впливу, як і про те, що зазначений проєкт закону є регуляторним актом та потребує здійснення аналізу регуляторного впливу. Усвідомлюючи, що спротив з боку територіальних громад у частині непогодження з положеннями законопроєкту № 6013 може бути істотним, 03.01.2025 на платформі Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентіві України було проведено слухання щодо забезпечення інтересів місцевого самоврядування. У листі, підготовленому Асоціацією міст України (від 08.01.2025 № 5-15/25) за підсумками слухань та адресованому заступнику Голови Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку О. Мовчану, наводилися аргументи щодо необхідності усунення правових колізій та запобігання правовим ризикам, створюваним законопроєктом № 6013. Втім ухвалення 09.01.2025 Закону № 4196-IX, який змістовно не зазнав змін, про які обґрунтовано стверджувалося у листі Асоціації міст України, засвідчило не готовність врахування думки органів місцевого самоврядування.

У певній мірі такий результат є очікуваним, оскільки проведення слухань на платформі Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентіві України не є визнаною Регламентом Верховної Ради України процедурою обговорення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Саме такої категорії питання визнаються предметом парламентських слухань, щодо проведення яких Верховною Радою України ухвалюється постанова (ст. ст. 233–234). Саме за підсумками парламентських слухань схвалюються рекомендації, які повинні містити строки надання інформації про стан реалізації рекомендацій, а також, у разі необхідності, план проведення обговорень («круглих столів», громадських обговорень, слухань у комітетах тощо) щодо стану їх реалізації, список законопроєктів, необхідних для реалізації рекомендацій, орієнтовний строк їх розробки і внесення та перелік комітетів, яким Верховна Рада України доручає розробити відповідні законопроєкти, перелік інших заходів, спрямованих на реалізацію рекомендацій та контроль за їх виконанням (ч. 9 ст. 236 Регламенту Верховної Ради України).

Водночас запобігти виникненню ситуацій, коли розробник проєкту нормативно-правового акта не вживає заходів щодо оцінки впливу останнього на сферу відносин, що стосується інтересів територіальних громад, мають публічні консультації, які повинні проводитися всіма суб'єктами правотворчої діяльності та суб'єктами

правотворчої ініціативи в обов'язковому порядку. На відміну від обраного у національному законодавстві підходу до застосування публічних консультацій на засадах диспозитивності, насамперед, у частині проведення таких консультацій народним депутатом України, комітетом Верховної Ради України (ст. ст. 8, 12 Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024, який ще не набрав чинності), у праві ЄС практикується обов'язкове проведення публічних консультацій щодо з'ясування впливу на регіональний та місцевий рівні.

Так, інструмент № 34 «Територіальні впливи» з набору інструментів «кращого регулювання» (видання за липень 2023 року), підготовлених Європейською Комісією, встановлює таке: «Першим кроком є забезпечення більш активної участі місцевих і регіональних органів влади в процесах консультацій. Це є ключовим елементом підвищення якості оцінок територіального впливу. Місцеві та регіональні органи влади повинні сприяти виявленню таких потенційних впливів у своїх відповідях на консультації та у зворотному зв'язку у «заклику до доказів»» [3, с. 299].

Відповідно, цілком логічним слід визнати застереження з боку Європейської Комісії, висловлене у Звіті 2024, щодо недоліків Закону України «Про публічні консультації», які полягають у тому, що Закон не передбачає обов'язкового проведення публічних консультацій щодо законопроектів, поданих народними депутатами, звужуючи тим самим сферу дії Закону [1, с. 25].

Отже, обов'язковість проведення публічних консультацій незалежно від статусу розробника проекту нормативно-правового акта має бути передбачена як у Законі України «Про публічні консультації», так і Законі України «Про правотворчу діяльність». Попри те, що норми Закону України «Про правотворчу діяльність» визнають важливе значення публічних консультацій, проте їх результати зазначаються у концепції нормативно-правового акта лише у разі їх проведення (п. 7 ч. 4 ст. 27). Своєю чергою сама процедура публічних консультацій виділяється серед етапів розроблення проекту нормативно-правового акта, але крім випадків, передбачених законом (п. 5 ч. 3 ст. 29). За умови проведення публічних консультацій результати останніх наводяться суб'єктом правотворчої ініціативи у пояснювальній записці (п. 2 ч. 2 ст. 43).

Логічно обумовленими слід визнати зміни, яких має зазнати Регламент Верховної Ради України у частині врахування процедури

публічних консультацій як складової частини законодавчого процесу. Адже наявна на сьогодні прогалина має бути виключена з огляду на те, що § 42 «Публічні консультації» Регламенту Кабінету Міністрів України встановлює положення щодо проведення публічних консультацій з представниками заінтересованих сторін щодо проєктів актів Кабінету Міністрів України. Зазначена норма також поширюється на законопроекти, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України.

Аналогічно тому, як закріплено у абз. 4 п. 7 § 33 глави 2 розділу 4 Регламенту Кабінету Міністрів України, має бути закріплено у Регламенті Верховної Ради України норму про надсилання в обов'язковому порядку проєкту закону, що стосується функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого і регіонального розвитку, всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування, але не обмежуючись тематикою консультацій, визначених Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Адже питання втручання з боку органів державної влади у сферу компетенції органів місцевого самоврядування щодо володіння, користування та розпорядження від імені територіальних громад об'єктами права комунальної власності, заснування чи припинення тих чи інших суб'єктів господарювання, визначення правового режиму їх майна та інші питання, що стосуються інтересів територіальних громад та охоплюються сферою дії Закону № 4196-IX, не отримали закріплення у Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Хоч, в цілому, зазначений Закон передбачає можливість проведення консультацій щодо законопроектів та проєктів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку, але в добровільному порядку – за ініціативою всеукраїнських асоціацій (ст. 18).

Список використаних джерел

1. Commission staff working document. Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 30.10.2024. SWD(2024) 699 final. *European Commission website*. URL : <https://surli.cc/ggwngg>.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду про відповідність Конституції України (конституційність) частини четвертої статті 75 Сімейного кодексу України від 29 жовтня 2024 року № 1-р/2024. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-24#Text>. (дата звернення: 11.04.2025).
3. Better regulation toolbox (July 2023 edition). *European Commission website*. URL : <https://surli.cc/ofsiiic>.

Мішина Наталя Вікторівна,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права, НУ «ОЮА»*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА МЕДІАЦІЯ: ПЕРСПЕКТИВИ «ЗБЛИЖЕННЯ»

Згідно з Конституцією України, кожен має право на захист своїх прав та свобод від будь-яких порушень, включаючи можливість звернутися до суду або скористатися іншими механізмами врегулювання спорів, такими як медіація. Таким чином, можна дійти проміжного висновку щодо того, що забезпечення доступу до альтернативних методів врегулювання спорів, таких як медіація, є важливим аспектом забезпечення справедливого та ефективного правосуддя. Це дозволяє вирішувати конфлікти шляхом мирного та конструктивного діалогу, що сприяє подальшій розбудові правової держави та зміцненню демократії.

Отже, застосування медіації у справах за участю органів місцевого самоврядування відповідає вимогам Конституції України та міжнародних стандартів прав людини, європейським стандартам та кращим практикам, сприяючи реалізації прав і свобод особистості та зміцненню демократичного державного ладу. Також цей підхід допомагає забезпечити ефективний та справедливий механізм вирішення спорів та конфліктів на місцевому рівні.

Додатково, вище було зазначено, що у контексті конституційного права, важливо враховувати, що застосування медіації у справах за участю органів місцевого самоврядування сприяє вдосконаленню взаємовідносин між органами публічної влади (як державного, так і місцевого рівня) та громадськістю, сприяє зміцненню принципу відкритості та прозорості в управлінні, що є важливими складовими сучасного конституційного порядку. І дійсно – у контексті конституційно-правового аналізу важливо враховувати, що медіація у справах за участю органів місцевого самоврядування сприяє покращенню взаємовідносин між органами публічної влади та громадськістю. Цей механізм дозволяє вирішувати конфлікти та спірні питання шляхом діалогу та взаєморозуміння, що сприяє побудові довіри та сприятливого клімату для співпраці.

Крім того, застосування медіації у справах місцевого самоврядування сприяє зміцненню принципу відкритості та прозорості в публічному управлінні. Через відкритість процесу медіації та участь громадськості у вирішенні спорів створюється можливість для більш ефективного контролю за діяльністю органів публічної влади, до числа яких належать також і органи місцевого самоврядування. Важливо зазначити, що медіація сприяє також активізації громадянського суспільства та підвищенню його ролі у процесах управління. Шляхом участі громадян у медіаційних процедурах вони отримують можливість впливати на вирішення питань, які стосуються їхніх інтересів та потреб.

Отже, в контексті конституційного права застосування медіації у справах за участю органів місцевого самоврядування має важливе значення для підтримки практичної реалізації принципів народовладдя та демократизму, подальшої розбудови правової держави та громадянського суспільства. Цей підхід сприяє покращенню взаємин між органами публічної влади та членами територіальних громад, зміцнює довіру до владних структур та сприяє розвитку громадянського суспільства.

Аналіз законодавства України щодо медіації виявляє деякі ключові нормативно-правові акти, які визначають правовий статус та регулюють процес застосування медіації в країні. Ось деякі з них:

– Закон України «Про медіацію». Прийнятий у 2017 році, він визначає правові засади медіації, встановлює вимоги до медіаторів, процедури проведення медіаційних процесів та впроваджує механізми стимулювання розвитку медіації в Україні;

– Кодекс адміністративного судочинства України (КАС). У КАС передбачено можливість використання медіації для врегулювання спорів в адміністративних справах, стороною яких нерідко виступають органи місцевого самоврядування. Суд може встановити термін для проведення медіаційного процесу та призначити медіатора;

– Цивільний процесуальний кодекс України (ЦПК). ЦПК також передбачає можливість використання медіації для вирішення цивільних спорів (цей тип спорів не є рідкісним у практиці функціонування органів місцевого самоврядування). Сторони можуть домовитися про медіацію на будь-якому етапі судового процесу, а суд може рекомендувати використання медіації як альтернативного методу вирішення спору; а також інші нормативно-правові акти, які

можуть містити положення про медіацію або враховувати можливість її використання в конкретних випадках.

На підставі цього можна визначити рамки і можливості застосування медіації в Україні, а також виявити потенційні напрямки для подальшого розвитку цього методу вирішення спорів. Зокрема, привертає увагу той факт, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить положень про медіацію.

Включення положень про медіацію у спорах за участю органів місцевого самоврядування до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» може бути доцільним з кількох причин.

По-перше, медіація є ефективним засобом вирішення конфліктів та спорів, який сприяє збереженню громадянського миру та згуртованості територіальної громади. Застосування медіації може допомогти вирішити різноманітні питання, що виникають у взаємодії органів місцевого самоврядування як з членами територіальної громади, так і з іншими органами публічної влади.

По-друге, включення положень про медіацію до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підкреслить важливість альтернативних методів вирішення спорів у контексті демократичного та відкритого громадянського суспільства. Це також може сприяти підвищенню рівня довіри між органами публічної влади та громадянами.

Проте, слід врахувати, що включення відповідних положень потребує ретельного вивчення та обговорення всіх аспектів медіації, включаючи її правовий статус, процедуру проведення, кваліфікацію медіаторів та фінансові аспекти. Крім того, важливо врахувати, які вже сьогодні існують правові механізми вирішення спорів у територіальних громадах та як вони працюють на практиці.

Включення положень про медіацію до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може стати важливим кроком у напрямку підвищення ефективності вирішення спорів та конфліктів за участю органів місцевого самоврядування. Застосування медіаційних процедур сприятиме покращенню взаємодії між органами публічної влади та громадськістю, а також зміцненню принципів відкритості та прозорості в управлінні. Водночас, важливо підкреслити, що впровадження медіації вимагає комплексного підходу та уважного врахування всіх аспектів цього процесу, зокрема правового, організаційного та фінансового. Такий крок може сприяти зміцненню правового порядку

та підвищенню довіри громадян до державних органів, що є важливими завданнями у забезпеченні побудови правової держави. Отже, попри те, що включення положень про медіацію до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» матиме певні вагомі переваги, таке рішення повинно бути обґрунтованим і ретельно підготовленим з урахуванням усіх відповідних факторів та консультацій зі стейкхолдерами.

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

O ISTOCIE DECENTRALIZACJI – Z PERSPEKTYWY 35 LAT POLSKICH DOŚWIADCZEŃ

Od lat 60. w poszczególnych krajach, z różnym nasileniem, pojawia się tendencja do decentralizacji. Proces ten zachodzi w kierunku przeobrażeń charakteryzujących się odchodzeniem od centralizacji. W Polsce proces decentralizacji rozpoczął się od początku lat 90. Obecnie decentralizacja stanowi samodzielne rozwiązanie w organizacji administracji publicznej. Nie jest już jedynie metodą sprawowania władzy w państwie stanowiącą odejście od centralizacji. Proces ten obrazuje pojawienie się w literaturze pojęcia «niecentralizacja». O ile decentralizacja znamionuje odejście od standardów państwa o scentralizowanej administracji, tak niecentralizacja obrazuje tendencję do utrzymania naturalnej już samodzielności określonych jednostek terytorialnych [1, s. 206]. Decentralizacja ewoluowała, stała się w pełni dojrzałą formą ustrojową, będącą obok centralizacji immanentną cechą ustroju państwa. Co więcej, to decentralizacja jest dziś podstawową zasadą ustrojową, dla której centralizacja stanowi uzupełnienie. Decentralizacja jest jednym z najważniejszych założeń ustrojowych Polski rangi konstytucyjnej. Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) stanowi, że «ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej».

Każde nowoczesne demokratyczne państwo prawa winno w swych podstawach lokować zasadę decentralizacji, nie negując jednocześnie roli centralizacji. Zmienia się jednak punkt orientujący spojrzenie na tę problematykę. Obie techniki powinny mieć swoje zastosowanie w ustrojowym porządku prawnym państwa, przy czym żadna z nich nie jest celem samym dla siebie. Błędem byłoby przeciwstawianie ich sobie. Szczególnie ważna zdaje się tu odpowiednia proporcja, którą wyznaczać powinny cele administracji publicznej. Sposób na jej zachowanie powinien być efektem zastosowania zasady komplementarności oraz pomocniczości. «Między rządem a samorządem nie ma żadnych ‘naturalnych’ przeciwieństw» – pisał ponad siedemdziesiąt lat temu M. Jaroszyński, «albowiem rząd i samorząd

– to tylko (...) dwa odmiennie skonstruowane narzędzia, którymi posługuje się zorganizowana społeczność w realizacji celów dobra powszechnego» [2, s. 31]. Systemy te wzajemnie się nie wykluczają, lecz uzupełniają, tworząc w całości funkcjonalne narzędzie sprawowania władzy w państwie.

Względność decentralizacji i związana z tym względność centralizacji powoduje, że w żadnym ze współcześnie istniejących państw cywilizowanych nie można mówić o jakiejś administracji całkowicie zdecentralizowanej czy całkowicie scentralizowanej. Określenia te będą wyrażały raczej tendencje rozwojowe całego systemu administracji jako bardziej zdecentralizowanego bądź bardziej scentralizowanego. Żaden też z systemów organizacji administracji – ani system administracji scentralizowanej, ani system administracji zdecentralizowanej – nie jest systemem wybranym dowolnie. Są to systemy wynikające z pewnego układu stosunków społecznych i ekonomicznych oraz zmierzające do odegrania w tym układzie właściwej im roli. Problemem jest tu dobór odpowiednich proporcji pomiędzy tymi rozwiązaniami w określonych warunkach ustrojowych. Tematyka ta wiąże się bowiem z najbardziej doniosłymi treściami demokratycznego państwa prawa, takimi jak: równość, partycypacja czy zbliżenie administracji do obywatela. Jest to więc problem, który faktycznie dotyka każdego rozstrzygnięcia politycznego [3, s. 3].

W literaturze przedmiotu napotkać można różne definicje decentralizacji opisujące to zjawisko za pomocą zróżnicowanej terminologii. Poprawne zdają się tu koncepcje, które z metodologicznego punktu widzenia mogłyby adekwatnie wyróżniać decentralizację spośród zjawisk pokrewnych, być najbliższe rzeczywistości oraz zapewniać dobry instrument badawczy [4, s. 8]. Stąd w literaturze przedmiotu nawiązywano do znanych i ugruntowanych rozwiązań centralistycznych jako do punktu wyjścia dla badanego zagadnienia. W tym znaczeniu potrzeba decentralizacji wynika z dezaktualizacji centralizacji na określonych płaszczyznach badawczych. Koncepcję decentralizacji formułowano w zestawieniu z dekoncentracji [5, s. 14]. Decentralizację tłumaczy się jako przejmowanie zadań przez organy niższych szczebli, czyli jako dekoncentrację połączoną z jednoczesnym wyposażeniem tych organów w samodzielność i określoną niezależność. W dekoncentracji uprawnienia do decyzji są przekazywane organom podporządkowanym, a w decentralizacji niezależnym, nie należącym do scentralizowanej administracji rządowej. Dekoncentracja przekazuje zadania, a decentralizacja zadania i władzę [6, s. 11]. W procesie dekoncentrowania

kompetencje mogą być przekazywane także przez organ zwierzchni, w procesie decentralizowania mogą one być przekazywane wyłącznie w drodze ustawowej [7, s. 219]. Z tak ujmowanej decentralizacji wynika motyw funkcjonalny. Opiera się na założeniu roli, jaką ma pełnić decentralizacja w funkcjonowaniu państwa i jego administracji w związku z realizacją zadań publicznych.

Pozostając przy metodzie definiowania decentralizacji metodą negacji, można oprzeć się na innym motywie – podmiotowym. W tym rozumieniu decentralizację określić można jako sposób organizacji aparatu administracyjnego, w którym organy niższego stopnia nie są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego. Organy niższego stopnia pozostają samodzielne i wyposażone we własne kompetencje. Organ wyższego stopnia nie decyduje o obsadzie personalnej organu niższego i nie może wydawać poleceń organom niższego stopnia dotyczących sposobu załatwiania spraw przez organ niższy. Organ wyższy może wkraczać w sprawy załatwione przez organ niższy tylko w przypadkach przewidzianych przepisami prawa, za pomocą określonych w nich środków nadzoru [8, s. 37].

Za istotę decentralizacji rozumie się przeważnie prawem określoną samodzielność organów niższego stopnia. Sfera tej samodzielności wynika z ograniczenia dopuszczalności ingerencji organu stopnia wyższego wyłącznie do ograniczonych prawem przypadków i tylko w oznaczony prawem sposób [9, s. 9 i nast.]. Warunkiem owej samodzielności są przewidziane w ustawie środki nadzoru. Mogą być one różne: sprowadzać się do funkcji kontroli legalności działań, uchylenia aktu prawnego sprzecznego z prawem, zawieszenia czy rozwiązania organu. Nigdy jednak nie może być tu zastosowana forma nakazu określonego działania, gdyż właśnie polecenie w sposób najintensywniejszy ogranicza samodzielność działania [10, s. 67]. Jednoznaczne zdefiniowanie decentralizacji nie jest jednak zadaniem prostym, bowiem definicje mogą mieć różne założenia. Jednym z nich może być aspekt podmiotowy. W tym znaczeniu decentralizacją jest rozdzielenie zadań publicznych na różne osoby prawne prawa publicznego. Przyjąć w tym miejscu należy, że pojęcie „zadania” oznacza bardziej lub mniej skonkretyzowane cele społeczne i gospodarcze związane z rozwojem terenu i zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności, określane przez normy zadaniowe; zaś przez pojęcie „kompetencji” rozumieć natomiast należy uprawnienia i obowiązki do podejmowania określonych czynności prawnych przewidzianych przez normy kompetencyjne w celu realizacji zadań. Zadania

stanowią tu element prawnej samodzielności, zaś kompetencje są prawnym środkiem ich realizacji [11, s. 255 i nast.]. W tym kontekście różnica pomiędzy dekoncentracją i decentralizacją polega na tym, że pierwsza oznacza jedynie rozdzielenie kompetencji administracyjnych na różne organy, zaś druga przekazanie i zadań i kompetencji.

Decentralizacja, w porównaniu z systemem centralistycznym, ma określone zalety, które jednak nie zawsze muszą występować. Wskazuje się tutaj: zbliżenie podmiotu decydującego do załatwianej sprawy (dotyczy to przede wszystkim decentralizacji terytorialnej); lepszą możliwość kierowania procesem decyzyjnym wskutek kierownictwa na podstawie mniej skomplikowanej organizacji; większą przejrzystość, która prowadzi do szybszego i lepszego poznania wad i ich źródeł; mniejsze obciążenie pionowego przepływu informacji; zwiększenie poczucia odpowiedzialności związane z gotowością jej ponoszenia dzięki lepszemu poznaniu całokształtu podejmowanych rozstrzygnięć; zwiększenie potencjału wprowadzania nowości. Również po stronie administrowanych powstają podobne korzyści. Mały i przejrzysty urząd nie wywołuje fobii bądź wywołuje ją w mniejszym stopniu, wydaje się bardziej ludzki, znika opór, gdy odpadają tarcia między obywatelem a władzą [12, s. 206]. W przypadku samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminnego, pojawia się także subiektywny aspekt. Administrujący w jakimś stopniu utożsamiają się z osobami pełniącymi funkcje w organach samorządowych, na których wybór mieli bezpośredni wpływ i z którymi łączy ich więź lokalnego patriotyzmu.

Podobnie jak w dekoncentracji, wyróżnia się dwa rodzaje decentralizacji: rzeczową i terytorialną. Decentralizacja rzeczowa polega na powierzeniu samodzielnym organom lub organizacjom zarządzania określonymi rodzajami spraw. Decentralizacja terytorialna polega na wyposażeniu organów administracji zarządzających poszczególnymi jednostkami podziału terytorialnego w taki stopień samodzielności wobec organów nadrzędnych, który uzasadnia uznanie ich za organy zdecentralizowane.

Podstawową formą decentralizacji jest samorząd. Jego istotą jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli zrzeszeniom obywateli, zorganizowanym z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego, będących publicznoprawnymi związkami osób. Państwo jest związkiem publicznoprawnym wszystkich obywateli. Gmina, powiat czy województwo jest związkiem publicznoprawnym mieszkańców danego obszaru. Izby zaś (lekarska, notarialna, adwokacka itd.) to

związki publicznoprawne oparte na kryterium zawodowym. Samorząd jest formą ustrojową wykonywania zarządu sprawami danej korporacji publicznoprawnej przez jej członków, przynależnych do niej z mocy samego prawa [14, s. 34 i nast.]. Zasadniczą i najważniejszą formą samorządu jest natomiast samorząd terytorialny.

Lista piśmiennictwa

1. Izdebski H., Kulesza M. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa, 2004.
2. Jaroszyński M. Współpraca z rządem w samorządzie. *Gazeta Polska*. 1934, nr 144.
3. Niewiadomski Z. Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego. Warszawa, 1988.
4. Raadschelders J. Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum. *Samorząd Terytorialny*. 1994, nr 6.
5. Waline M. *Traite elementaire de droit administrative*. Paris, 1951–195.
6. Szreniawski J., [w:] *Ustrój administracji publicznej / pod red. J. Szreniawskiego*. Lublin, 1995.
7. Boć J., [w:] *Prawo administracyjne / pod red. J. Bocia*. Wrocław, 2000.
8. Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne / pod red. M. Wierzbowskiego*. Warszawa, 1996.
9. Starościk J. *Decentralizacja administracji*. Warszawa, 1960.
10. Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa, 2004.
11. Jastrzębski B. Podział kompetencji między organami administracji publicznej, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa : Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cisna 2–4 czerwca 2002 r. / pod red. J. Łukasiewicza*. Rzeszów, 2002.
12. Ochendowski E. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń, 2002.
13. Rabska T. [w:] *Samorząd terytorialny drogą do demokracji / pod red. P. Buczkowskiego, R. Sowińskiego*. Poznań, 1994.
14. Fundowicz S. *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*. Lublin, 2005.

Стойко Олена Михайлівна,
*доктор політичних наук, провідний науковий співробітник
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕМУНІЦИПАЛІЗАЦІЇ

Економічна криза, різке погіршення соціально-економічного становища громадян, руйнування цивільної інфраструктури у результаті російсько-української війни є серйозним викликом для органів місцевого самоврядування, особливо у сфері надання житлово-комунальних послуг. Зростання вартості останніх та падіння доходів громадян актуалізують питання про пошук оптимальної форми їх надання. З огляду на наростання кризових явищ в економіці зростає ймовірність того, що приватні компанії можуть виявитися нездатними виконувати свої зобов'язання щодо надання житлово-комунальних послуг або ж значно підвищити їх вартість. Відповідно, муніципалітети стикнуться з необхідністю перебрати на себе надання низки послуг, що в науковій літературі отримало назву ремуніципалізації.

Ремуніципалізація не має чіткого визначення та досить часто використовується як синонім до низки способів надання послуг, таких як муніципалізація (створення нової муніципальної компанії для надання публічних послуг), корпоратизація (перехід від надання послуг власними силами до різноманітних корпоративних форм, контрольованих органом місцевого самоврядування) та міжмуніципальне співробітництво [1]. Політики обирають один із цих способів надання послуг, а перехід від одного до іншого може відбуватися у бік приватизації або ж надання послуг комунальним підприємством. Таким чином, ремуніципалізація – це лише один з декількох варіантів переходу до альтернативних форм надання послуг, що викликає питання про тенденції, які спостерігаються в різних країнах та мотиви вибору.

У 2021 році було створено базу даних Public Futures [2], яка містить інформацію про різні аспекти деприватизації, включаючи муніципалізацію та ремуніципалізацію, а також ренаціоналізацію державних підприємств. Дані охоплюють випадки деприватизації на всіх рівнях управління (національному, регіональному та місцевому). Аналіз інформації про кількість операцій з ремуніципалізацією,

здійснених у різних країнах та секторах, свідчить, що безумовним лідером є міське водопостачання. У Франції ремуніципалізація водопостачання є найбільш поширеною, що корелює з історично зумовленим високим рівнем приватної власності у цій сфері [3]. Дещо нижчий рівень ремуніципалізації водопостачання має місце в Іспанії та США.

Другим найпопулярнішим сектором є енергопостачання, причому на Німеччину припадає 84% випадків. Це можна пояснити більшою поширеністю місцевих компаній з надання енергетичних послуг порівняно з іншими країнами. Однією з основних причин була необхідність проведення реструктуризації для розв'язання проблем, пов'язаних з охороною довкілля та зміною клімату [4]. Цей процес також мав місце і в інших сферах послуг, таких як управління відходами, охорона здоров'я, соціальні послуги та транспорт.

Дані, зібрані за останні два десятиліття, свідчать про поступове збільшення кількості випадків ремуніципалізації протягом першого десятиліття XXI ст. У 2009 році, на початку економічної рецесії, муніципалітети все частіше вдавалися до ремуніципалізації, що ознаменувало період зростання, який тривав до 2016 року. Це можна пояснити тим, що фінансова криза завдала серйозного удару по багатьох компаніях, у тому числі тих, що надавали комунальні послуги. Крім того, як наслідок економічної кризи громадяни зневірилися у доцільності передачі низки послуг у приватні руки та прагнули до більшої ролі держави.

Проте ремуніципалізація втратила динаміку після 2016 року: кількість випадків неухильно зменшувалася і врешті-решт досягла мінімуму у 2023 році. Якщо ж проаналізувати дані за період 2000–2023 років, то можна зробити висновок, що частота ремуніципалізації повернулася до норми, яка переважала на зламі століть. Таким чином, хоча приватизація вже не втратила свою привабливість, яку вона досягла в останні десятиліття минулого століття, ремуніципалізація є радше спорадичним явищем, аніж довгостроковою тенденцією [1].

Серед дослідників немає однастайності щодо наслідків ремуніципалізації. Низка авторів, що вивчають конкретні сектори, висловлює думку, що ремуніципалізація є трансформаційним процесом, завдяки якому приватне надання послуг змінюється на більш прямий контроль з боку держави над наданням суспільних послуг у відповідь

на опозицію до хвилі приватизації останніх десятиліть ХХ ст. [5; 6; 7].

З іншого боку, у працях, що базуються на кількісних методах дослідження, робиться висновок, що ремуніципалізація була насамперед реакцією на розчарування результатами надання послуг приватними організаціями. Більше того, рішення про ремуніципалізацію зумовлено прагматичними, а не ідеологічними міркуваннями щодо ефективності комунальних підприємств [8; 9].

Вивчення польського досвіду ремуніципалізації з-поміж іншого виявило, що трансакційні витрати, пов'язані з комунально-приватними формами укладання контрактів, є вищими, ніж ті, що виникають при власному виробництві та укладанні контрактів з приватними постачальниками [10]. При цьому ремуніципалізація, швидше за все, відбуватиметься у напрямку власного виробництва, а не запровадження комунально-приватних механізмів, таких як муніципальні корпорації або міжмуніципальне співробітництво.

Дослідження французького досвіду ремуніципалізації послуг громадського транспорту виявило, що в основі прийняття такого рішення лежав цілий комплекс чинників [11]. При цьому, хоча економічні міркування та прагнення зменшити трансакційні витрати відіграли значну роль, але вони поступаються політичним факторам.

Ремуніципалізація часто розглядається як засіб демократизації контролю над наданням публічних послуг. Проте залишається незрозумілим, чи були реформи управління після ремуніципалізації успішними в досягненні більш демократичної участі громади, чи вони були використані для посилення партійно-політичного контролю [12].

Отже, ремуніципалізація є одним із інструментів забезпечення членів громади послугами належної якості. В контексті України додатковим аргументом на користь ремуніципалізації може стати створення сприятливіших умов для залучення зовнішньої допомоги на відбудову пошкодженої чи зруйнованої цивільної інфраструктури.

Список використаних джерел

1. Clifton J., Warner M., Gradus R., Bel G. Re-Municipalization of Public Services: Trend or Hype? *Journal of Economic Policy Reform*. 2021. Vol. 24. № 3. P. 293–304.
2. Public Futures. URL: <https://publicfutures.org/>
3. Bel G. Public versus Private Water Delivery, Remunicipalization and Water Tariffs. *Utilities Policy*. 2020. Vol. 62 (100982). P. 1–8.
4. Stiel C. Remunicipalization, Corporatization, and Outsourcing: The Performance of Public-Sector Firms After Reorganization. *International Public Management Journal*. 2023. Vol. 26. № 4. P. 463–488.
5. Cumbers A. Making Space for Public Ownership: The Re-Municipalisation of Public Services Through Grassroots Struggle and Local State Action. *Planning Theory and Practice*. 2013. Vol. 14. № 4. P. 547–551.
6. Cumbers A., Becker S. Making Sense of Remunicipalisation: Theoretical Reflections on and Political Possibilities from Germany's Rekommunalisierung Process. *Cambridge Journal of Regions, Economy & Society*. 2018. Vol. 11. № 3. P. 503–517.
7. Lobina E., Kishimoto S., Petitjean O. Here to Stay: *Water Remunicipalisation As a Global Trend*. Amsterdam : Transnational Institute, 2015.
8. Albalade D., Bel G. Politicians, Bureaucrats and the Public-Private Choice in Public Service Delivery: Anybody There Pushing for Remunicipalization? *Journal of Economic Policy Reform*. 2021. Vol. 24. № 3. P. 361–379.
9. Warner M. E., Aldag A. M. Re-Municipalization in the US: a Pragmatic Response to Contracting. *Journal of Economic Policy Reform*. 2021. Vol. 24. №3. P. 319–332.
10. Szmigiel-Rawska K. Monitoring Costs in Local Service Provision. Comparing Contract Forms in Poland. *Local Government Studies*. 2024. Vol. 50. № 4. P. 741–762.
11. Desmaris C., Van de Velde D. Why and How Often Do Authorities Remunicipalise Urban Public Transport? The Case of France. *Local Government Studies*. 2024. Vol. 50. № 4. P. 1–23.
12. Cumbers A., Paul F. Remunicipalisation, Mutating Neoliberalism, and the Conjuncture. *Antipode*. 2022. Vol. 54. № 1. P. 197–217.

Стецюк Наталія Василівна,
кандидат юридичних наук, доцент
професор кафедри загальноправових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

ІДЕЇ ПРОФЕСОРА ЮРІЯ ПАНЕЙКА ЩОДО МАЙБУТНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ (ЗМІСТ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ)

1. Як відомо, з початком повномасштабного російського вторгнення в лютому 2022 року в Україні було введено воєнний стан, що кардинально змінило не тільки життя більшості українців, а й функціонування державних і самоврядних інституцій. Указом Президента України (який був затверджений відповідним Законом України [1]), передбачалося, що обласні, Київська міська державна адміністрація, органи місцевого самоврядування мали утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Натомість, у населених пунктах на територіях активних бойових дій мали бути створені військові адміністрації. Діюча на той час українська влада екстрено намагалася врегулювати діяльність державних органів на місцях та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Варто пригадати, що парламентом тоді ж було ухвалено законопроект № 7153, який мав на меті суттєве спрощення механізму функціонування органів місцевого самоврядування та Уряду у період воєнного стану [2].

2. Тривала, більш ніж трирічна, жорстока російська війна проти України та героїчний опір російському агресору українців ще раз підтвердили волелюбність нашого народу, його споконвічне стремління до свободи, а також тверді наміри й надалі розбудовувати Україну як суверенну конституційну державу. У зв'язку з цим питання повоєнного конституційного майбутнього України набуває особливого значення, зокрема і частині організації публічної влади на місцях та місцевого територіального самоврядування. Адже, саме місцеве самоврядування традиційно відіграє важливу роль у механізмі функціонування демократичної держави. Не випадково міжнародно-правовими

документами місцеве самоврядування визначається як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [3]. Натомість, у ст. 7 Конституції України прямо закріплено, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [4]. У зв'язку з цим, особливої актуальності набувають зарубіжний та вітчизняний досвід організації місцевого самоврядування, а також наукові здобутки в галузі муніципального права, в т.ч. і українських вчених попередніх років.

3. Серед визначних вітчизняних спеціалістів в галузі муніципального права вагоме місце посідає Юрій Лукич Панейко (1886–1973). При цьому, небезпідставно вважається, що в муніципальному праві ім'я цього вченого, насамперед, пов'язане із фундаментальною працею «Теоретичні основи самоврядування» (1963 рік). Однак, наукова спадщина професора Панейка є значно ширшою за інституційні рамки місцевого самоврядування, хоч останнє безперечно було одним із центральних в його наукових дослідженнях [5]. В той же час, системний аналіз праць вченого дає підстави говорити про доктрину місцевого самоврядування Юрія Панейка, одне з центральних місць в якій зокрема відведено ідеям децентралізації. З огляду на проголошену ще перед початком повномасштабного військового вторгнення в Україні конституційну реформу щодо децентралізації влади, саме ця частина наукової спадщини проф. Панейка, як видається, набуває сьогодні особливого значення.

4. Розмірковуючи у середині 60-х років минулого століття над майбутнім України, професор Панейко в частині організації публічної влади на місцях для майбутньої нашої держави, найкращим бачив т.з. «французьку» чи подібну до неї «австрійську» систему адміністрації – через їхню «ясність і простоту» [6, с. 16]. До таких висновків вчений приходив, насамперед, з позицій власного розуміння явища територіального самоврядування. Він неодноразово спеціально підкреслював, що оскільки в розвитку європейського самоврядування головна роль відводиться громаді, то центр ваги в теорії місцевого самоврядування слід перенести на стосунок громади до державної влади. Системне опрацювання та критика теорій самоврядування у правовій площині приводить до висновку, що «самоврядування – це

керівництво з боку держави, покликане здійснювати законодавчо обмежену частину державного адміністрування». Немає, на думку вченого, суттєвої відмінності між самоврядуванням і керівництвом з боку уряду: обидва різновиди належать до державного керівництва. Різницю між цими двома різновидами врядування він пропонував шукати у формальній площині самоврядування, тобто в його організації. Суть самоврядування, на думку Ю. Панейка, полягає у самостійності та ієрархічній незалежності. Тоді як урядове адміністрування базується на системі ієрархічно організованої бюрократії, самоврядування здійснюється через самостійні органи (установи), що не перебувають у жодному ієрархічному стосунку до інших органів (установ), чи це державні, чи самоврядні органи вищого рівня. Ці місцеві органи, діяльність яких охоплює менші чи більші частини території держави, можуть обиратися або ж бути призначені, можуть володіти чи не володіти статусом юридичної особи. Втім це не має ваги для правового поняття самоврядування. Другорядне значення має також внутрішнє регламентування самоврядної структури. Істотними залишаються самостійність та ієрархічна незалежність. Саме ці дві ознаки творять сутність того, що ми називаємо децентралізацією. У такому сенсі децентралізація і самоврядування -тотожні, вважає вчений» [7, с. 8–9]. Звідси, самоврядування за проф. Панейком, «це оперте на законах децентралізоване державне управління, яке здійснюється через місцеві, ієрархічно незалежні, самостійні в рамках законності і правопорядку органи» [8, с. 127].

5. Аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який у свій час пройшов певну частину «свого шляху» до практичної реалізації [9], говорить про те, що в запропонованій моделі організації державно-публічного управління на місцях багато спільного з доктриною місцевого самоврядування проф. Панейка. Так, цим проектом передбачено, що виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюватимуть префекти, яких призначатиме на посаду та звільнятиме з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України; що префект на відповідній території здійснюватиме нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, координуватиме діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та

здійснюватиме нагляд за додержанням ними Конституції і законів України, спрямовуватиме і організовуватиме діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечуватиме їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації і т. д. Крім того, даним законопроектом пропонується внести суттєві зміни у систему адміністративно-територіального устрою України. Останню у майбутньому складатимуть такі адміністративно-територіальні одиниці як – громади, райони та регіони. При цьому, прямо зазначається, територія України буде поділена на громади і громада має стати первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. А вже декілька громад мають становити район. Законопроектом «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» не тільки передбачена поява безпосередніх новел (нових нормативних положень), ним також пропонується вилучити з тексту Конституції України низку нормативних приписів, які очевидно за задумом автора цього документу – не сприяють (а можливо – і суперечать) ідеям децентралізації влади як такої. Зокрема, із тексту нині чинної редакції статі 140 Конституції України пропонується вилучити частину першу, яка фактично дає сьогоденне нормативне розуміння категорії «місцевого самоврядування» [9].

6. Конституційно-правові погляди проф. Юрія Панейка, його доктрина місцевого самоврядування та місце в ній інституту децентралізації влади можуть, як видається, прислужитися майбутнім конституційним реформам в Україні.

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-IX#Text>.
2. Проект Закону про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39203>
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.
4. Конституція України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/#Text/>
5. Стецюк П. Юрій Панейко (1886–1973). Вибори і демократія. 2005. № 3 (5). С. 54–57.
6. Збірник на пошану Юрія Панейка. Мюнхен : Український Вільний Університет, 1988.
7. Соколюк Зиновій. Проф. д-р Юрій Панейко. З нагоди 70-річного ювілею. Мюнхен : Український Вільна Академія Наук в Німеччині, 1958.
8. Панейко Юрій. Теоретичні основи місцевого самоврядування. Монографія. Мюнхен, 1963.
9. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

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

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПІДСТАВІ ЗАКОНУ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Україна вже 1,5 роки користується Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), який набув чинності 15 грудня 2023 року. Потенціал цього принципово нового для вітчизняної системи права законодавчого акта ще тільки розкривається. Водночас варто наголосити, що ЗАП спрямований не лише на забезпечення права приватних осіб на належне (добре) публічне адміністрування. ЗАП також надає можливості для підвищення ефективності самих адміністративних органів (далі – АО), у тому числі органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Попри свою людиноцентричність і захист приватних осіб від можливого свавілля публічної адміністрації ЗАП надає вагомій повноваження адміністративним органам, адже ЗАП – це закон про баланс приватних інтересів та публічного інтересу, і в ньому є багато механізмів, що роблять АО дієвішими. При цьому нагадаємо, що ЗАП загально та субсидіарно стосується практично усіх секторів публічного адміністрування, включаючи містобудування, благоустрій, земельні відносини та ін. Зупинимось коротко на окремих принципах, механізмах та нормах ЗАП, які посилюють АО, у тому числі ОМС.

У ЗАП детально урегульовано принцип законності (ст. 6), у тому числі щодо застосування АО підзаконних нормативно-правових актів (ч. 2), правил застосування дискреційних повноважень (ч. 3), самостійного усунення порушень прав особи адмінорганом, не очікуючи на оскарження (ч. 5).

Принцип обґрунтованості (ст. 8), що працює як елемент самоконтролю. Адже викладаючи мотивувальну частину адмінакта АО додатково перевіряє правомірність свого рішення та переконливість мотивування.

Принцип добросовісності у ЗАП є вимогою і до особи «здійснювати надані їй права добросовісно та не зловживати ними» (ч. 3 ст. 10). Треба навчитися застосовувати цей принцип до недобросовісних осіб, їх дій.

Власне принцип ефективності (ст. 14) як регулювання, яке вказує, що АО «організовує розгляд та вирішення справ ... з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб. Адміністративний орган забезпечує розгляд і вирішення справи з вчиненням процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення справи».

Принцип офіційності (ст. 16), що покладає на АО не лише обов'язок діяти активно, але і надає додаткові повноваження «за необхідності збирати ... документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи».

Цінним у ЗАП є урегулювання питання предметної та територіальної компетенції АО (ст. 21), у тому числі, механізм вирішення спорів про компетенцію між АО «шляхом погодження (узгодженого рішення)». Врегулювання питання правонаступництва АО (ст. 25).

Новела ЗАП – механізм адміністративної взаємодопомоги (ст. 26). Його суть полягає у тому, що АО може звернутися за допомогою до іншого АО з метою вчинення окремих дій у рамках адміністративного провадження. В умовах «оптимізованих» структур органів, безпекових та інших чинників цей інструмент може бути корисним державі, і, можливо, також й ОМС.

ЗАП дає можливість АО діяти ефективно, якщо особа подала заяву з недоліками. У ст. 43 урегульовано механізм залишення заяви без руху, що дає можливість очікувати від особи усунення недоліків заяви. При цьому перебіг строку для АО продовжується на час залишення заяви без руху.

Корисною є ст. 45, що надає можливості АО бути ефективним в ситуаціях подання заяв, які не підлягають розгляду (анонімні, повторні тощо).

Цінними є повноваження АО у частині доказування. Так, відповідно до ч. 2 ст. 52 саме АО визначає відповідно до законодавства способи та обсяг встановлення обставин справи. При цьому АО не обмежений доводами учасників провадження, наданими ними доказами та клопотаннями. Ще також потребуватиме апробації практикою ч. 7

ст. 53 ЗАП відповідно до якої «якщо законодавством не визначено докази та/або засоби доказування, якими можуть підтверджуватися обставини справи, адміністративний орган на власний розсуд визначає належність, допустимість, достовірність та достатність зібраних ним чи наданих учасниками адміністративного провадження доказів». В умовах воєнного стану і повоєнного відновлення може бути об'єктивна потреба реагування на ситуації, які не будуть «ідеально» регламентовані, або й узагалі не будуть врегульовані певний час.

Також принцип ефективності наявний і в ст. 58 («Погодження та висновок»), адже АО сам визначає строк для надання погодження і висновку, а також працює правило мовчазної згоди (окрім винятків, у спецзаконах).

На принцип ефективності і ефективну дію АО спрямована ст. 59 «Особливості адміністративного провадження з великою кількістю осіб». У ній є, зокрема, повноваження АО: вимагати призначення представника, якщо у справі більше 10 осіб з однаковими інтересами; самостійно призначити представника заінтересованих осіб, якщо вони не визначилися протягом наданого їм часу; обирати засоби комунікації у справі (інформування про справу, її початок, рух, результат), зокрема, можливість використання медіа. Ст. 59 може бути особливо корисна ОМС у земельних, будівельних та інших справах, де є високий рівень конфліктності та багато заінтересованих осіб.

У кожному з видів провадження (статті 60–63 ЗАП) також можна побачити прояв принципу ефективності. Навіть у такому складнішому виді провадження як «розгляд та вирішення справи із заслуховуванням учасників адміністративного провадження» (ст. 63 ЗАП) можна бачити ефективність. Адже без взаємодії з особою, без забезпечення їй права на участь є ризик прийняття несправедливого і незаконного рішення (протиправного адміністративного акта (далі – АА)), оскільки АО може не врахувати важливі обставини. Також можливість комунікації з особою дозволяє краще пояснити їй розуміння справи і вимоги законодавства, навіть якщо буде врешті прийнято негативний АА. Таким чином особа може відмовитися від подальшого його оскарження. У цьому регулюванні є і така сторона ефективності (у ч. 2 ст. 63), що законодавець визначив умови, коли заслуховування не вимагається.

Навіть найскладніший підвид провадження – з проведенням слуханням у справі (статті 66–67) – це теж про ефективність. АО може

зібрати в одному місці усіх учасників (та осіб, що сприяють розгляду справи) і за короткий час отримати максимум інформації, розуміння справи, її конфліктності, можливого балансу. В АО тут є багато дискреції, починаючи від того чи проводити слухання взагалі, та у якому місці його проводити і щодо порядку проведення. ОМС варто навчитися використовувати ці інструменти.

Такі процедурні механізми як зупинення і закриття провадження це також про ефективність. Зупиненням провадження надається АО можливість не приймати поспішних рішень під тиском строків, якщо бракує доказів, чи інших умов для законного вирішення справи.

Оцінюючи центральний елемент ЗАП – власне адміністративний акт (АА) і регулювання щодо нього також можна побачити прояви принципу ефективності. Ефективність проявляється у тому, що складніші вимоги до структури і змісту АА стосуються саме негативних АА. (вимога мотивування, зазначення порядку оскарження і т. д.).

Щодо правил набрання чинності АА та доведення адміністративного акта до відома особи, то ефективність полягає у широкому наборі способів доведення АА до відома особи (ст. 75). Є можливість направлення АА за зареєстрованим місцем проживання фізичної особи, місцезнаходженням юрособи (ч. 3 ст. 75), і працюють відповідні презумпції, коли адмінакт вважається доведеним до відома особи.

Прояв принципу ефективності є і в інституті адміністративного оскарження. Зокрема, це стосується надання можливості АО виправити свою помилку, якщо над ним немає адміністративної інстанції вищого рівня. У такому разі АО може переглянути справу (через подану скаргу), за умови утворення комісії з розгляду скарг (ч. 3 ст. 79). Це особливо актуально саме для ОМС, зокрема, для місцевих рад та виконкомів.

Два останні розділи ЗАП з найбільш новаційним регулюванням – теж передусім про ефективність. Вони надають вагомі повноваження АО. Зокрема, це врегулювання питання відкликання правомірних або визнання недійсним протиправних адміністративних актів (ст. 86-91) – механізми, які дозволяють АО припиняти дію «своїх» АА. Водночас наголосимо, що ці повноваження не можуть застосовуватися свавільно. ЗАП надає процедуру, щоб права та законні інтереси приватної особи також були захищені.

Ще один великий блок нових повноважень АО отримали у питанні примусового виконання адміністративного акта (статті 92–100).

ЗАП надає механізм для забезпечення ефективності публічного адміністрування завдяки новим повноваженням АО застосовувати заходи впливу для примусового виконання адмінакта. Це принципово посилює АО (у т. ч. ОМС), оскільки адміністративні акти повинні не лише прийматися, але й виконуватися (наприклад, про демонтаж незаконних рекламоносіїв, порушення благоустрою). ЗАП надає можливість примусового виконання без залучення суду. Серед заходів впливу, які отримали АО: виконання дій за рахунок зобов'язаної особи, грошове стягнення, безпосередній вплив. У абсолютній більшості справ (поки окрім самобудов) цей новий набір повноважень за ЗАП вже може працювати.

Отже, навіть цей обмежений огляд ЗАП з точки зору ефективності адміністративних органів, тобто нових повноважень, які отримала публічна адміністрація, показує, що цей законодавчий акт є дуже збалансованим, і надає також суттєві додаткові можливості ОМС як адміністративним органам.

Хорт Ігор Володимирович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
головний спеціаліст
відділу політики національного спротиву
Міністерства оборони України*

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОГО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ДЕРЖАВНИХ (ВІЙСЬКОВИХ) АДМІНІСТРАЦІЙ ЩОДО СТВОРЕННЯ ТА ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРІВ ПІДГОТОВКИ ГРОМАДЯН ДО НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ

Досвід України свідчить про те, що в умовах гібридної війни, її високої динаміки, величезних і багатовимірних наслідків наявні безпекові механізми не завжди спрацьовують або виявляються недостатніми. Інтенсивність російських атак, масштаби наслідків та обмежені спроможності української держави зумовлюють нагальну потребу залучення потенціалу всього суспільства.

Підготовка цивільних громадян до протидії ворогу є невід'ємною складовою нашої обороноздатності та одним із чинників стримування ворога. Це також один із драйверів стійкості та згуртованості суспільства.

«Готовність суспільства до війни. Тепер це буде умовою існування нашої держави. Система національного спротиву покликана забезпечити підготовку суспільства до викликів війни.

Йдеться не просто про зміни законодавства. Ми створюємо нову систему підготовки усього цивільного населення до спротиву ворогу. Це додатково та паралельно з базовою військовою підготовкою чоловіків до служби у війську», – наголосила заступниця керівника Офісу Президента України Ірина Верещук [1].

Одним із важливих рішень держави у сфері національного спротиву є прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 18.04.2025 № 478 «Про функціонування центрів підготовки до національного спротиву» (далі – Постанова), яка затверджує порядок створення та функціонування центрів, а також вимоги до їх діяльності [2].

Як правова підстава для запровадження правового регулювання у вступній частині Постанови вказані частина четверта статті 7 та пункт

6 частини першої статті 12 Закону України «Про основи національного спротиву» [3]. Як зазначено у пункті 3 Порядку створення та функціонування центрів підготовки до національного спротиву, затвердженого Постановою (далі – Порядок), центри підготовки громадян до національного спротиву (далі – Центри) створюються з метою формування у громадян України патріотичної свідомості та стійкої мотивації, набуття ними знань та практичних вмінь, необхідних для захисту України, зокрема, через реалізацію виконання типових програм підготовки громадян України до національного спротиву, затверджених наказами Командувача Сил територіальної оборони Збройних Сил [2].

Центри створюються в областях та м. Києві у формі комунальної організації (установи, закладу) або комунального підприємства.

Створення Центрів в Автономній Республіці Крим, м. Севастополі, Донецькій, Луганській та Херсонській областях буде можливе після здійснення деокупаційних та стабілізаційних заходів.

У складі організаційної структури Центру в установленому законодавством порядку можуть утворюватися відокремлені підрозділи (філії) в окремих населених пунктах області, районах у містах. Відповідні сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх утворення) ради сприяють виділенню приміщень, навчальних матеріально-технічних засобів, забезпечують розміщення Центрів. Вони повинні відповідати санітарно-технічним, безпековим та іншим вимогам для проведення навчань, тренувань і зберігання обладнання та навчальної зброї.

Ініціювання створення Центру здійснює голова (начальник) обласної, Київської міської держадміністрації (військової адміністрації) в рамках виконання цільової регіональної програми у сфері оборони, затвердженої обласною/Київською міською радами.

***Довідково:** Відповідно до запровадження особливостей у сфері реалізації публічно-владних управлінських функцій, передбачених Законом України від 12 травня 2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» та Указів Президента від 24 лютого 2022 року № 64\2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та № 68\2022 «Про утворення військових адміністрацій».*

Також, керівників Центрів призначатимуть обласні ради за поданням обласних військових адміністрацій.

Довідково: *На посаду керівника центру може бути призначена особа, яка: має не нижче ніж перший (бакалаврський) рівень вищої освіти;*

має стаж служби на керівних посадах у військових формуваннях, правоохоронних органах, сферах цивільного захисту або досвід роботи на посадах науково-педагогічних або педагогічних працівників в закладах освіти не менш трьох років;

знає основи законодавства у сферах національного спротиву, утвердження української національної та громадянської ідентичності; вільно володіє українською мовою.

Насамперед перевага надається особам, які звільнені з військової служби, є ветеранами війни або ветеранами військової служби.

Інструкторський склад центру проходить обов'язкову підготовку, сертифікацію професійних навичок у визначених вищих військових навчальних закладах за типовою програмою підготовки інструкторів для проведення занять з підготовки громадян до національного спротиву, розробленою та затвердженою Командувачем Сил територіальної оборони Збройних Сил України.

Так, пропозиція голови (начальника) обласної, Київської міської держадміністрації (військової адміністрації) щодо створення Центру разом з проектом Положення про центр – комунальну організацію (установу, заклад) або Статуту центру – комунального підприємства та кандидатурою керівника Центру подається на розгляд обласної, Київської міської ради у формі обґрунтованого подання, яке включає: аналіз потреб регіону в підготовці громадян до дій у рамках національного спротиву; місце для розташування центру; строки та етапи створення Центру; попередній план матеріально-технічного та навчально-методичного забезпечення Центру; прогнозовані джерела фінансування та оцінку необхідних витрат.

Проект Положення/Статуту про Центр розробляється на основі Примірного положення про комунальну організацію (установу, заклад) обласної/Київської міської ради «Обласний/Київський міський центр підготовки громадян до національного спротиву»/Примірного статуту комунального підприємства обласної/Київської міської ради «Обласний/Київський міський центр підготовки громадян до національного спротиву», затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2025 р. № 478 [2].

Обласна/Київська міська рада затверджує відповідну регіональну програму (у якій визначаються відповідальні за проведення заходів, обсяг фінансування), Положення/Статут про Центр та призначає керівника Центру.

Після прийняття рішення про створення Центру та затвердження Положення/Статуту обласна/Київська міська рада інформує про це населення через офіційні веб-сайти, медіа та інші доступні комунікаційні канали.

***Довідково:** Відповідно, на виконання доручення Прем'єр-міністра України від 30.08.2023 №26097/1/1-23, листа Офісу Президента України від 18.08.2023 №41-01/1388 та Постанови Кабінету Міністрів України від 18.04.2025 № 478 «Про функціонування центрів підготовки до національного спротиву» щодо створення регіональних (обласних) Центрів підготовки громадян до національного спротиву на базі комунальних установ Міністерством оборони України, в межах компетенції, здійснюється моніторинг обласних, Київської міської військових адміністрацій, щодо виконання вищезазначеного Доручення та Постанови.*

Станом на 12.05.2025 року у 15 областях та місті Києві створено Центри, а саме: в Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Сумській, Запорізькій, Закарпатській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Одеській, Миколаївській, Полтавській, Сумській, Харківській, Хмельницькій областях.

Обласна/Київська міська рада, обласна, Київська міська держадміністрація (військова адміністрація) здійснюють контроль за ефективністю функціонування Центру, а саме: здійснюють оцінювання відповідності діяльності Центру затвердженим планам роботи; проводять перевірку цільового використання бюджетних коштів та інших ресурсів, залучених для функціонування Центру.

Крім того, на обласні/Київську міську державні (військові) адміністрації покладаються обов'язки щодо контролю, моніторингу й оцінки їх діяльності зі щоквартальним звітуванням Міноборони. Сили територіальної оборони Збройних Сил України затверджуватимуть Типові програми підготовки громадян до національного спротиву, а керівниками Центрів та інструкторами призначатимуть передусім ветеранів війни.

Висновки. Разом з тим, необхідно зазначити, що моніторинг виконання доручення Прем'єр-міністра України від 30.08.2023

№26097/1/1-23, відповідно до листа Офісу Президента України від 18.08.2023 №41-01/1388 та Постанови Кабінету Міністрів України від 18.04.2025 № 478 «Про функціонування центрів підготовки до національного спротиву» висвітлює проблемні питання, які потребують вирішення щодо нормативного-правового врегулювання, організації, матеріально-технічного, навчально-методичного забезпечення, створення та функціонування Центрів на базі комунальних установ органів місцевого самоврядування, а саме:

– внесення змін до деяких Законів України, зокрема, Закону України «Про основи національного спротиву» щодо:

– законодавчого визначення Центру підготовки громадян до національного спротиву та порядку їх функціонування;

– нормативно-правового врегулювання та порядку взаємодії органів місцевого самоврядування та державних (військових) адміністрацій щодо створення та ефективного функціонування Центрів підготовки громадян до національного спротиву тощо;

– Закону України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» щодо майна для забезпечення підготовки громадян України до національного спротиву;

– Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо створення Центрів підготовки громадян до національного спротиву та порядку їх забезпечення і фінансування;

– Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо здійснення дієвого контролю за проведенням заходів підготовки громадян до національного спротиву у Центрах та порядку їх звітності, формування ефективної матеріально-технічної бази;

– у цільових регіональних програмах (обласних, районних) рад територіальних громад обов'язково передбачити джерела фінансування регіональних Центрів підготовки громадян до національного спротиву;

– створити єдину організаційну структуру регіональних (обласних) Центрів підготовки громадян до національного спротиву;

– визначити профільний структурний підрозділ в державних (військових) адміністраціях, який б відповідав за організацію та ефективне функціонування Центрів підготовки громадян до національного спротиву.

Список використаних джерел

1. В Україні створять центри підготовки до національного спротиву. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3983606-v-ukraini-stvorat-centri-pidgotovki-do-nacionalnogo-sprotivu.html>
2. Про функціонування центрів підготовки до національного спротиву. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2025 р. № 478. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/478-2025-п#Text>
3. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX . URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>

РОЗДІЛ II. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ГАРАНТУВАННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД)

Крусян Анжеліка Романівна,
*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
вчений секретар Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Місцева демократія, маючи глибоке історичне коріння, починаючи з часів Стародавньої Греції, зокрема її практичної реалізації в містах-полісах та відображення її теорії у трактатах філософів цього історичного періоду (Перікла, Платона, Аристотеля, Епікура), завжди привертала до себе увагу та залишається актуальною темою сьогодення особливо у контексті децентралізації публічної влади та удосконалення місцевого самоврядування.

У процесі розвитку демократичних тенденцій децентралізації публічної влади в Україні, зростають значення і роль форми прямої місцевої (локальної) демократії.

Законодавчий і доктринальний розвиток конституційно-правового інституту місцевої демократії має безпосередній зв'язок із подальшим удосконаленням організації і функціонування місцевого самоврядування.

Важливим є те, що в процесі реалізації та застосування ефективних форм локальної демократії територіальна громада виявляє себе як первинний суб'єкт публічних прав на відповідній території, як джерело публічно-самоврядної влади.

Безумовно, що серед форм прямої місцевої демократії виокремлюється така форма як вибори. Адже через їх посередництво територіальна громада визначає своїх представників і наділяє їх мандатами щодо здійснення її самоврядних прав. Втім, правовий режим воєнного стану, що продовжується в Україні [1], обумовлює наявність обмеження форм прямої демократії. В умовах війни спостерігається звуження простору для прямої демократії, що обумовлено, перш за все, необхідністю забезпечення національної безпеки. Зокрема, аналіз конституційного, виборчого законодавства, а також судової практики свідчить про несумісність воєнного стану із дотриманням конституційних принципів виборчого права, а отже і проведенням будь-яких демократичних виборів, референдумів та інших форм прямої демократії, у тому числі на рівні місцевого самоврядування. Водночас Україна як демократична, правова держава (ст. 1 Конституції України) не може відмовитись від демократії.

Для забезпечення перемоги у російсько-українській війні, а також для подальшого повоєнного розвитку України та її вступу до ЄС важливим є збереження демократичних традицій та, зокрема, утвердження місцевого самоврядування.

Актуальним є питання адаптації демократичних механізмів, тобто пошук нових засобів реалізації демократичних процесів в екстраординарних умовах. Зокрема, підтримка громадянського суспільства з боку публічної влади, розвиток громадських ініціатив, інших форм участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення є критично важливими для утвердження демократичних принципів та продовження децентралізаційної реформи навіть в умовах війни. Взаємодія між владою та громадянським суспільством має бути на основі діалогу та сумісного розв'язання актуальних проблем. Саме на врегулювання цих питань спрямований Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 09 травня 2024 року [2], який набув чинності 8 січня 2025 р. (далі: Закон). Закон сприятиме розширенню форм участі громадян у процесах ухвалення рішень на місцевому рівні, ефективізації співпраці органів місцевого

самоврядування та жителів, більшої відкритості та підзвітності органів місцевого самоврядування. Тому його прийняття стало важливим кроком у контексті децентралізації публічної влади та підвищення ефективності місцевого самоврядування. Зокрема до основних інновацій Закону в цьому аспекті слід віднести такі. По-перше, деталізовані певні терміни, зокрема «загальні збори жителів», «конференція жителів», «житель». По-друге, введено новий термін – «форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення». До їхнього переліку включено: місцевий референдум; загальні збори (конференція) жителів; місцева ініціатива; громадські слухання; участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету; публічні консультації; консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування; громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; інші форми участі, що не суперечать закону. Важливим є те, що Закон передбачає можливість участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення не тільки безпосередньо, але й з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, що є важливим у контексті диджиталізації місцевого самоврядування. По-третє, розширено можливості молоді щодо участі в місцевому самоврядуванні (молоді жителі, починаючи з 14 років, отримали право ініціювати та брати участь у таких «формах участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення», як місцева ініціатива, громадські слухання, публічні консультації, консультативно-дорадчий орган). По-четверте, імперативно передбачено, що до 1 січня 2027 року сільські, селищні та міські ради зобов'язані затвердити статuti територіальних громад або ж привести вже наявні статuti у відповідність до вимог Закону. Це є важливим з огляду на значущість та роль Статутів у регулюванні питань місцевого значення та реалізації багатьох із зазначених форм участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. По-п'яте, посилено вимоги щодо підзвітності виборних осіб місцевого самоврядування тощо.

Отже, Закон охоплює значний спектр питань та є дійсно важливим для зміцнення демократичних процесів на місцевому рівні, а також має децентралізаційну спрямованість. Проте для ефективної реалізації його інноваційних положень необхідним є їх доктринальний аналіз.

Тим більш, що деякі положення представляються дискусійними, що може ускладнювати практичне застосування Закону. Зокрема, виникають питання щодо категоріального апарату та термінів, які містить Закон. Так, представляється теоретично некоректним застосування у назві Закону вербальної конструкції «народовладдя на рівні місцевого самоврядування». Традиційно термін «народовладдя» визначається як належність влади народові, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади (ст. 5 Конституції України). Суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, яка на місцевому рівні здійснює гарантовану демократичною державою (джерелом влади в якій є народ) публічно-самоврядну діяльність. Територіальна громада не має суверенітету, ця властивість належить народу, нації та державі. У такому випадку суверенні права держави трансформуються в самоврядні права територіальних громад. Тому суб'єктом місцевого самоврядування повинен визнаватися не народ України, а територіальна громада як нормативно-правова модель самоорганізації населення з відповідними організаційними (публічно-владними) структурами. Звідси представляється теоретично дискусійним використання законодавчої конструкції «народовладдя на рівні місцевого самоврядування».

Для розкриття концепту територіальної громади – «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста» (ч. 1 ст. 140 Конституції України) вельми важливе значення має законодавче визначення терміну «житель» як «громадянин України, який задекларував або зареєстрував місце проживання на території територіальної громади або фактичне місце проживання/перебування якого підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (далі – житель, який проживає), крім військовослужбовця строкової служби, фізичної особи, яка за вироком суду перебуває у місці позбавлення волі» (зміни до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Безумовно, позитивним є те, що відповідно до цього визначення набуває прав вирішувати питання місцевого значення велика кількість людей, які були вимушені покинути свої домівки через війну, мається на увазі внутрішньо переміщені особи. Водночас віднесення до жителів громад тільки громадян України, без зазначення інших осіб, які можуть постійно проживати на певній території на законних підставах, представляється спірним.

Отже, до складу територіальної громади можуть входити не тільки громадяни України, але й особи без громадянства, іноземці, що постійно проживають у межах села, селища, міста і які мають відповідно до ст. 26 Конституції України ті самі права, свободи і обов'язки, що й громадяни України, «за винятками, встановленими Конституцією, законами або міжнародними договорами України».

Крім того, таке визначення не кореспондує міжнародним стандартам місцевої демократії, до яких, окрім Європейської хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Європейської Хартії щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях (Хартія не має статусу конвенції, була прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 року) тощо, відноситься Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року. Відповідно до ст. 2 «для цілей цієї Конвенції термін «постійні мешканці-іноземці» означає осіб, що не є громадянами держави, на території якої вони мешкають на законних підставах» [3].

Для успішної реалізації змін, передбачених Законом, необхідним є забезпечення впровадження нових процедур. Так, потрібно розробити та прийняти нормативно-правові акти, вказівки на які є у його тексті (наприклад, закон про порядок проведення публічних консультацій органами місцевого самоврядування, про порядок проведення громадського оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування) та розробити чіткі механізми впровадження інноваційних форм участі громад у вирішенні питань місцевого значення, адже без цього їх реалізація може бути неефективною.

Важливим є організувати навчання та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування, які можуть не мати необхідних знань і навичок для реалізації нових норм, а також потрібно інформування жителів про нові можливості та механізми їх участі у вирішенні питань місцевого значення. І тут актуальним аспектом є підвищення рівня політико-правової культури територіальних громад з метою формування свідомого суб'єкта місцевого самоврядування. Для цього потрібна широка систематична просвітницька робота та інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

Втім, зазначенні недоліки та пропозиції не зменшують ролі Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування», що розширює можливості місцевої демократії та має важливе значення для децентралізації, яка не тільки проходить випробування воєнним часом, підтверджуючи свою спроможність, але й продовжується з метою утвердження України як демократичної, правової, децентралізованої, європейської держави.

Список використаних джерел

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Закон України від 9 травня 2024 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20#Text>
3. Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text

Марцеляк Олег Володимирович,
*доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник Інституту
держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Вагоме місце в системі народовладдя більшості розвинутих демократичних країн займають референдуми, які за своєю правовою природою виступають доволі ефективним способом розв'язання різноманітних суспільно значущих проблем як на загальнодержавному, так і регіональному й місцевому рівнях. Відтак, місцеві референдуми нарівні з національними, слід розглядати важливою формою безпосередньої демократії, базовим явищем народовладдя, вищим проявом реалізації громадянами свого природного права на здійснення влади у суспільстві й державі та конституційного права на участь в управлінні державни справами.

Можемо резюмувати, що місцеві референдуми являють собою важливу форму безпосереднього здійснення місцевої демократії, правова природа якої полягає у прийнятті громадянами – членами відповідної територіальної громади, що мають право голосу, найважливіших рішень місцевого значення шляхом таємного голосування, які є обов'язковими до виконання в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Зарубіжний досвід свідчить, що місцеві референдуми бувають різноманітними.

I. В залежності від підстав проведення вони класифікуються на:

а) обов'язкові референдуми, проведення яких обов'язкове, оскільки це передбачено національним законодавством чи місцевими правовими актами. Так, доволі часто предметом обов'язкових місцевих референдумів є питання зміни території. Наприклад, в Албанії обов'язково проводиться референдум у випадку зміни територіальних кордонів адміністративних одиниць, навіть якщо кінцеве рішення з цього питання приймається парламентом у формі закону. Аналогічно це питання вирішується і в Угорщині, де референдум передбачено при будь-якому об'єднанні чи поділі муніципалітетів, або ж при зміні меж

району в муніципалітеті. В Чехії обов'язковий референдум проводиться у випадку поділу комуни, причому у тій її частині, яка має намір відділитися. Предметом обов'язкових місцевих референдумів можуть бути й інші питання.

б) ініційовані відповідними суб'єктами (місцевими радами, територіальними громадами відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо).

II. Залежно від суб'єкта ініціювання місцеві референдуми бувають:

а) референдуми на вимогу частини виборчого корпусу (інколи їх називають петиційними). Такий різновид референдуму передбачений в більшості країн, де має місце цей інститут. При цьому необхідна кількість підписів виборців щодо проведення місцевого референдуму в різних країнах різниться: в Естонії – це 1 % виборців або щонайменше п'ять підписів виборців, у Вірменії, Росії та Фінляндії – 5 % виборців. Натомість у Чехії для організації такого референдуму потрібно зібрати 30 % підписів виборців – в комунах до 3 000 жителів, в Македонії та Італії (регіональний референдум) – 20 % виборців, в Албанії і на Мальті – 10 % виборців (однак в Албанії це повинно складати не більше 20 000 виборців), в Болгарії – 25 % зареєстрованих виборців (хоча муніципальна рада зобов'язана організувати голосування тільки у тому випадку, якщо цього вимагає половина зареєстрованих), в Люксембурзі – одна п'ята виборців в комунах з населенням більше 3 000 мешканців і одна четверта – в інших комунах. В Угорщині кожне територіальне утворення самостійно приймає рішення про необхідну кількість підписів виборців на підтримку референдуму в межах від 10 до 25 %.

Як правило, ініціатори проведення референдуму, що є жителями відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на території якої планується проведення референдуму, у своїй петиції повинні сформулювати предмет референдуму, засвідчити петицію своїм особистим підписом і зазначити в ній своє прізвище, професію чи рід заняття, адресу проживання.

Терміни, протягом яких мають бути зібрані підписи на підтримку ініціативи проведення референдуму в різних країнах різні: місяць – в Угорщині, 30 днів – у Вірменії, 60 днів – у Польщі, три місяці – в Італії. В таких країнах як Албанія, Бельгія, Естонія, Люксембург, Мальта, Фінляндія, Чехія для проведення консультативного чи відмінюючого референдуму терміни збору підписів не передбачені.

б) референдуми на вимогу органів влади. Національним законодавством ряду країн передбачено проведення місцевих референдумів на вимогу органів влади регіону (в Болгарії на вимогу губернатора, в Австрії, в залежності від земель, це можуть бути ландтаги (парламенти) цих земель або певна кількість їх депутатів), представницького органу комуни (при цьому ініціатива про призначення референдуму може виходити від самої муніципальної ради (Бельгія, Македонія, Ірландія, Люксембург, Чехія, Естонія, Угорщина, Португалія, Фінляндія), або ж частини її депутатів (Болгарія, Угорщина), або ж однієї з її комісій (Угорщина), або ж виконавчого комітету представницького органу (Португалія) чи мера (Болгарія). В деяких країнах проведення місцевого референдуму вимагає згоди відповідних законодавчих і виконавчих органів. Так, в Іспанії мер може призначити референдум тільки зі згоди більшості членів муніципальної ради і національного уряду.

III. В залежності від правової (юридичної) сили рішень референдуму:

а) імперативні, коли рішення місцевого чи регіонального референдуму є остаточними, мають юридичну силу, носять обов'язковий характер (Вірменія, Болгарія, Македонія, Іспанія, Угорщина, Польща, Франція). У Португалії референдум має силу імперативного, якщо у ньому прийняло участь більше 50 % виборців.

б) консультативні, коли радше проводиться опитування суспільної думки жителів громад з певного питання і рішення референдуму не мають загальнообов'язкового характеру (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Швеція). В Албанії референдум має консультативний характер у випадку зміни територіальних кордонів, що вимагає прийняття національного закону; в Італії консультативний референдум проводиться з питання створення нового регіону чи передачі певної території одного регіону іншому; в Чехії референдум має консультативний характер, коли він стосується питань, що відносяться до консультативних повноважень комуни.

IV. Залежно від характеру референдуму: а) призупиняючі; б) відмінюючі.

Більшість регіональних і місцевих референдумів мають призупиняючий характер (Вірменія, Іспанія, Нідерланди, Швейцарія (хоча кантональним правом цієї країни можуть бути передбачені і

відмінючі референдуми). В Австрії результат референдуму залежить від законів суб'єктів федерації. Відмінючі регіональні та місцеві референдуми зустрічаються рідше. До числа країн, які передбачають такий різновид референдумів належать Мальта (правда, жодного разу він не проводився) та Італія.

V. В залежності від предмету референдуму: а) зміна меж територій; б) питання фінансового характеру тощо.

На місцеві та регіональні референдуми можуть виноситися різні питання і, як правило, список таких питань законодавством зарубіжних країн не обмежується (Албанія, Македонія, Мальта, Польща, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія, Естонія, Швейцарія). Існують тільки вимоги, що питання, які виносяться на референдум, мають відповідати національному і регіональному законодавству або нормам вищестоящего територіального органу чи повноваженням відповідного органу місцевого самоврядування. Хоча ряд держав виключають певні галузі із сфери дії референдуму. Наприклад, у Вірменії, Бельгії, Італії, Іспанії, Португалії і Хорватії виключені із сфери дії референдуму бюджетні, фінансові і податкові питання, або ж такими питаннями не можуть бути питання пов'язані з призначенням певних посадових осіб (Вірменія, Бельгія, Угорщина).

Що ж стосується практики проведення місцевих референдумів, то слід відзначити, що найчастіше вони проводяться на «батьківщині» цього інституту в Швейцарії. Хоча доволі активно цю форму народовладдя використовують і в Італії, Нідерландах, Македонії, Угорщині та Швеції [1, с. 457–463].

В Україні станом на 2009 р. було проведено 150 місцевих референдумів: 55 – з питань адміністративно-територіального устрою; 36 – з питань зміни назви населеного пункту; 34 – з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 12 – з питань благоустрою населених пунктів; 12 – з земельних питань; 9 – з інших питань. Всього з 1991 р. по червень 2012 р. було проведено 165 місцевих референдумів [2, с. 180]. Надалі місцеві референдуми в нашій країні не проводилися у зв'язку з набуттям чинності Закону України «Про всеукраїнський референдум» і припиненням дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Однак виходячи з тої кількості місцевих референдумів, які мали місце в Україні до 2012 р., і

з тих питань, які виносилися на референдум, можна зробити висновок, що ця форма безпосередньої демократії є доволі ефективною, вона має свої безумовні переваги і вітчизняний законодавець зобов'язаний якнайшвидше прийняти відповідний закон, який унормує втілення такої форми народного суверенітету на місцевому рівні в нашій країні.

Список використаних джерел

1. Марцеляк О. В. Муніципальні референдуми та інші інститути безпосередньої муніципальної демократії. *Місьцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти* : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 450–475.
2. Бакумов О. С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації : монографія. Харків : Право, 2015. 248 с.

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

ПОНЯТТЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В СУЧАСНІЙ ТЕОРІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА: ДИСКУСІЙНІ РОЗДУМИ

Теорія муніципального права, в розробці якої вагомих внесок зроблено українськими правознавцями-муніципалістами (М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.), послуговується власним, специфічним понятійно-термінологічним апаратом. Поняття і категорії цієї теорії неминуче взаємодіють із понятійно-термінологічним апаратом галузевих правничих дисциплін, із якими муніципальне право перебуває в тісних зв'язках: конституційним, адміністративним, цивільним, земельним, господарським та ін. і, безумовно, також із загальною теорією права.

Понижчі дискусійні тези присвячені теорійним проблемам, що їх викликає використання доволі широко вживаної терміносполуки «муніципальні права людини»/«особистості» [1–2; 3, с. 236; 4–11] та її смислового навантаження. Змушений визнати, що свого часу і автор цих рядків також віддав данину цій термінологічній конструкції, не вдаючись, однак, до її критичного теорійного аналізу [12, с. 26–30]. Нині, повертаючись до цього питання, яке насправді такого аналізу заслуговує, дозволю собі відзначити таке.

Видається далеко не випадковим, що у низці праць науковців міститься непомітний перехід від «муніципальних прав людини» до «муніципальних прав» (справжніми суб'єктами яких є, по суті, не «кожен», а «член територіальної громади»).

Суть питання полягає в тому, *чи* існує у муніципально-правовій реальності (і, якщо існує, то *як*) феномен, відображуваний відповідним поняттям і позначуваний згаданою вище терміносполукою, і якщо існує, то якою є природа цього явища? За яких умов уживання згаданої терміносполуки в науці теорії муніципального права є виправданим та обґрунтованим? Чи допустиме використання поняття муніципальних

прав людини як синоніму муніципальних прав члена територіальної громади?

З цього приводу позначимо основні проблемні аспекти поставлених питань.

1. Очевидний факт належності кожного з мешканців сіл, селищ і міст до кола *людей і особистостей* не означає, що суб'єктивні юридичні права члена територіальної громади перетворюються на права *людини*.

2. Людські права виникають з властивої людині гідності та із загальнолюдських потреб (П. М. Рабінович) та інтересів. Однак уселюдський характер потреби бути членом такого колективного утворення як територіальна громада далеко не є очевидним.

3. Права людини (людські права) є універсальними й такими, що належать кожній людині без винятку, тоді як коло членів територіальних громад є вочевидь вужчим, аніж коло людей.

4. Зміст обов'язків публічної влади по відношенню до людини та об'єкт цих обов'язків визначають не адміністративно-територіальний рівень здійснення цих обов'язків як такий, а зміст людських потреб. Останні ж, своєю чергою, не залежать від рівня їхнього публічно-владного забезпечування. Так, потреби людини у їжі, воді, чистому повітрі, свободі тощо не змінюється в залежності від того, які саме органи публічної влади (державні чи муніципальні) їх забезпечуватимуть.

Існування різних рівнів здійснення буттєвих прав людини та їх забезпечування публічною владою не перетворює кожне із таких рівнів на новий вид людських прав. Чи, за такою логікою, з огляду на реальні та символічні зв'язки людини зі спільнотами різних рівнів, доречно було б вести мову не тільки про «муніципальну», а й про «сімейну», «будинкову», «місцеву», «регіональну», «загальнодержавну» та «міжнародну» людину та, відповідно, про «сімейні», «будинкові», «місцеві», «регіональні», «загальнодержавні» та «міжнародні» права людини? На наш погляд, навряд чи.

5. Соціально-рольовий характер низки людських прав (дитина, мати, подружжя, покупець/продавець та ін.), до яких, вочевидь, належить і права членів ТГ, може утворювати спеціальні (групові) правові статуси (як загальносоціальні, так і спеціально-юридичні (П. Рабінович), але в будь-якому випадку не універсальні.

6. Згідно з Конституцією України, виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих

прав і свобод; основні обов'язки громадянина (п. 1 ч.1 ст. 92). З огляду на це локальними актами ОМС жодного *нового* права і свободи людини визначено бути не може (конституційна недопустимість). Натомість може бути встановлено лише особливий механізм (спосіб) реалізації таких прав у відносинах людини з ОМС. Існування такого механізму, своєю чергою, аж ніяк не може призвести до появи нового буттєвого (основоположного, загальносоціального) права, але тільки до виникнення низки *суб'єктивних юридичних прав* як явища позитивно-правового.

7. Своєю чергою, суб'єктивні юридичні (конституційні, муніципальні тощо) права не можуть бути ототожені з буттєвими правами людини. Юридичне закріплення низки можливостей особи у відносинах з ОМС не є достатньою підставою вести мову про належність цих можливостей до муніципальних прав *людини*. Натомість ці можливості є суб'єктивними юридичними правами, складовою муніципально-правового статусу *особи як члена ТГ*.

Довести природність, невід'ємність та невідчужуваність «муніципальних прав» можна було б, лише попередньо довівши «природність» (на протигагу культурній «встановленості») включення людини до групи (кола) мешканців села, селища, міста. Проте, міркуючи за аналогією про здійснення прав людини у її відносинах із державою, звернемо увагу, що природними є право *на* громадянство (на його набуття) та можливість його зміни, але не права громадянина. Природними ж, натомість, є право людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання, так само як і право вільно набути членства в ТГ та право вільно змінити його.

Відтак недопустимість логіко-сміслового ототожнення прав людини з правами громадянина корелює з недопустимістю такого ототожнення, відповідно, прав людини та суб'єктивних (юридичних) муніципальних прав.

Таким чином, підсумовуючи, можна висувати, що з концептуально-методологічного погляду, поява в теорії муніципального права розглядуваної терміносполуки зобов'язана, ймовірно, певному браку уваги до питань праворозуміння, теорії суб'єкта права та антропології права. Наслідком цього іноді може ставати недостатньо чітке розрізнення прав «природних» (буттєвих, основоположних, загальносоціальних) та позитивних (суб'єктивних юридичних). Останні, слугуючи лише і саме соціальним механізмом забезпечування перших,

навряд чи здатні створювати нові види базових людських потреб, а відтак, і нових видів бутєвих людських прав, – на противагу, однак, суб'єктивним юридичним правам особи у відносинах із місцевими органами публічної влади.

Список використаних джерел

1. 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.
2. Литвиненко І. Л. Особливості муніципально-правового статусу людини і громадянина в Україні, в *Держава і право*: зб. наук. праць. *Юрид. і політ. науки*. 2000. Вип. 8. С. 175–182.
3. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник. Харків : ТОВ «Одисей», 2008.
4. Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація. *Форум права*. 2009. № 2. С. 369–374.
5. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2010. 656 с.
6. Левенець А. В. Муніципальні права людини в Україні. *Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління*. 2014. Том 1. № 2/2. С. 189–196.
7. Кофман Б. Я. Муніципальні права людини (особистості) як фактор вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 64–71.
8. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Муніципальні права людини як нова константа національного муніципального та конституційного права. *Право України*. 2020. № 10. С. 63–80.
9. Батанов О. В. Муніципальні права людини в умовах глобалізації: тенденції становлення та особливості реалізації. *Права людини в Україні та у зарубіжних країнах: проблеми теорії та нормативноправової регламентації* / за заг. ред. Н. В. Мішиної. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2020. 392 с.
10. Боярський О. О. Становлення феноменології муніципальної людини в межах громадянського суспільства і держави. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 110–118.
11. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Парадигма «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина» як стратегічний напрям розвитку державності в умовах глобалізації // 176 (2023): 3RD ISPC «Modern directions and movements in science» (October 26-28, 2023; Luxembourg, grand duchy of Luxembourg). С. 97–105.
12. Рабінович С. П. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів місцевого самоврядування : конспект лекцій. Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка. Львів : Малий видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2015. 184 с.

Барвіненко Віталій Дмитрович,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»*

ДО ПИТАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ОСОБИСТОСТІ

Тематика забезпечення екологічних прав людини і громадянина набуває особливої актуальності в сучасних умовах, коли екологічні виклики стали одними з ключових для сталого розвитку суспільства. В Україні роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічних прав особистості є надзвичайно важливою (особливо значущою ця роль стала у процесах ліквідації наслідків збройної агресії за умов одночасного проведення масштабної реконструкції). Однак, територіальні громади стикаються з численними викликами, такими як нестача фінансових і кадрових ресурсів, недостатня обізнаність про сучасні стандарти прав людини в екологічній сфері, так само як і про так звані «найкращі (або «кращі») практики» у сфері екології.

Стандарти та рекомендації Ради Європи, а також приклади найкращих практик її країн-членів, можуть стати важливим інструментом для розвитку місцевого самоврядування в Україні. Водночас, відсутність систематичної імплементації цих стандартів та брак національних механізмів адаптації створюють прогалини у виконанні міжнародних зобов'язань держави. Таким чином, дослідження можливостей застосування європейських стандартів та практик у сфері екологічних прав на рівні місцевого самоврядування є важливим як для наукового аналізу, так і для практичного впровадження реформ.

Ця тема має особливе значення для розбудови демократичного суспільства, забезпечення прав людини та досягнення Цілей сталого розвитку в Україні (цілі сталого розвитку були запропоновані ООН, після їхнього оприлюднення у 2015 році Рада Європи долучилась до їхньої реалізації).

Виконання екологічних функцій та завдань залежить не лише від центральних органів публічної влади, але й від органів місцевого

самоврядування, які мають безпосередній контакт із членами територіальних громад та забезпечують реалізацію екологічних ініціатив на місцевому рівні. Стандарти Ради Європи та досвід країн-членів організації можуть стати ключовими ресурсами для впровадження екологічних реформ у контексті європейської інтеграції України в цілому (а зокрема і відбудови держави).

Конгрес місцевих та регіональних влад у своїй діяльності з питань екологічного спрямування керується тим, що Рада Європи розробила ряд документів та рекомендацій, спрямованих на забезпечення екологічних прав особистості. Слід зазначити, що Конгрес веде таку роботу послідовно, і що вона ґрунтується не лише на зазначених вище документах ПАРЄ, але й на інших документах, у тому числі на тих розробках (проєктах), які у кінцевому підсумку не було затверджено, але які містять важливі доктринальні узагальнення, інноваційні пропозиції та опис найкращих практик, що можуть стати у нагоді органам місцевого самоврядування. Нижче два приклади таких документів.

Першим є Проєкт Рекомендації ПАРЄ «Навколишнє середовище та права людини», оприлюднений 9 січня 2004 р. У цьому Проєкті органи місцевого і регіонального самоврядування згадуються в контексті Європейської ландшафтної конвенції. Варто нагадати, що в її Преамбулі органи місцевого і регіонального самоврядування наділяються важливими функціями екологічного спрямування, тому що Конвенцію було розроблено, «усвідомлюючи, що ландшафт сприяє формуванню місцевих культур і є основним компонентом європейської природної та культурної спадщини, який сприяє добробуту людей та консолідації європейської ідентичності», а також «визнаючи, що ландшафт є важливою складовою якості життя людини всюди: в містах і сільській місцевості, у деградуючій місцевості та місцевості високої якості, в місцевості виняткової краси та у звичайній місцевості» [1]. Отже, значущість Конвенції для цих органів є безспірною. Аналізований Проєкт пропонував інноваційний підхід до інтеграції екологічних стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема через забезпечення права громадян на здорове довкілля. Проєкт наголошував на необхідності залучення місцевих влад до моніторингу екологічної ситуації, управління природними ресурсами та популяризації екологічної освіти серед населення [2]. Тому цей

документ залишається актуальним та застосовується Конгресом.

Ще один важливий Проект, який досі не втратив актуальності, хоча його свого часу не було затверджено – це Проект загальних принципів охорони навколишнього середовища для сталого розвитку професора Мішеля Прієра GR-C(2004)23-Add від 26 серпня 2004 р. У цьому документі поєднані екологічні питання, у т. ч. щодо відповідної групи прав особистості, з питаннями стандартів сталого розвитку SDG. Попри те, що стандарти сталого розвитку було оновлено ООН у 2015 році, положення Проекту залишаються релевантними (наприклад, щодо того, щоб закріпити принцип права на безпечне навколишнє оточуюче середовище, принцип сталого розвитку природних та культурних ресурсів, принципи запобігання, обережності при їхньому використанні, принцип належного екологічного врядування [3]). Хоча документ залишився незатвердженим, його положення стали основою для подальшого формування політик та рекомендацій Ради Європи у цілому та особливо Конгресу, зокрема у сфері екології.

Таким чином, навіть ті ініціативи, які не отримали офіційного статусу, продовжують впливати на розвиток екологічних практик у Європі, слугуючи корисним джерелом ідей для розбудови місцевого самоврядування в Україні.

Крім того, поступово збільшується також і кількість справ, у постановках за якими Європейський суд з прав людини згадує про екологічні питання. Низку справ Конгрес цитує на своїй веб-сторінці тому, що у них йдеться про роль органів місцевого самоврядування у реалізації, гарантуванні, захисті прав людини у зв'язку з екологічними питаннями. Слід зауважити, що багато цих справ – це справи за участю України.

Ось приклади справ Європейського суду з прав людини, які стосуються екологічних питань і в яких підкреслюється роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні та захисті прав людини: Дубецька та інші проти України (Dubetska and Others v. Ukraine, заява № 30499/03, рішення від 10 лютого 2011 року); Гриненко проти України (Grinenko v. Ukraine, заява № 33627/06, рішення від 15 жовтня 2019 року); Логвиненко проти України (Logvinenko v. Ukraine, заява № 13448/07, рішення від 14 лютого 2019 року); Татар проти Румунії (Tătar v. Romania, заява № 67021/01, рішення від 27 січня 2009 року). Ці справи ілюструють важливість ролі органів місцевого самоврядування

у забезпеченні екологічних стандартів та захисті прав громадян, а також їхній потенціал у цій сфері. Конгрес регулярно публікує звіти з прикладами найкращих практик країн-членів у сфері екологічних прав.

Наприкінці доцільно узагальнити поточні виклики та можливості впровадження європейських стандартів у сучасній Україні (адже, попри наявність значних ресурсів, Україна стикається з багатьма викликами у впровадженні європейських стандартів). Основними серед них є нестача фінансування (цей виклик полягає у тому, що більшість місцевих бюджетів є недостатніми для реалізації масштабних екологічних проєктів. Залучення міжнародної допомоги та партнерських програм, таких як ініціативи Ради Європи, може стати виходом) та низький рівень обізнаності членів територіальних громад (багато з них не розуміють своїх екологічних прав та можливостей їх реалізації. Це можна змінити через навчальні програми, спрямовані на підвищення обізнаності). Водночас Україна має значний потенціал для застосування європейських практик через децентралізацію, яка вже дала змогу багатьом членам територіальних громад посилити свою роль у вирішенні місцевих проблем.

Імплементация стандартів Ради Європи та використання найкращих практик країн-членів може стати ключем до сталого розвитку територіальних громад в Україні, для поточного поновлення зруйнованих об'єктів та повоєнної відбудови країни. Органи місцевого самоврядування відіграють критичну роль у забезпеченні екологічних прав, і їх потенціал має бути використаний максимально ефективно. Залучення міжнародного досвіду, адаптація найкращих практик та активна участь членів територіальних громад в охороні навколишнього середовища тощо можуть створити передумови для сталого екологічного розвитку України в контексті європейської інтеграції. Важливу підтримку для цього Україна отримує від Ради Європи через фінансування окремих проєктів, у сфері місцевого самоврядування ці ініціативи реалізуються переважно через Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Список використаних джерел

1. Європейська ландшафтна конвенція. Офіційний переклад. URL : <https://rm.coe.int/16802f3fc0>
2. Environment and human rights – Parliamentary Assembly Recommendation 1614 (2003). Draft reply. Item to be considered by the GR-H at its meeting of 15 January 2004. URL : <https://rm.coe.int/09000016805de286>
3. Draft General Principles on Environment Protection for Sustainable Development by Professor Michel Prieur. GR-C(2004)23-Add (restricted) 26 August 2004. URL : <https://rm.coe.int/09000016805dc4f5>

Кондратенко Віталій Миколайович,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету
імені Володимира Винниченка*

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОБЛЕМНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ПОРІВНЯННЯ З ЄВРОПЕЙСЬКИМИ ПІДХОДАМИ

Повномасштабна російська агресія проти України змусила державу запровадити правовий режим воєнного стану, що призвів до необхідності перегляду підходів у сфері дотримання прав і свобод громадян. В умовах загроз національній безпеці, публічна влада опинилася перед складним завданням – знайти баланс між захистом державності та забезпеченням основних прав людини. Чинна Конституція України допускає тимчасове обмеження окремих свобод у період надзвичайних обставин [1]. Водночас міжнародні договори, зокрема Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, вимагають, щоб навіть за умов надзвичайного стану обмеження були обґрунтованими, пропорційними та виправданими.

Публічна влада стикається з низкою викликів у забезпеченні реалізації прав людини: гарантування соціального захисту внутрішньо переміщеним особам; відновлення функціонування судової системи на деокупованих територіях; регулювання інформаційного простору у межах демократичних стандартів; підтримка вразливих груп населення в умовах збройного конфлікту. У таких умовах зростає відповідальність держави за створення ефективного правового механізму реагування на порушення прав людини. Особливої актуальності набуває нормативне забезпечення реалізації права на життя, безпеку, недоторканність особи, де відбуваються бойові дії або гуманітарні кризи.

Станом на 2025 рік в Україні нараховується понад 5 мільйонів внутрішньо переміщених осіб, для яких критично важливим є доступ до медичної допомоги, житла, освіти та працевлаштування. Ці завдання лягають на плечі як центральної, так і місцевої влади, які мають взаємодіяти в межах чітких повноважень. Окрема проблема – правовий захист військовослужбовців та їхніх сімей. Держава має забезпечити

доступ до медико-соціальної допомоги, пільг, реабілітаційних програм, а також своєчасне розслідування випадків порушення їхніх прав під час виконання обов'язків. Саме тому, діяльність правозахисних інституцій, зокрема Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, має бути не лише декларативною, а й реальною: важливо вчасно реагувати на звернення, збирати дані про порушення, ініціювати зміни в нормативно-правових актах [2].

Особливе значення в контексті захисту прав людини набуває питання забезпечення прав цивільного населення, зокрема дітей, літніх людей та осіб з інвалідністю. Протягом збройного конфлікту спостерігається порушення таких базових прав, як право на життя, свободу пересування, доступ до освіти та медичної допомоги. Українське законодавство, реагуючи на нові виклики, було доповнене низкою нормативних актів, спрямованих на розв'язання гуманітарних питань, серед яких: спрощення процедур отримання допомоги внутрішньо переміщеним особам, зміни у сфері освіти для дітей із сімей переселенців, забезпечення психологічної підтримки тощо.

Однією з актуальних проблем стала реалізація права на свободу зібрань у період воєнного стану. Військово-цивільні адміністрації та органи місцевого самоврядування зобов'язані враховувати потреби громадян у участі у громадському житті, водночас забезпечуючи громадську безпеку. Досвід останніх років продемонстрував, що навіть за умов значних обмежень громадськість здатна брати активну участь у волонтерських і громадських ініціативах, спрямованих на підтримку вразливих категорій населення.

Варто підкреслити, що роль органів місцевого самоврядування у гарантуванні прав людини в умовах війни істотно зросла. Вони стали не лише провідниками державної політики на місцях, а й ініціаторами власних програм підтримки: створення центрів гуманітарної допомоги, психологічної підтримки, освітніх проєктів для дітей переселенців. Це свідчить про поступову децентралізацію системи захисту прав людини, що є одним із ключових напрямів європейської інтеграції України.

Окрему увагу варто приділити питанню захисту інформаційного простору. В умовах гібридної війни, коли громадяни піддаються масованим інформаційним впливам, важливим завданням є забезпечення свободи слова, водночас із протидією дезінформації. Український досвід у цій сфері вже стає предметом вивчення з боку

європейських партнерів, які зацікавлені у формуванні ефективних механізмів боротьби з фейками й пропагандою.

Водночас війна стала каталізатором для реформування вітчизняної системи захисту прав людини. Післявоєнний період вимагатиме нових рішень щодо реабілітації та інтеграції ветеранів, захисту прав жертв збройного конфлікту, забезпечення прав на відновлення житла, майна, соціальної справедливості. Вже зараз важливо закласти підвалини для майбутніх реформ, передбачивши у законодавстві ефективні механізми соціального захисту, доступу до правосуддя, підтримки найбільш вразливих категорій.

Досвід країн Європейського Союзу – Франції, Італії, Німеччини – демонструє приклади ефективного впровадження контролю за використанням надзвичайних повноважень. Так, у Франції обмеження діють лише у визначені законом строки під контролем парламенту, а в Італії судові інстанції можуть скасовувати рішення уряду в разі непропорційного втручання у сферу прав людини. Порівняльний аналіз із досвідом держав Європейського Союзу засвідчує, що в країнах-членах ЄС також використовуються спеціальні правові режими під час воєнних чи надзвичайних станів [3, с. 89]. Однак у цих державах велика увага приділяється прозорості ухвалення рішень, широкому залученню громадськості до обговорення обмежень, чіткому визначенню строків і підстав для обмеження прав, а також посиленню судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Не менш важливим є співробітництво з міжнародними організаціями, такими як ООН, Рада Європи, ОБСЄ, ЮНІСЕФ, які здійснюють моніторинг дотримання прав людини, надають рекомендації та гуманітарну допомогу. Впровадження рекомендацій цих організацій дозволяє адаптувати національне законодавство до міжнародних стандартів і посилити правові гарантії для населення [4, с. 57]. Крім того, важливо враховувати рекомендації міжнародних правозахисних структур. Україна поступово впроваджує механізми, які дозволяють адаптувати законодавство до положень міжнародного гуманітарного та правозахисного права, зокрема рекомендацій Венеційської комісії [5].

У загальному підсумку, забезпечення прав людини в умовах збройного конфлікту є багатокомпонентним завданням, що потребує системного підходу. Публічна влада має не лише адаптуватися до

нових викликів, а й сформуванню надійної моделі гарантій прав і свобод, яка відповідатиме демократичним засадам і міжнародним стандартам. Вітчизняний досвід є унікальним і заслуговує на вивчення на міжнародному рівні. Подальша гармонізація законодавства із європейськими стандартами, розвиток правової культури та дієва взаємодія держави, суспільства і міжнародних інституцій сприятимуть створенню сучасної системи захисту прав людини, здатної відповідати на найскладніші виклики сучасності та подальші загрози. Водночас врахування європейського досвіду має базуватися на таких пріоритетах: чітке визначення меж обмеження прав у законодавстві; механізми парламентського і судового нагляду; підзвітність органів виконавчої влади й місцевого самоврядування перед суспільством; відкритість державної політики в умовах кризи.

Список використаних джерел

1. Конституція України: із змінами і доповненнями станом на 1 січня 2024 р. Київ: Парламентське видавництво, 2024. 124 с.
2. Управління Верховного комісара ООН з прав людини. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні: грудень 2023 р. Женева : OHCHR, 2023. 38 с.
3. Council of Europe. Emergency powers and the protection of fundamental rights in France. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2020. 135 p.
4. Bianchi A. Human Rights in Emergencies: The Italian Constitutional Perspective. Milano : Giuffrè Editore, 2021. 210 p.
5. Венеційська комісія. Висновок щодо дотримання прав людини в умовах надзвичайного стану: Україна. Страсбург : Рада Європи, 2023. 42 с.

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

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФОРМ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ТА ДЕЛІБЕРАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ (НА ПРИКЛАДІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА ХАРКОВА)

Територіальна громада міста Харкова використовує різноманітні інструменти прямої, партисипативної (учасницької) та деліберативної демократії з метою залучення мешканців до місцевого врядування. Чинне законодавство України визначає широкий спектр форм такої участі громади – від місцевих референдумів, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, громадських слухань, до участі жителів у плануванні бюджету (громадський бюджет), публічних консультацій та консультативно-дорадчих органів тощо [1]. У Харкові практикувалися майже всі ці інструменти, хоча їх реалізація та ефективність були нерівномірними. Так, одним із важливих напрямів демократії участі в Харкові є залучення молоді до прийняття рішень. З 2015 року при міському голові діє Молодіжна рада – консультативно-дорадчий орган, що покликаний представляти інтереси молоді міста. Цей орган формується шляхом відкритого конкурсу. Наприклад, у склад V скликання Молодіжної ради (2024 р.) увійшли 50 харків'ян віком 16–33 роки, відібраних конкурсною комісією за мотивацією та досвідом з-поміж 95 заявників [2]. Молодіжна рада організовує різноманітні проекти для розвитку молоді та співпрацює з підрозділами міської ради. Формально до функцій ради належить надання рекомендацій владі щодо молодіжної політики та участі молоді у програмах розвитку міста. Вважаємо, що незважаючи на майже 10-річну історію, харківська Молодіжна рада так і не стала впливовим консультативним органом у виробленні місцевої політики. Участь ради у процесах управління носить здебільшого номінальний характер тобто вона долучалася до них лише тоді, коли це було потрібно міській владі. Наприклад, Молодіжна рада значилась співрозробником Міської

цільової програми «Громадський бюджет міста Харкова на 2018–2021 роки» [3]. Водночас самі члени ради подавали власні проекти на цей громадський бюджет і отримували фінансування (такий випадок мав місце у 2018 році), що створило конфлікт інтересів, адже рада повинна радше рекомендувати, як витратити бюджетні кошти на молодь, а не змагатися за них. Натомість рада зосередилася на проведенні іміджевих заходів (наприклад, акція «Кава з мером» для зустрічі молоді з міським головою) та навіть волонтерських акцій, мало пов'язаних із функціями дорадчого органу. Отже, молодіжна рада в Харкові наразі виконує переважно декоративно-представницьку роль. Вона сприяє активності молоді (через проекти, волонтерство, заходи), але, на нашу думку, не має суттєвого впливу на ухвалення рішень чи зміст молодіжної політики міста.

Харків одним із перших в Україні запровадив механізм електронних петицій після внесення у 2015 році змін до Закону України «Про звернення громадян», які узаконили е-петиції як особливу форму колективного звернення громадян [4]. Вже з грудня 2015 р. на сайті міської ради запрацювала система подання петицій, встановлено відносно високий поріг підтримки – 5 000 підписів за 90 днів для розгляду петиції міською владою (первісно у 2015 р. поріг був 1 000, який був підвищений згодом). Електронні петиції стали доступним інструментом учасницької демократії, яким активно користуються харків'яни, особливо для вирішення актуальних локальних проблем. За період 2022–2023 років (в умовах воєнного стану) на веб-платформі міськради було подано 86 петицій. Тематика звернень відображає нагальні потреби громади: значна частина петицій стосується благоустрою та інфраструктури, зокрема вуличного освітлення (6 петицій), роботи громадського транспорту (ще 6), ремонту доріг (3 петиції). Інші ініціативи порушували питання встановлення автоматів з питною водою, перейменування топонімів, організації дорожнього руху тощо. Незважаючи на активність громадян, подолати високий поріг голосів вдалося лише поодиноким петиціям. Лише 1 з 86 петицій у 2022–2023 рр. набрала необхідні 5 тисяч підписів, йдеться про ініціативу дерусифікації міського простору. Петиція щодо перейменування скверу «Дружби України і Росії» на «Сквер Тепловиків» (на честь працівників комунального

підприємства) [4]. Цю петицію було подано 25 травня 2023 р., вона швидко зібрала потрібну підтримку і міська рада ухвалила рішення. Сквер «Дружба» офіційно перейменовано на «Сквер тепловиків». Даний кейс продемонстрував, що електронна петиція може призвести до конкретного рішення влади, якщо має значний суспільний відгук. Слід зазначити, що потенціал е-петицій як інструменту впливу на місцеву політику реалізований не повністю. Брак поінформованості мешканців про цей механізм та недостатня реактивність влади призводять до того, що на місцевому рівні петиції часто відіграють скоріше номінальну, ніж реальну роль. Водночас поодинокі успіхи (як-от перейменування скверу) підтверджують, що за належної підтримки громади петиції здатні вирішувати локальні проблеми.

Іншим цифровим інструментом участі стали онлайн-консультації з громадськістю. Ця форма деліберативної демократії передбачає обговорення проектів рішень або громадських питань у форматі електронних консультацій (наприклад, через веб-сайт ради чи спеціальні платформи). У Харкові прикладом є публічні консультації щодо перейменувань міських об'єктів, актуальні у процесі декомунізації та дерусифікації топонімії. Так, у листопаді 2019 року міська рада оголосила громадське обговорення (у форматі електронної консультації на офіційному сайті) щодо повернення проспекту Петра Григоренка імені маршала Г. К. Жукова [4]. Фактично мерія провела онлайн-«слухання», аби продемонструвати підтримку цієї ініціативи (що викликало критику з боку Інституту національної пам'яті та громадськості). У 2022–2023 роках, з огляду на масове перейменування топонімів, консультації з громадськістю координувала вже Харківська обласна військова адміністрація (ОВА). 17 липня 2024 року ОВА оголосила електронні консультації щодо перейменування понад 200 вулиць і об'єктів у Харкові, запросивши громадян подавати свої пропозиції онлайн або електронною поштою. Протягом обговорення мешканці подали десятки конкретних варіантів нових назв для кожної зі вказаних вулиць, наприклад, для вулиці Юрія Гагаріна пропонувалися назви на честь Михайла Алексеєнка, Дмитра Білоуса, Олени Теліги тощо [5]. Після завершення консультацій ОВА оприлюднила звіт із переліком усіх пропозицій і зазначенням, які з них підтримані фаховою комісією. Цей випадок показує, що онлайн-консультації можуть залучити ширше коло

громадян до обговорення місцевої політики, ніж офлайн-зустріч, і стати корисним додатком до представницьких механізмів. Водночас ефективність е-консультацій залежить від якості зворотного зв'язку, наскільки прозоро узагальнюються результати і враховуються пропозиції громадян при прийнятті остаточного рішення. У наведеному прикладі значна частина рекомендацій громадськості щодо перейменувань була врахована експертною комісією, хоча остаточне рішення ухвалювала міська рада. Загалом електронні консультації в Харкові застосовуються епізодично, переважно для топонімічних чи нормативних питань, але мають правове підґрунтя у вигляді розпоряджень ОВА та рішення міськради і можуть розвиватися надалі як зручний канал громадської участі.

Громадський бюджет (бюджет участі) є інструментом учасницької демократії, що дозволяє мешканцям безпосередньо вирішувати, на які проекти розвитку громади спрямувати частину коштів міського бюджету. Зазначимо, що у Харкові громадський бюджет був впроваджений у 2017 році. Міська рада затвердила Міську цільову програму «Громадський бюджет (бюджет участі) міста Харкова на 2018–2021 роки» [6]. Програма передбачила значний обсяг фінансування – 50 млн грн щорічно на реалізацію проектів-переможців, із розподілом квот 60% коштів на проекти від фізичних осіб і 40% – на проекти від громадських організацій. Кожного року проводився конкурсний відбір: харків'яни подавали свої ідеї, які проходили експертизу і виставлялися на відкрите голосування мешканців. За підсумками циклу 2020 року було подано 255 проектних пропозицій, з них 117 допущено до голосування, і в результаті визначено 32 проекти-переможці, що отримали фінансування з громадського бюджету. Тематика переможних проектів у Харкові варіювалася від іміджево-культурних (наприклад, створення VR-галереї у міському просторі або демонстрація голографічних 3D-фільмів про Харків) до суто практичних («безкоштовна стерилізація безпритульних тварин» чи встановлення автономних систем підігріву води в школах). Такий широкий спектр свідчить про зацікавленість громади у різних аспектах міського життя, від культурного іміджу до соціальної інфраструктури [6]. Важливо, що громадський бюджет Харкова залучив значну кількість мешканців до голосування та обговорення проектів, ставши першим досвідом прямої участі харків'ян у розподілі бюджетних коштів.

Таким чином, ефективність партисипативних і деліберативних інструментів у Харкові залежатиме від кількох факторів. По-перше, потрібна політична воля міського голови і міської ради дійсно делегувати частину рішень громаді, наприклад, відновити і належно профінансувати громадський бюджет, проводити справжні громадські слухання з важливих питань (тарифів, забудови, екології). По-друге, необхідно вдосконалити нормативну базу на місцевому рівні. оновити Статут територіальної громади міста відповідно до змін муніципального законодавства 2023–2025 рр., чітко прописати процедури конкретних форм партисипативної та деліберативної демократії в Харкові. По-третє, слід підвищувати поінформованість і спроможність громадян через освітні програми, підтримку громадських організацій, технічні рішення (різноманітні зручні платформи для е-участі). Лише за умови активного використання цих інструментів і взаємної довіри між громадою та місцевою владою учасницька демократія перестане бути фрагментарною, формальною і дасть відчутні результати у розвитку міста. Відомо, що Харків має значний людський потенціал і досвід самоорганізації, тому розвинення прямих демократичних практик здатне суттєво посилити демократичність управління містом, підзвітність посадовців та якість рішень, що ухвалюються в інтересах громади.

Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. / (дата звернення: 14.05.2025)
2. Молодіжна рада 5-го скликання розпочала свою роботу у Харкові. Інформаційно-аналітичний портал «Інфосіті». URL : <https://infocity.kharkiv.ua/tv-proekty/u-kharkovi-molodizhna-rada-5-ho-sklykannia-rozpochala-svoiu-robotu/> (дата звернення: 14.05.2025)
3. Молодіжні ради у міських громадах Харківщини як інструмент громадської участі (аналітичний огляд). Громадський Простір. URL : <https://prostir.ua/?news=molodizhni-rady-u-miskyh-hromadah-harkivschyni-yak-instrument-hromadskoj-uchasti> (дата звернення: 14.05.2025)
4. Громадська участь в умовах воєнного стану: як працюють із петиціями у міських громадах Харківщини. Центр політичного аналізу «Обсерваторія демократії». URL : <https://od.org.ua/en/gromadska-uchast-v-umovah-voennogo-stanu-jak-pracyuyut-iz-petycijamy/> (дата звернення: 14.05.2025)

5. Звіт за результатами електронних консультацій з громадськістю щодо перейменування об'єктів топонімії міста Харків. Харківська обласна державна (військова) адміністрація – офіційний сайт. URL : <https://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/2638/2639/127607> (дата звернення: 14.05.2025)
6. «Бюджетучасті» в міських громадах Харківської області: обсяги фінансування та пріоритетні напрями. Аналітичний центр «Обсерваторія демократії» (блог на LB.ua). URL : https://lb.ua/blog/observatory_democracy/487266_byudzheth_uchasti_miskih_gromadah.html (дата звернення: 14.05.2025)

Галус Олена Олександрівна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова*

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОBOB'ЯЗKOBOCТІ ПРИЙНЯТТЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» донедавна надавав право, але не зобов'язував сільські, селищні, міські ради затверджувати статут територіальної громади. Тому значна частина громад досі не має затвердженого статуту, що унеможлиблює реалізацію низки муніципальних норм (наприклад, порядку проведення громадських слухань, місцевих ініціатив, загальних зборів). Новостворені громади часто не мають юридичних кадрів для якісної розробки статуту, нерідко статuti розробляються за шаблонами без врахування особливостей територіальної громади, або не приймаються взагалі. Також не затверджено типового зразка і донедавна не було встановлено мінімальних вимог до структури і змісту статуту. Як наслідок, статuti різних громад суттєво відрізняються за формою, наповненням і юридичною якістю.

З 1 січня 2027 року затвердження статуту територіальної громади в Україні стане обов'язковим. Цю норму закріплено в новій редакції статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], яку було змінено Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 09.05.2024 [2].

Згідно з новою редакцією статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статут територіальної громади має регламентувати загальні характеристики та символіку громади, особливості організації роботи органів місцевого самоврядування, форми та порядок участі жителів громади у вирішенні питань місцевого значення, засади взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення, об'єднаннями громадян та іншими суб'єктами, форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, засади відкритості та прозорості

діяльності органів місцевого самоврядування, порядок звітування перед територіальною громадою сільського, селищного, міського голови, депутатів ради та старост, засади розвитку територіальної громади та інші питання місцевого значення, що не суперечать законодавству.

Незважаючи на вимогу щодо обов'язковості затвердження статуту, відсутність єдиного типового зразка або методичних рекомендацій може призвести до значних варіацій у змісті та якості статутів, що ускладнює їх порівняння та оцінку ефективності. Процес розробки, обговорення та затвердження статуту потребує значних часових та фінансових ресурсів. Невеликі громади можуть зіткнутися з труднощами у забезпеченні цих ресурсів.

В юридичній науці неодноразово піднімалося питання про затвердження типової форми статуту територіальної громади. На думку І. В. Дробуш та Т. С. Бевз, впровадження типового статуту територіальної громади в Україні може значно підвищити ефективність місцевого самоврядування, забезпечити правову визначеність та сприяти розвитку громадянського суспільства [3, с. 24].

На нашу думку, типовий зразок може призвести до шаблонного копіювання норм статуту без врахування місцевої специфіки, традицій, демографічних, соціальних чи економічних особливостей громади. Також існує ризик, що територіальні громади втратять можливість реально відобразити свої потреби та ідентичність у статуті.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, громади мають право на самоврядність, у тому числі на визначення власної організації та правил. Зокрема, у статті 3 під місцевим самоврядуванням розуміються право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Відповідно до частини 2 статті 4 органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [4]. Саме ці статті гарантують право громад на самоврядність, включно з правом: визначати власну організацію, структуру управління; приймати нормативні муніципально-правові акти, зокрема статути; регулювати справи місцевого

значення самостійно, без надмірного втручання з боку держави.

На нашу думку, замість типової форми статуту, доцільніше затвердити методичні рекомендації щодо розробки положень статуту, які матимуть рекомендаційний характер і дозволятимуть громадам адаптувати їх відповідно до своїх специфічних потреб та умов, при цьому забезпечуючи дотримання вимог законодавства про місцеве самоврядування.

Свого часу за ініціативи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України експерти розробили Методичні рекомендації щодо створення Статуту територіальної громади, а також зразки документів для організації участі жителів громади у вирішенні питань місцевого значення [5]. Також під час розгляду Верховною Радою України проєкту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України анонсувало, що протягом двох місяців з дня опублікування Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» будуть розроблені та оприлюднені методичні рекомендації щодо сприяння залученню жителів до вирішення питань місцевого значення, розвитку форм місцевої демократії, в які буде включено рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо форми і змісту статуту територіальної громади, порядків проведення громадських слухань, загальних зборів (конференції) жителів, місцевих ініціатив, громадського оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування та інших форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, що передбачені законопроєктом [6]. Однак станом на травень 2025 року Міністерство розвитку громад та територій України не оприлюднило відповідних методичних рекомендацій на офіційних ресурсах.

Отже, запровадження обов'язковості затвердження статутів територіальних громад з 1 січня 2027 року є логічним кроком у завершенні реформи децентралізації та посиленні правової спроможності місцевого самоврядування. Ці зміни спрямовані на усунення прогалин у муніципально-правовому регулюванні, що

виникли внаслідок відсутності затверджених статутів в окремих громадах, на забезпечення повсюдної реалізації механізмів місцевої демократії, а також на приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів місцевого самоврядування. Водночас важливо, щоб реалізація цієї вимоги супроводжувалася належною методичною підтримкою територіальних громад, що дозволить забезпечити не лише формальне ухвалення, а й змістовне наповнення статутів із урахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Закон України від 09.05.2024 № 3703-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20#n153>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Дробуш І. В., Бевз Т. С. Імплементация типового статута територіальної громади як інструменту врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2024. № 1(25). С. 20–25. URL : <https://journals.ostroh-academy.rv.ua/index.php/law/article/download/94/88>
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
5. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 2019. URL : <https://decentralization.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf>
6. Лист-відповідь Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України №6385/33/10-24 від 08.04.2024. URL : <blob:https://itd.rada.gov.ua/bf7edc47-e2d2-45d6-b5eb-fbbb4ab36940>

Grzegorz Krzysztof Krzeszowski

doktor nauk prawnych, adiunkt WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

HUMANITY IN THE CONTEXT OF THE IDEA OF THE GENEVA CONVENTION

The well-known member of a Geneva merchant family, Henri Dunant, during the conflict between Austria and France in Italy in 1859, noticed the immensity of the suffering of ordinary soldiers, of whom about 40,000 remained on the battlefield at Solferino. According to Henry's opinion, a significant part of them could have been saved if the right conditions and international legal solutions had existed in the realities of the time [7].

Henri managed to convince the then French Emperor Napoleon III to release the Austrian doctors and help the wounded. This moment in the history of world conflicts is often presented as a key moment in the history of thought relating to the humane treatment of the wounded and bodies of those killed on the battlefield [7].

As a consequence of the events in 1863, the Geneva Conference was convened, during which the so-called Geneva Committee was established. In the following years, the symbol of the organization was a red cross on a white flag. The reverse of the flag of Switzerland. Despite Henri Dunant's departure from the organization, the idea quickly gained supporters in many parts of the globe. People involved in the idea built local structures of the Red Cross.

It is worth noting that the convention of 22 August 1864 contained the following provisions:

1. Those wounded because of the conflict should be treated equally, regardless of nationality
2. Civilians who help wounded and sick soldiers should be respected. It was forbidden to attack them.
3. The Red Cross sign was also established, which was used to mark medical formations and personnel during the conflict.
4. The sanitary staff was supposed to remain neutral during the conflict. He was not subject to attacks. In addition, he could not take part in the fighting [6].

Although the Geneva Convention in the following years 1906, 1929, and 1949, was supplemented with further aspects, its essence became human dignity. Dignity, which in a broader sense is a source of rights. In many

countries, the protection of dignity is the responsibility of public authorities. Thus, it is an inviolable and inalienable value [6].

Dignity gives rise to another value – freedom. In this approach, it should be noted that the historical paradox repeatedly puts a soldier defending freedom and homeland in a confrontation with an opponent whose goal is not only to win, but also to kill the opponent [5, s. 12].

Dignity is, first and foremost, a quality or a fundamental quality. In this sense, the value of a person is that which belongs to a person by virtue of being a person for whom a person should strive for this very reason. Every human being has dignity. Falling within the boundaries of the human species, by its innate dignity, it transcends its boundaries to constitute each for itself a separate world of experience, creativity, and goals. Therefore, man is not at all comparable to other beings in terms of values. Thus, we are not talking about the value of man, but about his dignity. Even if the value of the lives of ten men is greater than the value of one man, the dignity of ten men is not greater than the dignity of one man. This allows us to state that the personal dignity of the human being is indivisible and inviolable, and respect for dignity is a public matter. Dignity does not depend on the individual judgment of conscience. It is a primary value of any ethical system. The personal dignity of man is a principle that is the source of the basic principles of social existence [2, s. 183–190; 3, s. 163].

The constant historical dilemma of the brutality of war often puts an individual soldier in a situation in which he must fear how the enemy will deal with him in a situation where he is wounded on the battlefield under enemy fire.

The idea of humanitarian warfare, emerging in the 20th and 21st centuries, repeatedly loses in confrontation with the ruthlessness of aggressors and the lack of respect for international decisions. Sometimes also with terrorism, because a strong element used to achieve goals – victory – is sometimes a sense of fear, exerting psychological pressure on the opponent. Therefore, a man fighting against ruthless aggression faces the dilemma of fighting an opponent who destroys his country, economy, infrastructure and kills loved ones.

The tragedy of warfare raises the question. How can we preserve chivalry, which is so beautifully captured in the Geneva Convention, despite the crimes committed by the enemy? How to remain human in the hell of war? How to maintain dignity. How to respect rights – the future?

Źródła

1. Wojewoda M. Natura ludzka i wolność w ujęciu Roberta Spaemanna. [w:] *Szkice o godności człowieka* / pod red. M. Piechowiak, T. Turowski. Zielona Góra, 2012. S. 163.
2. Wojtyła K. Człowiek w polu odpowiedzialności. Rzym-Lublin, 1991. S. 50.
3. Wojtyła K. Rozważania o istocie człowieka. Kraków, 2003. S. 97.
4. Czekałski R. Personalistyczna pedagogika wychowawcza Jana Pawła II. *Warszawskie Studia Teologiczne*. 2008. T. XXI. S. 183–190.
5. Ossowska M. Normy moralne w obronie godności człowieka. *Etyka*. 1969. nr 5. S. 12.
6. Konwencja Genewska o polepszeniu losu chorych i rannych w armjach czynnych, podpisana dnia 27 lipca 1929 r. (Ratyfikowana zgodnie z ustawą z dn. 28 stycznia 1932 r. Dz. U. R. P. Nr. 24, poz. 179).
7. Our history. «International Committee of the Red Cross (ICRC)» 2025. URL : <https://www.icrc.org/en/our-history> z 10.05.2025.

Мартинівський Дмитро Павлович,
*кандидат юридичних наук,
заступник директора юридичного департаменту АТ «ПУМБ»*

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Сучасна реформа системи управління в Україні нерозривно пов'язана з розвитком механізмів децентралізації влади. З 2014 року на політико-правовому рівні були реалізовані важливі заходи, спрямовані на перерозподіл компетенцій, ресурсів та відповідальності від центрального уряду до місцевих органів влади. Ці реформи розгорталися паралельно з курсом України на європейську інтеграцію, який передбачає гармонізацію національних правових інститутів з міжнародними правовими нормами, включаючи стандарти щодо участі місцевого самоврядування в електоральному процесі. Імплементация міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування, включаючи й виборчий процес, в процесі децентралізації влади в Україні залишається актуальним завданням на сучасному етапі державотворення.

Вивчення практики становлення місцевого управління в європейських демократичних країнах надає змогу зрозуміти, що реформа децентралізації – це не просто технічна перебудова адміністративних компетенцій. Такі концептуальні заходи спрямовані на формування фундаментальних змін у самому характері публічної влади, адже інститут місцевого самоврядування «має конститувальне значення у формуванні, існуванні, функціонуванні й удосконаленні демократичної правової державності» [1, с. 69]. Враховуючи такий підхід, електоральні процеси, що лежать в основі періодичного оновлення публічної влади, скеровані на підтримку та підсилення саме нормативно-процесуальних засад такої державності.

Отже, місцева демократія, що розуміється як інституційна спроможність територіальних громад брати участь в управлінні та прийнятті рішень, є як нормативним ідеалом, так і конкретним юридичним зобов'язанням, що впливає з міжнародних документів, таких, як Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р.,

резолуції Ради Європи та рамкові документи ООН щодо демократичного управління, – також спирається на акцентуацію і контекстуалізацію електоральних процесів, що забезпечують кадровий склад публічної влади, що існує та функціонує завдяки виборцям-жителям і одночасно членам територіальних локальних людських спільнот (територіальних громад) через їх участь у різних типах виборів, дотримання вимог електорального законодавства (цензів), що надаються до виборців задля участі у профільних процедурах і загальному процесі, забезпечення оптимальності та ефективності електоральних процедур в межах етапно-стадійної організації електорального процесу, а також формування у виборців електоральної свідомості (правосвідомості) та електоральної психології, що виступають органічними елементами конституційної свідомості (правосвідомості) та конституційної психології тощо.

Звідси узгодження українського законодавства з такими міжнародними стандартами є важливим для забезпечення легітимності, ефективності та сталості процесу децентралізації.

Міжнародно-правові стандарти у сфері функціонування інститутів місцевої демократії, включаючи й міжнародні виборчі, базуються на низці основних принципів, серед них субсидіарність, фіскальна автономія, інституційна незалежність, демократична участь та правовий захист місцевого самоврядування, а також рівність виборців у їх виборчих правах, зазвичай прямий характер виборів (виборчих процедур), прозорість та гласність виборчого процесу, що є обов'язковими для проведення різних типів виборів, що фактично проводяться на локальному рівні соціуму в межах територіальної громади, а також в умовах місцевого самоврядування – через використання таємного голосування на основі прямого, рівного, загального виборчого права. Європейська хартія місцевого самоврядування, що є своєрідним провідником цих принципів, залишається головним пріоритетом у розвитку місцевої демократії в Україні та запорукою успішності реформ децентралізації влади. Однак, впровадження цих стандартів після ратифікації Україною Хартії у 1997 році відбувається не лінійно та досі супроводжується певними колізіями [2, с. 86], пов'язаними із забезпеченням фінансової незалежності муніципалітетів, судових гарантій повноцінного функціонування виконавчих структур місцевих органів влади та впровадженням механізмів активної участі низових

суб'єктів місцевого самоврядування у розвитку територіальних громад, – причому треба усвідомлювати і розуміти, що всі наведені настанови прямо або опосередковано пов'язані з публічною владою, її кадровим складом та його регулярним оновленням, запозичуючи демократичний та нормативно вивірений електоральний процес як основу та гарантію подальшого соціального розвитку.

Варто зауважити, що Україна на шляху імплементації міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування в процесі децентралізації влади зробила низку новаторських кроків, особливо щодо нормативного врегулювання окремих питань функціонування територіальних громад. Так, прийнятий у 2015 році Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» запровадив певні механізми для об'єднання територіальних громад, що цілком відповідає міжнародним стандартам, та більше такі механізми безпосередньо впливають на виборчу «географію», змінюють, ускладнюють та вдосконалюють відповідні структурно-організаційні та організаційно-правові форми і процедури організації електорального процесу тощо. Однак, впровадження цих стандартів досі перебуває на порядку денному та актуалізується у світлі реалізації реформи децентралізації влади. Зважаючи на деякі історичні та психологічні фактори, процес добровільного об'єднання територіальних громад часто характеризується адміністративним тиском та обмеженою участю громадськості, що викликає занепокоєння щодо справжнього розширення можливостей місцевих органів влади. У фінансовій сфері також, незважаючи на наявність нормативних актів, що суттєво розширили фіскальну незалежність територіальних громад, і досі зберігається вертикальний дисбаланс у формуванні доходів, підриваючи автономію місцевих органів влади. Наведені недоліки також є актуальними для виборчих відносин, причому для їх реалізації в процесі всіх типів виборів, як локальних, так й загальнонаціональних.

З доктринальної точки зору, в українській науці переважають різні думки щодо реформи децентралізації, зокрема в частині імплементації міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування. Впровадження міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування в рамках реформи децентралізації в Україні вказує на їх трансформацію на теоретико-правовому рівні, водночас науковцями відзначається формальність державотворчої практики щодо реалізації

цих норм через «відсутність дієвого механізму та порядку здійснення і реалізації основних засад децентралізації публічної влади» [3, с. 100]. Вважаємо, що виборчі відносини органічно і логічно вписуються у вказані процеси. Пріоритетними завданнями на цьому шляху залишається створення та вдосконалення правової бази як основи для інституційної реформи, впровадження найкращого зарубіжного досвіду муніципального врядування та розширення прав і можливостей територіальних громад як передумов для легітимної децентралізації, включаючи вдосконалення електоральних правовідносин.

В основі поглядів багатьох українських науковців на питання становлення місцевого самоврядування перебуває думка про те, що самої лише правової гармонізації із міжнародним та європейським правом недостатньо. Як зауважує М. Баймуратов, «в умовах реформування локальної демократії перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування й на організаційному, й на нормативному рівнях» [4, с. 16]. Вкрай потрібна національна культура місцевої демократії, впроваджена в практику та підкріплена юридично забезпеченими гарантіями. Основними перешкодами на шляху імплементації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії в процесі децентралізації влади в Україні є домінування центральної виконавчої влади [4, с. 15], нерівномірні можливості місцевих рад та слабкий судовий нагляд, але ці проблеми неможливо вирішити лише шляхом законотворчості.

Системний аналіз міжнародних виборчих процесів свідчить, що такі перешкоди є характерними й для цієї складної, суперечливої та важливої частини правовідносин, що ідентифікують актуальні сфери життєдіяльності локальної людської спільноти та функціонування органів публічної влади, що на пряму сформовані нею.

Цілісна стратегія імплементації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії, включаючи й міжнародні виборчі стандарти, в процесі децентралізації влади в Україні повинна містити не лише заходи із наближення національного законодавства до стандартів Хартії та інших міжнародних угод, але й розбудову потенціалу місцевих громад, включаючи й їх електоральний потенціал, інституційну цілісність та механізми залучення широкого кола громадян до вирішення місцевих питань, включаючи й стратегічні питання регулярного оновлення кадрового складу публічної влади.

Крім цього, належну увагу слід приділяти забезпеченню гендерного паритету та інклюзивності в структурах місцевого самоврядування, відповідно до міжнародних зобов'язань, а також розвитку механізмів судового контролю для ефективного захисту місцевої автономії від посягань з боку центральних органів влади. Вважаємо, що наведена проблематика повинна розглядатися й через призму виборчих відносин (правовідносин), бо це, по-перше, забезпечує динамічний та багатоцільовий розвиток електорального процесу, а, по-друге, надає додаткових гарантій для якісного існування і функціонування інституту локальної демократії як національно і міжнародно визнаного, прийнятного, екзистенційно значимого і такого, що безумовно володіє локальною, загальнодержавною та глобальною аксіологією. Ба більше, вважаємо, що тільки завдяки такому комплексному підходу Україна зможе забезпечити стійку та правозахисну модель місцевої демократії.

Отже, впровадження міжнародних правових виборчих стандартів місцевого самоврядування в рамках реформи децентралізації в Україні є на сьогодні важливим політико-правовим завданням. Нормативне регулювання фундаментальних процесів становлення місцевої демократії з використанням основоположних засад електорального процесу знаходиться на належному рівні, однак практична реалізація цих норм все ще недосконала та потребує уваги. Функціонування ефективного та підзвітного місцевого самоврядування залишається залежним від вдалої та партнерської взаємодії органів центральної влади та територіальних громад, в тому числі й в сфері електоральних правовідносин. Виконання взятих Україною міжнародних зобов'язань має носити не спорадичний, а системний характер, що вимагає, у тому числі, створення та підконтрольну реалізацію чітких стратегій імплементації міжнародних правових виборчих стандартів у сфері місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Європейське муніципальне право: до ідентифікації параметрально-номенологічних засад. *Правовий часопис Донбасу*. 2023. № 2. С. 67–74. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2023_2_14
2. Лабенська Л. Л., Ковальчук Я. Г. Імплементация Європейської хартії місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 83–87. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/15>
3. Ременяк О. Імплементация міжнародно-правових стандартів місцевої демократії в процесі децентралізації місцевої влади в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2019. Вип. 22. С. 96–102. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2019_22_15
4. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. С. 14–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_6

Хван Руслан Миколайович,
кандидат юридичних наук, докторант
Національного авіаційного університету, м. Київ

ФЕНОМЕНОЛОГІЯ «КОНСТИТУЦІЙНА ЛЮДИНА» ТА ЇЇ ВИЗНАЧАЛЬНА РОЛЬ В ФОРМУВАННІ ТА СТАНОВЛЕННІ КОНЦЕПТУ МУНІЦИПАЛІЗМУ

В умовах глобалізації, особливо її якісно нової форми – глобалізації правової, стратегічно зростає роль і значення прав людини, як визначального концепту, феноменології, патерна, мегатренту, наративу, конотації сучасного світового розвитку міжнародної спільноти, а також демократичних держав. Ця теза підтверджується тим, що, по-перше, саме права людини виступають стратегічною ознакою та оцінкою відношення міжнародної спільноти до конкретної людини, що є сучасною «альфою і омегою» її існування, функціонування, розвитку і вдосконалення; по-друге, права людини виступають функціонально-стратегічним мірилом демократичної правової державності, що реалізується в межах конкретних держав; по-третє, в цих умовах суттєво зростає роль і значення локальної демократії у вигляді місцевого самоврядування (далі – МСВ), що як самоорганізація населення у формі територіальної локальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ) виступає територіально-екзистенційною формою, відповідним нормативним простором існування людини, її груп та асоціацій.

Отже, можна стверджувати, що людина, яка виступає як член такої спільноти на різних рівнях її існування (громада, держава, міжнародна спільнота), а також саме ці суб'єкти в контекстуалізації їх телеологічного призначення:

а) органічно об'єднані єдиними і загальними підходами до усвідомлення і розуміння ролі людини, її груп та асоціацій в існуванні та функціонуванні територіальних локальних людських спільнот (територіальних громад) /далі – ТГ/ (*телеологічна домінанта* – авт.), що

б) є природно-дискурсивними колективними самоврядними асоціаціями, які детермінують парадигмально-алгоритмічну діяльність

органів публічної влади держави (*управлінсько-алгоритмічна домінанта* – авт.) та

в) суб'єктно-предметними соціально-поведінковими та функціонально-діяльними джерелами виникнення, формування і реалізації системи телеологічних домінант і пріоритетів, що базуються на екзистенційних потребах членів локального суспільства (*джерельно-потребова домінанта* – авт.), і

г) знаходять свій безпосередній прояв у створенні інституцій громадянського суспільства, що засновані на багатофакторності індивідуальних, групових та колективних інтересах членів ТГ (*інституційно-біхевіористична домінанта* – авт.), а також

д) безпосередньо впливають на створення відповідних соціально-нормативних механізмів щодо реалізації задач та телеологічних домінант інституційної структури державності (*нормативно-визначальна домінанта* – авт.) і у підсумку

е) стимулюють формування конституційної свідомості (правосвідомості) та муніципальної свідомості (правосвідомості), як її складової, у людини, її груп та асоціацій, що усвідомлюють і розуміють роль і значення прав людини як основоположної константи в їх виникненні, формуванні, прояву і реалізації (*свідомо-праксеологічна домінанта* – авт.), що

ж) напряму впливає на формування конституційної психології та муніципальної психології, як її складової людини, її груп та асоціацій, що детермінує їх відповідні поведінково-діяльнісні стереотипи (*психологічно-праксеологічна домінанта* – авт.).

Отже, це наглядно підтверджує, що формування, становлення, розвиток і вдосконалення демократичної правової державності стратегічно, повсякденно, безпосередньо і напряму пов'язане:

а) з її впливом на людину, процеси формування і функціонування її правового статусу у різних його варіантах (загальний, галузевий, міжнародний, а також конституційно-правовий, муніципально-правовий тощо),

б) конструювання її поведінково-діяльнісних настанов та адекватну їм діяльність, – ба більше,

в) наявність такого впливу не тільки може детермінувати формування, отримання, вибір та зміну рольових позицій людини, які

вона отримує та обирає, або змінює в процесі своєї життєдіяльності,
– а й

г) активно створює відповідний правовий режим для реалізації таких можливостей, а також фактично й нормативний простір, в якому людина може існувати, функціонувати та розвиватися.

Наведені соціально-нормативні конструкти, на наше глибоке переконання, об'єктивно ведуть до виникнення концепту і феноменології «конституційної людини» [1], яка відображає системний комплекс ознак, що базується на:

а) *конституційно-правовому статусі людини;*

б) *зобов'язаннях держави щодо визнання, легалізації, охорони, захисту, гарантування прав, свобод і обов'язків людини;*

в) *конституційному праві людини щодо судового захисту своїх прав, свобод і обов'язків;*

г) *наявності інших ефективних форм захисту, включаючи самозахист, а також захист в міжнародних судових органах та установах;*

бо їх формування детерміновано низкою критеріальних ознак, а саме:

- по-перше, результатом функціонування людини в локальному соціумі, тобто в межах локальної територіальної людської спільноти (зазвичай такої, що існує та функціонує у вигляді територіальної громади /далі – ТГ/) (*критерій просторової діяльності людини у її практичному вимірі – авт.*);

- по-друге, те, що людина фактично здійснює свій життєвий цикл в межах такої громади (*критерій екзистенційності існування людини в такому просторовому вимірі – авт.*);

- по-третє, ці процеси проходять в умовах локальної демократії, що існує у вигляді місцевого самоврядування /далі – МСВ/ (*умовно-формальний критерій існування людини в такому просторовому вимірі – авт.*);

- по-четверте, ці процеси здійснюються в філософському стані повсякденності (*філософсько-темпоральний критерій існування людини в такому просторовому вимірі – авт.*);

- по-п'яте, ці процеси реалізуються в процесі соціалізації людини, включаючи й її правову соціалізацію (*соціалізаційний критерій існування людини в такому просторовому вимірі – авт.*);

– по-шосте, ці процеси детермінується реалізацією атитюдно-габітусної управлінсько-функціональної парадигми (формування атитюдів + їх адекватна реалізація через формування, вибір або користування відповідними діяльнісно-реалізаційними формами людської життєдіяльності /габітуси/) (*поведінково-діяльнісний критерій існування людини в такому просторовому вимірі* – авт.);

– по-сьоме, крім того, ці процеси відбуваються при формуванні системного комплексу екзистенційних інтересів людини, що трансформуються у права, свободи і обов'язки людини, її груп та асоціацій (*біхевіористично-нормативний критерій існування людини в такому просторовому вимірі* – авт.);

– по-восьме, реалізація таких наведених прав, свобод і обов'язків людини, її груп та асоціацій, складає саме процес реалізації їх конституційно-правового статусу (*нормативно-статусний критерій існування людини в такому просторовому вимірі* – авт.);

– по-дев'яте, в основі всіх наведених вище процесів лежить комунікативна взаємодія людей-жителів і одночасно членів ТГ між собою, а також з інституціями публічної самоврядної муніципальної влади в її межах за сприяння держави та її органів публічної державної влади (*комунікативно-публічний критерій існування людини в такому просторовому вимірі* – авт.);

– по-десяте, в результаті такої комунікативної взаємодії відбувається самоактуалізація людини через усвідомлення, розуміння, використання, реалізацію своїх конституційних прав, свобод і обов'язків, що в практичній площині реалізуються на рівні ТГ, в умовах МСВ та в стані повсякденності, тобто в нормативному просторі муніципального права (*критерій самоактуалізації людини в конституційно-муніципальному інтегративному нормативно-просторовому вимірі* – авт.);

– по-одиннадцяте, основоположним моментом наведеного процесуального ланцюжка виступає органічна та інтегративна взаємодія національного конституційного і національного муніципального права по основоположних засадах в єдиній системі координат національної правової системи, їх взаємопроникнення, що є яскравим свідоцтвом управлінсько-нормативного посилення один одного та отримання мультиплікативного соціального ефекту та результативності (*технологічний критерій існування людини*

в конституційно-муніципальному інтегративному нормативно-просторовому вимірі – авт.);

– по-дванадцяте, в основі цих процесів спостерігається наявність органічної взаємодії національного конституційного права, – що регулює найважливіші та основоположні відносини, що виникають між людиною, державою і суспільством, і національного муніципального права, – що регулює соціальні відносини, що мають безпосереднє відношення до проходження будь-якою людиною свого життєвого циклу на локальному рівні функціонування суспільства, в умовах МСВ та в межах ТГ, – ставлять в порядок денний: а) існування самої феноменології державності, б) її повсякденне ординарне та екстраординарне нормативне супроводження та забезпечення, в) її розуміння саме як інституційної спроможності людини, соціуму і держави, а також г) гарантування такої спроможності через відповідну організаційну та нормативно-правову модифікацію інституційної структури громадянського суспільства і держави з метою розвитку і вдосконалення такої структури з використанням механізмів національного конституційного і муніципального права, д) і як логічний наслідок цього, – об'єктивне підвищення ролі і значення національних конституційного і муніципального права в зазначених стратегічних процесах [2] (*інституційний критерій існування людини в конституційно-муніципальному інтегративному соціальному і нормативно-просторовому вимірі – авт.);*

– по-тринадцяте, взаємодія і взаємний вплив національного конституційного права, що регулює найважливіші та основоположні відносини, що виникають між людиною, державою і суспільством, і національного муніципального права, що регулює соціальні відносини, що мають безпосереднє відношення до проходження будь-якою людиною свого життєвого циклу на локальному рівні функціонування суспільства, в умовах МСВ та в межах ТГ, – напряду впливають на формування муніципальної свідомості і правосвідомості, а також фактично на поглиблення, розвиток, вдосконалення, модифікацію та «муніципальний вимір» конституційної свідомості і правосвідомості (*критерій муніципалізації свідомості людини в конституційно-муніципальному інтегративному соціальному і нормативно-просторовому вимірі – авт.);*

– по-чотирнадцяте, взаємодія і взаємний вплив національного конституційного права, що регулює найважливіші та основоположні відносини, що виникають між людиною, державою і суспільством, і національного муніципального права, що регулює соціальні відносини, що мають безпосереднє відношення до проходження будь-якою людиною свого життєвого циклу на локальному рівні функціонування суспільства, в умовах МСВ та в межах ТГ: а) володіє властивістю каталізатора на наведені галузі права і законодавства, стимулюючи і прискорюючи їх взаємний розвиток, вдосконалення, впливаючи на оптимальність і ефективність їх правового регулювання, а також, б) враховуючи їх особливу значущість для існування людини, соціуму і держави, – розповсюджує їх позитивний вплив на розвиток всієї системи права держави [3, с. 84] (*критерій каталізації в формуванні, розвитку і вдосконаленні конституційно-муніципального інтегративного соціального і нормативно-просторового простору* – авт.);

– по-п'ятнадцяте, взаємодія профільних галузей національного права позитивно впливає на розвиток міжнародного публічного права, яке запозичує з наведених галузей відповідні об'єкти національно-правового регулювання (права і свободи людини, виборчі права і свободи, місцеве самоврядування тощо), що стають об'єктами міжнародно-правового регулювання, стимулюючи появу нових інститутів та галузей міжнародного права (*уніфікаційно-трансформаційний міжсистемний критерій в формуванні, розвитку і вдосконаленні міжнародного конституційно-муніципального інтегративного соціального і нормативно-просторового простору* – авт.);

– по-шістнадцяте, взаємодія профільних галузей національного права володіє суттєвим феноменологічним потенціалом, бо на рівні національного муніципального права формується феноменологія «муніципальна людина», що виступає складовою та іманентною частиною феноменології «конституційна людина», що репрезентує систему національного конституційного права, – ба більше, міжнародне публічне право, своєю чергою, стимулює формування, існування, функціонування, розвиток і вдосконалення наведених феноменів, сприяючи їх усвідомленню, розумінню та втіленню на міжнародно-правовому рівні, а також запозиченню їх елементного складу в правову практику міжнародного співтовариства та держав-членів міжнародного

співтовариства [4] (*феноменологічний критерій в формуванні, розвитку і вдосконаленні міжнародного конституційно-муніципального інтегративного соціального і нормативно-просторового простору – авт.*).

Отже, можна констатувати наступне:

а) правовий статус людини, її груп та асоціацій, насамперед, регламентує і регулює національне конституційне і національне муніципальне право у їх системно-інтегративній та функціонально-комплексній взаємодії та взаємопроникненні, що й детермінує формування концепту «конституційна людина», – при цьому саме МСВ відіграє особливе, визначальне та ідентифікаційне значення в формуванні та становленні концепту муніципалізму;

б) основою конституційно-правового статусу людини виступають її права, свободи і обов'язки, що в повсякденному житті виникають, формуються, реалізуються, охороняються, захищаються, гарантуються від імені держави, але на рівні ТГ, в умовах МСВ [5];

в) звідси конституційно-правовий статус людини, її права, свободи і обов'язки виникає, формується, реалізується, охороняється, захищається на локальному рівні соціуму в межах ТГ, в умовах МСВ, в стані повсякденності, через механізми самозахисту людини, її груп та асоціацій, а також через діяльність органів МСВ, що володіє аналогічними механізмами захисту, – і гарантується державою та всіма механізмами правого захисту, якими володіють її органи публічної влади, включаючи й судові органи;

г) сфера МСВ та ТГ виступають основоположними умовами для реалізації людиною свого конституційно-правового статусу, що ще раз підкреслює важливість стратегічної взаємодії національного конституційного і національного муніципального права, їх взаємного впливу, розвитку і вдосконалення;

д) фактична реалізація людиною свого конституційно-правового статусу на рівні МСВ в межах ТГ каталізує процеси виникнення, формування, розвитку і вдосконалення феноменології «муніципальна людина», що своєю чергою, актуалізує питання формування і розвитку феноменології «конституційна людина»;

е) отже, феноменологія «конституційна людина» виникає на стику галузей національного конституційного і національного муніципального права, що обидві фактично складають могутній

нормативно-правовий комплекс, який суттєво в результаті міжгалузевої взаємодії та взаємного впливу на правову систему держави-члена міжнародної спільноти детермінують запозичення цієї феноменології міжнародним правом, причому як міжнародним публічним, так й міжнародним приватним правом, – фактично, через міжнародне договірне право виводиться на міжнародний рівень, не просто як системний, проте ординарний об'єкт міжнародно-правового регулювання, але, насамперед, як стратегічну нормативно-функціональну телеологічну домінанту та бажаний перспективний результат ефективності сучасного міжнародного права, що базується на міжнародно-правових облігаторних засадах.

Список використаних джерел

1. Robinson Z. Constitutional personhood. *George Washington Law Review*. 2016. № 84 (3). С. 605–667.
2. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Феноменологія «конституційна людина»: до розуміння нормативно-параметральних ознак, ролі і значення в формуванні демократичної правової державності. *Національні інтереси України*. 2024. № 1. С. 151–170. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-3041-1793-1\(1\)-151-170](https://doi.org/10.52058/3041-3041-1793-1(1)-151-170)
3. Годованик Є. Конституційно-правова норма та її відображення в європейському праворозумінні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 1 (13). С. 80–86.
4. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Конституційне та муніципальне право держави: актуальні питання взаємовідношення і взаємодії. *Collection of Scientific Papers «ЛОГОС», (June 23, 2023; Oxford, UK)*, pp. 61–66. DOI: 10.36074/logos-23.06.2023.17
5. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. «Муніципальна людина»: параметральні ознаки, поняття, роль і значення в формуванні і функціонуванні локальної демократії та демократичної правової державності. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. № 5. DOI: 10.24144/2788-6018.2022.05.6

Ареф'єв Максим Дмитрович,
*аспірант кафедри конституційного права
юридичного факультету Львівського національного
університету імені Івана Франка*

ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ ЗА НАРОДНОЮ ІНІЦІАТИВОЮ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Виборці на місцевому рівні мають формальне право впливати на поведінку обраного ними депутата через механізм відкликання. Теоретично – це дієвий інструмент демократичного контролю. У реальності – складний, надміру зарегульований і майже недоступний процес. Попри законодавче закріплення механізму, за понад 4 роки з моменту останніх місцевих виборів (жовтень 2020 року) випадків успішного відкликання депутатів місцевих рад в Україні - одиниці.

Процедура відкликання депутата місцевої ради регламентується трьома основними нормативно-правовими актами:

- Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», статті 38–41 якого визначають підстави для відкликання, порядок ініціювання та вимоги до збору підписів [1];
- Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який закріплює права громади щодо участі в управлінні справами, включаючи ініціювання відкликання [2];
- Виборчим кодексом України, який регламентує діяльність ТВК, включно з процедурою прийняття рішення про дострокове припинення повноважень депутата у разі відкликання.

Законодавство встановлює таку послідовність дій:

1. Ініціювання відкликання – зборами виборців або партією, яка висунула депутата.
2. Збір підписів – за депутата обраного по мажоритарному округу потрібно зібрати підписи в кількості, що перевищує кількість голосів отриманих ним на виборах, а за депутата обраного по партійному списку потрібно зібрати підписи в кількості, що є більшою за виборчу квоту, яка була встановлена за результатами виборів.
3. Передача документів до ТВК – разом з підписними листами.

4. Перевірка підписних листів ТВК – комісія здійснює їх аналіз на відповідність їх оформлення, перевіряє дотримання порядку збору підписів, вибірково перевіряє достовірність відомостей про громадян, що містяться в підписних листах, та їхніх підписів (не менше 10 відсотків від загальної кількості). Для цього комісія звертається до Державного реєстру виборців та територіального органу поліції.

5. Прийняття рішення ТВК – за результатом перевірки підписних листів комісія приймає рішення, або про відкликання депутата за народною ініціативою (у разі якщо депутат був обраний шляхом самовисування) або про звернення до політичної партії, від місцевої організації якої обрано відповідного депутата, щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою або у випадку не дотримання процедури про припинення ініціативи щодо відкликання депутата місцевої ради.

6. Рішення партії – якщо депутат обирався від партії, кінцеве рішення ухвалює її вищий керівний орган, який може не підтримати народну ініціативу та не прийняти рішення про відкликання місцевого депутата.

7. Реєстрація нового депутата (наступного по партійному списку) або визнання мандата відкликаного (щодо депутата обраного шляхом самовисування) – ТВК реалізує відповідне рішення.

Уся процедура має бути завершена у встановлені строки, з дотриманням численних формальностей.

Судовий аналіз показує, що ініціативи з відкликання депутатів часто закінчуються в судах не на користь ініціаторів. Зокрема, справи №380/9838/22 та №260/3329/22 (2023–2024 рр.) Верховний Суд підкреслює, що відкликання депутата є публічно-правовим актом, а не лише внутрішньопартійним питанням. Тому це дає змогу оскаржувати рішення партій в суді [7, 8].

З часу місцевих виборів 2020 року в Україні офіційно відкликано незначну кількість депутатів. Наведемо декілька прикладів:

- Семенівська селищна рада (Полтавська область, 2025) – відкликано депутата за рішенням політичної партії [6];
- Сагунівська сільська рада (Черкаська область, 2022 рік) – Сагунівська територіальна виборча комісія прийняла рішення, яким відкликала депутата Сагунівської сільської ради обраного в багатомандатному виборчому окрузі на місцевих виборах 25 жовтня

2020 року за народною ініціативою. Було зібрано 99 підписів, а депутат на виборах набрав 46 голосів [4];

- Оратівська селищна рада (Вінницька область, 2023 рік) – відкликано двох депутатів обраних за партійним списком політичної партії за народною ініціативою, шляхом прийняття рішення вищого керівного органу політичної партії (імперативний мандат) [5].

Ці приклади демонструють, що процедура відкликання депутата місцевої ради є залежною, в першу чергу, від політичної волі партії, а також від територіальної виборчої комісії, а не лише від волі виборців. Наведемо приклад Славської територіальної громади, де 6 квітня 2025 року відбулися збори щодо відкликання депутатів обраних в єдиному багатомандатному виборчому окрузі за народною ініціативною. Участь в зборах взяло більше 300 виборців, розпочався процес збору підписів. Після цього офіційним представником ініціативної групи підписні листи було передано Славській ТВК для перевірки та прийняття рішень, проте комісія так і не спромоглася жодного разу зібратися для прийняття хоч якогось рішення. А в процесі цих спроб 5 членів комісії подали заяви на складення повноважень, у зв'язку з чим комісія не може зібрати кворум для прийняття будь-якого рішення [9]. Через це ініціатива виборців на сьогодні немає ніяких юридичних перспектив.

З огляду на викладене вище переконані, що на сьогодні основними бар'єрами реалізації права на відкликання депутат місцевої ради за народною ініціативою є:

- надмірна зарегульованість процедури – від вимог до підписних листів до оформлення протоколів зборів;
- вплив політичних партій – навіть якщо народна ініціатива успішна, партія може заблокувати відкликання;
- відсутність чіткого контролю за ТВК, рішення яких фактично остаточні, попри можливість судового оскарження або відсутність прийняття рішень, як можливість саботувати роботу комісії у зв'язку з незбиранням кворуму або недостатній кількості діючих членів комісії;
- низька поінформованість виборців – більшість не знає механізму відкликання, не готова до організаційної роботи;
- судовий ризик – кожен етап процедури може бути оскаржений депутатом, що ускладнює її реалізацію.

З огляду на наявні перешкоди вважаємо, що для покращення

механізму відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою потрібно:

1. спрощення та уніфікація процедури – в законодавстві має бути прописано єдиний, чіткий порядок з якомога меншими формальними вимогами;

2. позбавлення партій виключного впливу – рішення виборців громади має бути пріоритетним над партійним;

3. посилення контролю за ТВК, включаючи обов'язкове оприлюднення рішень комісії та їх обґрунтованості. Деталізація дій ТВК на кожному етапі їхніх дій після отримання підписних листів від офіційного представника ініціативної групи.

Отже, на сьогодні відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою в Україні - право, яке існує лише «де-юре» для більшості громадян України. Механізм задекларований у трьох базових законах, але його фактична реалізація майже заблокована складністю, політизацією та юридичною невизначеністю. Реформування цієї процедури є важливою умовою підвищення підзвітності місцевих обранців, довіри до органів самоврядування та загалом розвитку ефективної локальної демократії.

Список використаних джерел

1. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#n24>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Виборчий кодекс України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4129>
4. Постанова Сагунівської територіальної виборчої комісії Черкаського району Черкаської області. URL : <https://surl.li/qsgjys>
5. Андрій Савчук. Оратив без мандатів: відкликання за народною партійною ініціативою. URL : <https://www.oporaua.org/vybory/orativ-bez-mandativ-vidklikannia-za-narodnoiu-partiinoiu-initsiativoiu-24771>
6. Полтавський окружний адміністративний суд: Ухвала № 125750194 від 11.03.2025 р. URL : <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/125750194/?utm>
7. Касаційний адміністративний суд: Постанова від 31.07.2024 р. по справі № 380/9838/22. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/120728864>

8. Касаційний адміністративний суд: Постанова від 21.03.2023 р. по справі № 260/3329/22. URL : <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=109688733&red=100003889b5872958f21540ed462827197e998&d=5>
9. Марія Масюк. ТВК прийняла списки з підписами, які збрала ініціативна група, але засідання не відбулось. URL : https://zaxid.net/news/https://zaxid.net/tvk_ne_rozglyanula_pidpisi_gromadi_za_vidklikannya_deputativ_u_slavskomu_n1608906

Льющенко Дмитро Володимирович,
*аспірант відділу міжнародного права та права ЄС
інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

ПАРТИСИПАТИВНИЙ РОЗВИТОК ГРОМАД У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ. ПОТОЧНІ ВИКЛИКИ

В умовах децентралізації, коли кожен депутат повинен розуміти, що, виконуючи свою роботу в межах своєї територіальної громади, він є частиною механізму, який продовжує реформу, модернізує бачення в нових обставинах, імплементує найкращі практики, найефективніші інструменти для досягнення результату. Спираючись на успішний досвід різних країн, ми зможемо сформувати таку модель системи управління, яка відповідатиме викликам часу.

Саме в цих умовах дуже важливо отримати новий досвід побудови політичної комунікації, орієнтуючись на культурну традицію, яка дозволяє окремим інтересам бути включеними в чітко визначені загальні цілі.

У цьому контексті, сучасна система політичної комунікації має являти собою синтез традиційних начал та інституційних новацій. Дуже важливою є орієнтація вектора державної політики на реалізацію національних інтересів, на збереження і розвиток культурної традиції. Реальність сьогодення показує нам, що сучасна система політичної комунікації повинна мати гнучкість і готовність прийняти іноземні елементи, якщо вони відкривають нові можливості для процвітання країни і підвищують легітимність публічної влади, а також бути сприйнятливою до зовнішніх змін і мати здатність трансформуватися. Іншими словами, сформувати оновлену традицію, переосмислену відповідно до вимог часу. Необхідно побудувати систему державного управління яка носитиме інноваційний характер, що постійно вдосконалюється через запозичення інститутів і процедур державного менеджменту в країн, чії моделі показали свою ефективність.

В умовах воєнного стану, громади України отримали різний досвід життєдіяльності – в одних населених пунктах введено військові адміністрації, в інших функціонують органи місцевого самоврядування, а подекуди обидві інституції здійснюють владний управлінський вплив.

Виклики, з якими стикнулися громади України та пошук шляхів їхнього вирішення стали предметом обговорення представниками різних громад, представниками місцевої влади, громадськими діячами, політичними експертами тощо. Тож, поточними викликами, які очікують вирішення є:

1. продовження реформи децентралізації для отримання збалансованої, дієвої системи управління зі спроможними громадами;
2. регуляція взаємодії з військово - цивільними адміністраціями;
3. комплексно - просторове планування та плани відновлення;
4. оновлення державної стратегії регіонального розвитку;
5. недостатня спроможність органів місцевого самоврядування на здійснення власних та делегованих повноважень;
6. складнощі створення і функціонування органів самоорганізації населення;
7. у сфері повноважень органів місцевого самоврядування - врегулювання проблемних питань діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану;
8. соціальна сфера: освіта – вирішення проблем достатності освітньої субвенції, медицина – для малих громад тема облаштування лікарень;
9. ключове питання: фінансове забезпечення спроможності громад через надходження додаткових ресурсів на виконання поточних функцій; [2, с. 20–56], [4, с. 13–27]

(1) Найважливіші проблеми, пов'язані з партисипативним розвитком громад:

а) представництво інтересів жителів, включаючи тих, які належать до маломобільних, найменш захищених та вразливих груп; забезпечення реальних можливостей для них мати право голосу («право бути почутим») при прийнятті рішень у публічному житті на місцевому рівні, як безпосередньо (загальні збори за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян у порядку подання місцевих е-петицій, бюджет участі, самооподаткування), так і через представницькі органи жителів;

б) наявність зворотного зв'язку між жителями та муніципальною владою («чутливість влади», «обов'язок йти назустріч» громаді) для забезпечення того, щоб представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування реалізовували очікування та потреби жителів

(ефективні та прості процедури прийняття рішень, швидкість надання послуг, принцип «одного вікна»);

в) права людини, культурне різноманіття та соціальна комунікація у територіальній громаді, враховуючи, що практично всі права людини реалізуються та переважною мірою захищаються на місцевому рівні. Формування та розвиток муніципальних систем захисту прав людини є необхідним для забезпечення того, щоб всі жителі – члени територіальної громади були захищеними та відчували повагу до своєї гідності, щоб жоден не був дискримінованим або виключеним чи ігнорованим («соціальна згуртованість та інтеграція»);

г) відкритість і прозорість муніципальної влади для забезпечення публічного доступу усіх жителів – членів територіальної громади до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується муніципальна публічна діяльність; забезпечення публічного доступу до всієї інформації, за винятком тієї, доступ до якої обмежено на підставі закону («дозволено все, що не заборонено»). Інформація про рішення, зміст та реалізацію програм місцевого розвитку, заходів місцевої політики має бути доступною громадськості у такий спосіб, який дає їй змогу не лише ефективно слідкувати за діяльністю муніципальної влади, а й долучатися до неї;

д) муніципальна влада має дотримуватися Конституції та рішень суду, а місцеві правила та нормативно-правові акти прийматися в установленому законом порядку та реалізуватися неупереджено, на основі верховенства права та для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності; [5, с. 117–196]

е) в основі організації та функціонування муніципальної влади та всіх її служб має бути етична поведінка – для забезпечення того, щоб публічні інтереси («інтереси територіальної громади») переважали над приватними, що передбачає наявність ефективних засобів запобігання та боротьби з усіма формами корупції, відсутність конфліктів інтересів при прийнятті відповідних рішень;

ж) компетентність і спроможність муніципальної влади у процесі прийняття рішень з питань місцевого значення для забезпечення того, щоб місцеві виборні представники та службовці могли добре та ефективно виконувати свої обов'язки;

и) інноваційність у здійсненні муніципальної влади при вирішенні питань місцевого значення, пошук нових сучасних методів надання

послуг та ефективних шляхів розв'язання проблем місцевого життя, здатність реалізовувати пілотні проекти та випробувати нові програми, вивчати вітчизняний та зарубіжний досвід, спроможність та відкритість до змін для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик;

к) сталий розвиток та стратегічна орієнтованість територіальної громади задля врахування інтересів майбутніх поколінь, потреби яких мають братися до уваги та враховуватися в поточній муніципальній діяльності, насамперед, при ухваленні рішень щодо екологічних, історичних, структурних, фінансових, економічних, соціальних або культурних питань, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням жителів – членів територіальної громади;

л) раціональне управління місцевими фінансами для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів територіальної громади, насамперед, при наданні послуг (особливо платних), зовнішніх позиках, ухваленні багаторічних бюджетних планів, що, зокрема, передбачає консультації з громадськістю; здійсненні державно-приватного партнерства та співробітництва між територіальними громадами; [2, с. 56–72; 3, с. 43–68];

м) підзвітність, підконтрольність та відповідальність місцевих виборних представників та службовців за свою діяльність, а також запровадження ефективних засобів захисту від «поганого» управління та протидій органів місцевого самоврядування, які порушують муніципальні права («муніципальний омбудсмен», «адвокасі» тощо) [1, с. 26–43].

(2) Найбільш критичне питання, пов'язане з місцевим управлінням та підзвітністю.

Відсутність відкритого діалогу, комунікації між органами та посадовими особами муніципальної влади та територіальною громадою, неефективність муніципального статутного регулювання місцевого життя (статут територіальної громади), недовіра форм партисипативної демократії (загальні збори за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян у порядку подання місцевих е-петицій, бюджет участі, самооподаткування), відсутність альтернативних форм захисту муніципальних прав жителів – членів територіальної громади («муніципальний омбудсмен», «адвокасі» тощо).

(3) Причини вищезазначених проблем.

Консервативне законодавство про місцеве самоврядування, відсутність реальних державних гарантій місцевого самоврядування, інфантильність місцевого населення, пасивність муніципальної влади, неефективність локального (насамперед, статутного) нормативно-правового регулювання порядку вирішення питань місцевого значення, непрофесіоналізм службовців муніципального апарату, корупція тощо. [5, с. 115–127]

Список використаних джерел

1. Загорський В. С. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади: монографія. Л. ЛРІДУ НАДУ, 2011. 327 с.
2. Іщейкін К. Є. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2018. 404 с. URL : http://idpnan.org.ua/files/2018/ishcheykin-k.e.-politiko-pravovi-zasadi-byudjetu-uchasti-vsistemi-demokratichnih-praktik_-svitoviy-dosvid-i-ukrayina_-d_.pdf
3. Глущенко Ю. А. Партиципаторний бюджет як інноваційний інструмент управління на місцевому рівні. Вісник НАДУ при Президентові України. Державне управління. 2017. С. 100–106. URL : <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/74/files/611a3ecc-fb48-4330-8015-aa063bf59d5e.pdf>
4. Кресіна І, Стойко О. Перспективи децентралізації влади у контексті регіональної політики України. Чи йдемо в Європу? Публічне право. 2015. № 2. С. 12–17.
5. Батанов О. В., Сметана В. В. Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу : монографія. Київ : Видавничий дім «Гельветика». 2021. 316 с.

РОЗДІЛ III. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ (У СВІТЛІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ)

Беззубов Дмитро Олександрович,
*доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії наук вищої освіти України,
провідний науковий співробітник відділу проблем державного управління та
адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОМУ ВИМІРІ

В умовах сучасного розвитку науки адміністративного права здійснюється спроба доктринального осмислення взаємозв'язку між трансформаціями в сфері децентралізації в Україні та системою національної безпеки. Потрібно одразу визначити, що децентралізація – це не лише інструмент управлінської реформи, а й механізм публічно-правової стабільності. На основі підходу В. Б. Авер'янова нами вже було сформульовано засади концептуального балансу між автономією громад і єдністю держави в умовах гібридних викликів та війни [1]. До основних загроз даної сфери, що потребують доктринального вирішення, відносимо: загрози правової фрагментації, управлінської дезінтеграції, делегування без контролю, а також потенціал децентралізованої моделі стійкості території.

Децентралізація як реформаторський процес стала однією з найглибших структурних трансформацій українського публічного управління після 2014 року. Водночас війна, що триває з 2014 року і набула повномасштабного характеру у 2022 році, було актуалізовано питання: чи є децентралізація загрозою, чи навпаки — ресурсом національної безпеки.

Сучасна нормативна складова сфери національної безпеки, а саме Закон України «Про національну безпеку» від 10.06.2018 року [2] не містить в своїх нормах повноваження органів місцевого самоврядування в сфері національної безпеки та не враховує питання децентралізації в даній сфері, тому вирішення проблеми співвідношення категорій децентралізації та національної безпеки є важливим елементом розвитку правової системи України.

В дусі концепції соціоцентризму, за якою публічне управління має оцінюватись не тільки з позицій владної ефективності, а через здатність права забезпечити суспільну рівновагу, постає необхідність осмислення децентралізації як інструменту правової стабільності та стійкості національної держави.

Децентралізація в умовах війни функціонує у двох протилежних напрямках: з одного боку, вона посилює територіальну спроможність громад, наближає рішення до людини, формує нову інфраструктуру відповідальності; з іншого боку, при відсутності вертикальної координації та чіткої правової рамки, вона може фрагментувати управління, створювати нормативну невизначеність і стати вразливою до інформаційних чи політичних маніпуляцій.

Як зазначав В.Б. Авер'янов, право не може зводитись до набору норм — воно має бути інструментом цілісності державного устрою, що об'єднує управлінську вертикаль у складних умовах [3, с. 127].

Національна безпека має свій автономний вектор публічно-правового виміру реформи в сфері децентралізації. Цей вектор передбачає оцінку ефективності від процесів децентралізації (як економічних так і соціальних) та визначення рівня інституційної складової даного процесу (відповідності нормативних актів і реального стану в суспільних відносинах щодо децентралізації).

З цих позицій децентралізацію слід розглядати не лише як управлінську реформу, а як інституційний чинник безпеки, який: створює функціональну буферну зону (самоорганізація громад під час

кризи); сприяє гнучкості у реагуванні на локальні загрози (екологічні, гуманітарні, інфраструктурні); формує механізми горизонтальної взаємодії між громадським сектором, бізнесом, органами місцевого самоврядування.

Але за відсутності належного правового забезпечення і супроводу, децентралізація як процес державтворення може: продукувати локальний правовий нігілізм; руйнувати єдність публічної політики; створювати «сильні громади — слабка держава».

В цьому контексті, парадигма соціоцентризму дозволяє поєднати інтерес громади й інтерес держави в єдине публічно-правове ціле.

Системні виклики децентралізації для національної безпеки визначаються через співвідношення ефективності та ризиків настання негативних наслідків.

До таких системних викликів потрібно віднести: 1. Правова фрагментація – неоднакове застосування норм (різне трактування ЗУ «Про місцеве самоврядування», бюджетного, земельного законодавства). 2. Інституційна асиметрія – громади різної ресурсної бази мають різні рівні безпеки. 3. Низька координація у вертикалі безпекових повноважень – зокрема, у сфері цивільного захисту населення, мобілізаційної готовності, кіберзахисту. 4. Нормативна незавершеність – реформа затримується без ухвалення нового закону про місцеве самоврядування, не визначено правовий статус старости, немає децентралізованої моделі управління безпековими ризиками.

Незважаючи на визначені виклики потрібно визначити, що в перспективі децентралізація - це основа стійкості держави і той публічний аспект, який реалізує концепцію соціоцентризму в сфері національної безпеки на рівні діяльності органів місцевого самоврядування.

Для того щоб децентралізація стала ресурсом, а не ризиком, необхідно на наш погляд створити відповідну нормативну базу та соціальне підґрунтя, а саме: а) кодифікувати публічно-правовий статус територіальних громад у Законі України «Про Національну безпеку» (наприклад, додати статтю 36 «Повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки» та у спеціальному підрозділі Адміністративного кодексу України (в проекті Кодексу цей підрозділ відсутній); б) інституціоналізувати місцеву безпеку як функцію органів місцевого самоврядування; в) запровадити

принцип «координованої автономії» — децентралізоване управління в межах централізованої відповідальності; в) підкріпити фінансову спроможність громад не лише податками, а й стабільною державною субсидіарною підтримкою; г) забезпечити публічний контроль над реалізацією безпекових функцій на місцях (через участь громадськості, місцеві програми безпеки тощо).

Виходячи з усього вище зазначеного потрібно зробити наступні висновки: децентралізація і національна безпека — не антагоністи, а взаємопов'язані елементи стійкої публічної архітектури. Їх поєднання можливе тільки за умови публічно-правового балансу, де автономія не підриває єдність, а відповідальність громад підсилює державну суб'єктність. У цьому сенсі децентралізація має бути не «делегуванням проблем», а визнанням громади як активного носія національної безпеки — під опікою і в межах єдиного правопорядку.

Список використаних джерел

1. Беззубов Д. О., Коваль М. В. Ціннісні виміри адміністративного права в системі національної безпеки. *Вісник Національної академії правових наук України* / редкол.: В. Журавель та ін. Харків : Право, 2024. Т. 31, № 4. 167–180 с.
2. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.

Куян Ірина Анатоліївна,
*доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Необхідність продовження реформи місцевого самоврядування в Україні актуалізує питання статусу територіальних громад як юридичних осіб, передусім, юридичних осіб публічного права.

Місцеве самоврядування в Україні уконституційовано як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Таким чином Конституцією України утверджена правосуб'єктність територіальних громад. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

При цьому, згідно положення ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», юридичними особами є органи місцевого самоврядування», які наділяються повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Такий стан речей, на нашу думку, звужує правосуб'єктність територіальної громади як сукупності жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста щодо самостійного і безпосереднього вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Ґрунтуючись на положеннях ст.5 Конституції України про здійснення народом влади безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, ми виходимо з того, що місцеве самоврядування є однією з форм здійснення Українським народом своєї влади, специфічність якої визначається її суб'єктною, галузевою і територіальними особливостями. По суті та в ідеалі

місцеве самоврядування є проекцією народовладдя на місцевий рівень – владою громади (громадовладдям), що так само має дві основні форми реалізації – безпосередню і через самостійно створювані органи [1, с. 379]. Ми погоджуємося з О. В. Батановим, що як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування, територіальна громада є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої походить не з державної влади, а із суверенітету народу [2, с. 57].

Необхідність унормування статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права відзначають сьогодні все більше вчених, оскільки такий статус є «необхідною юридичною оболонкою та водночас змістовним осердям, що дають можливість громаді повноцінно виконувати її функціональне призначення» [3, с. 487]. Як первинний суб'єкт місцевого самоврядування і основний носій його функцій територіальна громада має набути більше важелів впливу щодо здійснення місцевого самоврядування її відповідними органами.

Нині безпосереднє здійснення влади громадою обмежено інститутами місцевих виборів, місцевих референдумів та відкликання. Натомість у чинному законодавстві України визначено широке коло форм участі (форм партисипативної демократії) жителів громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Слід брати до уваги і встановлені у Виборчому кодексі України фактори партизації місцевого самоврядування, як-то: порядок формування виборчих дільниць на місцевих виборах; застосування пропорційної виборчої системи щодо виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше), а також можливості впливу на місцеві вибори вищих керівних органів політичних партій (формування виборчих дільниць, висування кандидатів і формування їх списків тощо).

Тому реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України, принаймні, за відсутності визначення правових засад місцевого референдуму, на нашу думку, видається швидше декларативною.

Необхідно брати до уваги поширеність в європейських країнах наділення на конституційному (законодавчому) рівні правосуб'єктністю адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів: на першому рівні (муніципалітети) та у низці країн – на другому і третьому рівнях (райони, регіони). У Чехії, Польщі, Франції, в Італії, Латвії, Естонії та в інших країнах адміністративно-територіальні одиниці (не їх органи) є юридичними особами, позитивний досвід функціонування яких заслуговує на увагу.

На нашу думку, статус територіальної громади як юридичної особи публічного права створить більше можливостей забезпечення та захисту прав територіальних громад, сприятиме згуртованості жителів територіальної громади як відповідальних членів публічно-правової корпорації, ширшого використання форм прямої демократії, як на приклад, загальних зборів, для вирішення питань місцевого значення, посилення відповідальності як органів і посадових осіб місцевого самоврядування, так і жителів громади.

Загальні правові засади щодо юридичних осіб публічного права встановлено ст. 81 Цивільного кодексу, у якій, зокрема, передбачено, що юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права; юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування; порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом. Проте, визначення терміно-поняття «юридичні особи публічного права» відсутнє в чинному законодавстві України. Немає і окремого спеціального закону про юридичних осіб публічного права. Вважаємо, загальні положення стосовно юридичних осіб публічного права, передусім, мають бути визначені в Цивільному кодексі України, зокрема, про те, що держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади у цивільних відносинах виступають як юридичні особи публічного права. Безпосередньо ж відповідний статус територіальних громад має бути визначений у спеціальному законі, необхідність прийняття якого достатньо обґрунтовано провідними українськими вченими в галузі муніципального права [3; 4; 5; 6].

У практичному аспекті однією з кваліфікуючих ознак юридичних осіб публічного права, на наш погляд, потрібно вважати мету діяльності відповідних суб'єктів права. Безперечно вони діють для реалізації (задоволення) певних публічних інтересів [7, с. 60]. Метою діяльності територіальних громад є вирішення питань місцевого для задоволення інтересів їх жителів. Створити умови для забезпечення таких інтересів зобов'язана держава.

Суттєвими для визначення юридичних осіб публічного права є, на нашу думку, матеріальна основа їх створення та джерела фінансування. Юридичні особи публічного права створюються на базі державної або комунальної власності і отримують фінансування на визначені цілі діяльності з державного або місцевого бюджету. За умови визначення в законодавстві територіальних громад юридичними особами, положення статей 142 і 143 Конституції України щодо матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування та здійснення територіальними громадами управління майном не лише через органи місцевого самоврядування, але й безпосередньо, мають набути більшої правової визначеності. Це має посилити гарантії права власності територіальних громад та правового захисту комунальної форми власності. Публічна природа комунальної власності має знайти відповідне відображення у правовому режимі належного територіальним громадам майна і відповідних прав членів громади. Крім того, важливими є питання представлення спільних інтересів територіальних громад районними, обласними радами та управління останніми об'єктами спільної власності територіальних громад.

Статус територіальних громад як юридичних осіб публічного права створить більше можливостей захисту інтересів територіальних громад у відносинах з органами виконавчої влади, а також у відносинах між самими територіальними громадами щодо добровільного об'єднання, територіального співробітництва, участі у міжнародному територіальному співробітництві тощо.

Ми розглянути лише окремі питання статусу територіальних громад як юридичних осіб публічного права. Ця проблема, на нашу думку, ще потребує комплексних досліджень. Важливо підкреслити, що повноцінне місцеве самоврядування можливе тільки в демократичній правовій державі. І в жодному разі не може ставитися питання про незалежність територіальних громад. Але без певного рівня

автономії територіальних громад неможливе й ефективне місцеве самоврядування.

Список використаних джерел

1. Куян І. А. Суверенітет: проблеми теорії і практики (конституційно-правовий аспект) : монографія. Київ : Академія, 2013. 560 с.
2. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник ЦВК*. 2008. № 2. С. 51–57.
3. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду: : монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик. За заг. ред. А. П. Зайця. Передмова І. Б. Коліушка. Київ : ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.
4. Батанов О. В. Доктрина територіальної громади як юридичної особи: генезис, обґрунтування, перспективи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : Збірник тез доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.). Київ : АПСВТ, 2025. С. 19–29.
5. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. Київ : Ін Юре, 2003. 512 с.
6. Батанов О. В. Теорія муніципального права : монографія. Київ : Юрінком Інтер. 2024. 412 с.
7. Клименко О. М., Куян І. А., Нецька Л. С. Проблеми правового статусу юридичних осіб публічного права в контексті оновлення Цивільного кодексу України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 3. С. 51–66.

Батанова Наталія Миколаївна,
*кандидат юридичних наук, старший дослідник,
старший науковий співробітник відділу міжгалузевих
і порівняльних правових досліджень
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Зарубіжний досвід реальної децентралізованої публічної влади свідчить про необхідність формування не лише самостійних та самодостатніх територіальних громад, а і відповідального місцевого самоврядування. Ефективне здійснення місцевого самоврядування передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може здійснюватися лише в умовах справжньої децентралізації публічної влади. Так, як свідчить практика конституційного будівництва у багатьох демократичних країнах, громадянське суспільство (а децентралізована публічна влада та самоврядні територіальні громади є його невід'ємною ознакою) – це не тільки і не стільки наявність політичних партій та інших об'єднань громадян, а й особливий стан суспільства, який дозволяє йому через свою об'єднувальну активність впливати на державу, її внутрішню політику, функції тощо.

Уся справа, однак, в тому, що саме слід розуміти під відповідальним місцевим самоврядуванням? Які межі такої відповідальності, форми її вираження та законодавчої регламентації? Якими є її підстави, хто виступає її інстанцією та які санкції застосовуються щодо правопорушників?

Так, наприклад, згідно ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [11] під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, *під свою відповідальність* і в інтересах місцевого населення. Стаття 2 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування [10] встановлює, що місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи, *під*

свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Аналогічна формула міститься й у законодавстві більшості демократичних країн. Так, наприклад, відповідно до ст. 16 Конституції Республіки Польща [2], усі жителі одиниць основного територіального поділу складають, згідно із законом, самоврядну громаду. Місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Місцева влада виконує значну частину покладених на неї законами державних завдань від свого імені та *під свою відповідальність*.

В Основоположному Законі Федеративної Республіки Німеччини [1] також встановлюються найбільш загальні принципи самоврядування, яких повинні дотримуватись федеральні землі в своїх конституційних актах. Зокрема, у ч. 2 ст. 28 проголошується, що громадам має бути гарантовано право регулювати у рамках закону *під свою відповідальність* всі питання територіальної громади.

Відповідні положення містяться й у профільному законодавстві зарубіжних країн. Так, наприклад, у ч. 1 ст. 2 Закону Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» [6] закріплюється, що гміна виконує громадські завдання від свого імені та *під свою відповідальність*. У ч. 1 ст. 2 Закону «Про повітове самоврядування» [7] також зазначається, що повіт виконує громадські завдання від свого імені та *під свою відповідальність*. Законом «Про самоврядування воєводства» [8], встановлено, що адміністрація воєводства виконує передбачені законами громадські завдання від свого імені та *під свою відповідальність* (п. 1 ч. 1 ст. 6 Закону).

Закон Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування» [5] встановлює, що «місцеве самоврядування – це гарантоване Конституцією і цим Законом право органів місцевого самоврядування, що діють самостійно і можливості муніципалітету вирішувати муніципальні завдання і розпоряджатися власністю муніципалітету *під свою відповідальність* і в межах закону з метою підвищення добробуту населення» (ст. 3 Закону).

Закон Республіки Сербія «Про місцеве самоврядування» [9] визначає, що орган місцевого самоврядування несе *відповідальність* за якісне та ефективне виконання своїх і покладених на нього обов'язків (ч. 1 ст. 6 Закону).

Слід зазначити, що відповідні засадничі положення щодо юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування конкретизуються

та визначаються по-різному у кожній з зарубіжних країн. Так, у Республіці Польща правову основу відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування переважно становлять закони, прийняті в ході реформування територіальної організації влади в державі, проведеної протягом останніх десяти років ХХ століття. З-поміж них, зокрема, особливе місце займає Закон «Про гмінне самоврядування» [6], у ст. 96 якого, зокрема, встановлюється, що у випадку неодноразового порушення радою гміни Конституції чи законів, Сейм, за поданням Прем'єр-міністра, може прийняти рішення про розпуск ради гміни.

У ст. 83 Закону Республіки Польща «Про повітове самоврядування» [7] зазначається, що у випадку грубого порушення радою повіту Конституції чи законів, Сейм, за поданням Прем'єр-міністра, може своїм рішенням розпустити раду повіту. Розпуск ради тягне за собою розпуск всіх органів повіту.

Законом Республіки Польща «Про самоврядування воєводства» [8], встановлено, що у випадку порушення сеймиком воєводства Конституції або значного чи багаторазового порушення законів, Сейм, за поданням Прем'єр-міністра, може, шляхом прийняття рішення, розпустити сеймик воєводства. Розпуск сеймику воєводства є рівнозначним розпуску всіх органів адміністрації воєводства.

Пізнавальним яку доктринальному, так і праксеологічному аспектах є досвід інших зарубіжних країн. Так, у частині конституційно-правової відповідальності головної посадової особи місцевого самоврядування ілюстративною є ст. 17 Закону Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування» [5], якою встановлена можливість муніципальної ради внести пропозицію про відставку глави муніципалітету. Така пропозиція може бути зроблена в письмовій формі за ініціативою щонайменше однієї третини від встановленої законом кількості членів муніципальної ради, за умови, якщо голова муніципалітету порушив Конституцію, закони Республіки Вірменія та рішення муніципальної ради.

Законодавством Республіки Молдова встановлюються підстави та порядок конституційно-правової відповідальності примара – головної посадової особи у системі місцевого самоврядування. Так, згідно ч. 8 ст. 5 Закону «Про статус місцевої виборної особи» [4] повноваження примара достроково припиняються по праву у випадках: а) несумісності посад, що встановлено остаточним

констатувальним актом Національного органу з непідкупності; b) встановлення остаточним констатувальним актом Національного органу з непідкупності видання/ухвалення адміністративного акта, вчинення безпосередньо або за посередництвом третьої особи правочину, ухвалення або участі в ухваленні рішення при фактичному конфлікті інтересів, який не вирішений відповідно до законодавства про регулювання конфлікту інтересів; c) неподання декларації про майно та особисті інтереси або відмови від її подання відповідно до ч. 2 ст. 27 Закону «Про Національний орган з непідкупності» від 17 червня 2016 року; d) припису рішення судової інстанції, що набрало законної сили, щодо конфіскації необґрунтованого майна; e) неможливості виконання ним своїх обов'язків протягом більше п'яти місяців поспіль, у тому числі через хворобу, що встановлюється територіальним бюро Державної канцелярії та про що письмово сповіщається Центральна виборча комісія в 15-денний строк після констатування; f) винесення остаточного обвинувального вироку про позбавлення волі або остаточного рішення, яке вступило в законну силу, про заборону займати посаду примара на строк більш п'яти місяців; g) його відкликання через місцевий референдум згідно з Виборчим кодексом.

Щодо конституційно-правової відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування звернемо увагу на положення ст. 85 Закону Республіки Сербія «Про місцеве самоврядування» [9], згідно яких збори одиниці місцевого самоврядування можуть бути розпущені, якщо збори не засідають довше трьох місяців; не обирають голову громади та голову ради громади протягом одного місяця з дня утворення зборів одиниці місцевого самоврядування або з дня їх звільнення, тобто подання заяви про відставку; не ухвалюють статут або бюджет у встановлений законом строк.

Підстави для розпуску місцевої ради у Республіці Молдова встановлюються ч. 1 ст. 25 Закону Республіки Молдова «Про місцеве публічне управління» [3]. Передбачено, що місцева рада може бути розпущена до закінчення строку повноважень, якщо: a) вона повторно ухвалювала з одного й того самого питання рішення, які скасовувалися рішеннями судової інстанції, що набрали законної сили; b) кількість радників скоротилася більш ніж на третину від кількості, встановленої ст. 11 цього Закону; c) протягом шести місяців поспіль вона не ухвалила жодного рішення, незалежно від кількості проведених засідань.

Також суб'єктом конституційно-правової відповідальності у зарубіжних країнах виступають депутати представницьких органів місцевого самоврядування. Так, ст. 21 Закону Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування» [5] передбачено, що повноваження члена муніципальної ради припиняються достроково: якщо припинено його громадянство Республіки Вірменія; він перестав бути жителем муніципалітету; за обвинувальним вироком суду, який набрав законної сили, його засуджено до позбавлення волі і він відбуває покарання; він обіймає посаду, не сумісну з членством у муніципалітеті; він протягом одного року без поважної причини був відсутній на більш ніж половині засідань або голосувань муніципальної ради.

Згідно Закону Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» [12] повноваження радника громади припиняються достроково у разі засудження його після обрання остаточним вироком суду до позбавлення волі за умисний злочин загального характеру або до позбавлення права обіймати державні посади (п. 2 ч. 4 ст. 30 Закону); якщо він, не повідомивши письмово голову ради громади про свою відсутність на засіданні ради з поважних причин – службове відрадження, виїзд за кордон, хвороба тощо, не був присутній на трьох засіданнях ради громади поспіль або загалом на п'яти засіданнях ради впродовж року (п. 5 ч. 4 ст. 30 Закону).

Статтею 23 Закону Республіки Молдова «Про місцеве публічне управління» [3] встановлюється відповідальність радників місцевої ради. Визначається, що радники несуть солідарну відповідальність за діяльність місцевої ради, а також за її рішення, якщо вони проголосували за ці рішення. Кожен радник несе юридичну відповідальність, встановлену чинним законодавством, за діяльність, яку він здійснює відповідно до свого мандата. При цьому, статтею 24 цього Закону передбачено, що повноваження радника припиняються достроково у випадках, передбачених ч. 2 ст. 5 Закону «Про статус місцевої виборної особи» [4], а саме: а) відсутності його без поважних причин поспіль на трьох засіданнях ради; б) несумісності посад, що встановлено остаточним констатувальним актом Національного органу з непідкупності; с) встановлення остаточним констатувальним актом Національного органу з непідкупності видання/прийняття ним адміністративного акту, вчинення безпосередньо або за посередництвом третьої особи правочину, ухвалення рішення або участі в ухваленні рішення при

фактичному конфлікті інтересів, який не вирішений відповідно до законодавства про регулювання конфлікту інтересів; d) неподання декларації про майно та особисті інтереси або відмови від її подання відповідно до Закону «Про Національний орган з невідкупності» від 17 червня 2016 року; e) припису рішення судової інстанції, що набрало законної сили, щодо конфіскації необґрунтованого майна; f) набрання чинності ухваленим щодо нього обвинувальним вироком про позбавлення волі або остаточного та такого, що вступило в законну силу, рішення про заборону займати посаду радника на строк більше п'яти місяців; g) розпуску ради по праву згідно Закону «Про місцеве публічне управління».

Цікаво, в першій редакції Закону «Про статус місцевої виборної особи» серед підстав дострокового припинення повноважень радника передбачалось «порушення ним Конституції, інших законів або інтересів місцевої громади, а також його участь у діяльності антиконституційних органів, що підтверджено рішенням судової інстанції, яке вступило в законну силу», але в результаті змін, яких зазнав даний Закон у 2023 р., відповідне положення було виключене.

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

Зарубіжний досвід свідчить, що для того щоб існував ефективний механізм відповідальності у сфері місцевого самоврядування необхідними є, по-перше, постійне і активне вдосконалення

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

Список використаних джерел

1. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. *Bundesministerium der Justiz*. URL : <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*. URL : <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
3. Lege Nr. 436 din 28-12-2006 **privind administrația publică locală**. Publicat: 09-03-2007 în Monitorul Oficial Nr. 32-35 art. 116. *Ministerul Justiției Republica Moldova. Registrul de stat al actelor juridice*. URL : https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107461&lang=ro
4. Lege Nr. 768 din 02-02-2000 **privind statutul alesului local**. Publicat: 24-03-2000 în Monitorul Oficial Nr. 34 art. 231. *Ministerul Justiției Republica Moldova. Registrul de stat al actelor juridice*. URL : https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=147897&lang=ro

5. The Law of the Republic of Armenia «On local self-government». Adopted 07.05.2002. Legislation: National Assembly of RA. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1305&lang=eng>
6. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095>
7. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910578>
8. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910576>
9. Zakon o lokalnoj samoupravi. («Sl. glasnik RS», br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 – dr. zakon). Pravna baza Paragraf Lex. URL : https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.html
10. Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р. Ріо-де-Жанейро, 23–26 вересня 1985 року / Переклад з англійської Ірини Дроздовської. Місцеве та регіональне самоврядування України. Вип. 1–2 (6–7). Київ, 1994. С. 65–69.
11. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Сайт Верховної Ради України. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
12. Закон за местното самоуправление и местната администрация. В сила от 17.09.1991 г. Отражена деноминацията от 05.07.1999 г. Българският правен портал. URL : <https://lex.bg/laws/ldoc/2132580865>

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

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ У КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (В УМОВАХ ВІЙНИ)

Просторове планування є однією з важливих складових муніципальної реформи, що визначає майбутнє економічне зростання та прогнозування сталого розвитку територіальних громад в Україні. Суть просторової децентралізації полягає у якісних змінах планування на місцевому рівні з урахуванням економічних, географічних, демографічних, архітектурних, землевпорядних показників та особливостей територій.

Слід зазначити, що модернізація просторового планування була розпочата разом з децентралізаційними процесами в державі – у 2014 р., із затвердженням урядової Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 01.04.2014 р., відповідно до положень якої – серед основних повноважень органів місцевого самоврядування було, зокрема, закріплено: планування розвитку території громади; місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); територіальної доступності отримання послуг у межах громади, в якій мешкає особа тощо.

У контексті муніципальної реформи в Україні усе гостріше постає питання щодо забезпечення спроможності територіальних громад, невід'ємною складовою якого виступає планування їх просторового розвитку. Нагадаємо, що оновлена система просторового планування громади, яка сприяє поєднанню програм соціально-економічного розвитку з містобудівною та землевпорядною документацією, була законодавчо закріплена з липня 2021 року, коли набув чинності Закон України № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 року (далі - Закон № 711-IX) [1]. Стратегія просторового розвитку базується на результатах дослідження існуючого стану територій, враховує

зовнішні чинники впливу на територію, оцінки її внутрішнього потенціалу та проблем, а також розглядає стратегічні альтернативи.

До основних концептуальних положень Закону № 711-IX можна віднести: а) зонування земель у межах територій територіальних громад; б) удосконалення управління у сферах містобудівної діяльності та землеустрою; в) спрощення виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт для цілей та потреб просторового планування; г) сприяння розвитку автоматизованих систем управління ресурсами, а також комплексному збереженню повноцінного життєвого середовища, природного довкілля та культурної спадщини; д) забезпечення ефективного використання та охорони усіх земель в межах територіальної громади.

Певною новелою Закону № 711-IX для національного законодавства стало запровадження комплексного планування розвитку територій територіальних громад. Так, комплексний план просторового розвитку території громади являє собою одночасно і містобудівну документацію на місцевому рівні, і документацію із землеустрою. У комплексному плані, зокрема, визначається: організація планування; функціональне призначення території; основні засади та напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення; дорожня мережа, інженерно-транспортна інфраструктура, інженерна підготовка та благоустрій, цивільний захист території і населення від небезпечних природних та техногенних процесів; охорона земель та інших складових навколишнього природного середовища; формування екомережі; охорона та збереження культурної спадщини; послідовність реалізації прийнятих рішень, включно з етапністю освоєння даної території [2, с. 132].

Комплексний план просторового розвитку території громади, по-суті, можна вважати однією з форм регулювання муніципальних правовідносин, що спрямована на недопущення неналежного використання земельних ділянок, включно з їх незаконною забудовою; запобігання порушенню встановлених містобудівних норм і правил, здатних чинити негативний вплив на навколишнє природне середовище та здоров'я населення. Щодо законодавчого закріплення необхідності розробки такого комплексного плану, вбачається, що воно обумовлене уже давно назрілою гострою потребою чіткого визначення призначення території відповідної громади з

урахуванням її економічних, соціальних, екологічних та інших факторів і особливостей. Переконані, що саме територіальна громада повинна визначати функціональне планування усіх своїх територій, включно з встановленням правового режиму їх забудови.

Згідно з вимогами Закону № 711-IX, а також Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку розроблення, оновлення, внесення змін до затвердження містобудівної документації» від 01.09.2021 р. № 926 - органи місцевого самоврядування повинні були забезпечити розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад - до 1 січня 2025 року. Іншими словами, до 01.01.2025 р. сільським, селищним, міським радам необхідно було забезпечити внесення до Державного земельного кадастру відомостей про функціональні зони територій, визначені в містобудівній документації на місцевому рівні; межі територій історичних пам'яток, історико-культурних заповідників, історичних ареалів населених пунктів і зон охорони культурної спадщини; обмеження у використанні земель у сфері забудови тощо.

Однак, повномасштабна війна негативно вплинула на розроблення комплексних планів. Так, за даними Всеукраїнської асоціації громад, станом на кінець першого півріччя 2023 року лише 41% територіальних громад мали ухвалене рішення про розробку комплексного плану, у 20 % громад були створені робочі групи з представників органів місцевого самоврядування, громадськості та підприємців [3].

Результати проведеного опитування показали, що з урахуванням умов воєнного стану, на заваді подальшому прогресу щодо розроблення комплексних планів просторового розвитку територій громад стали:

по-перше, недостатня експертна спроможність громад щодо можливості розроблення комплексних планів, нестача у територіальних громадах кваліфікованих спеціалістів (землевпорядників, архітекторів, геодезистів тощо) для здійснення завдань, пов'язаних з просторовим плануванням;

по-друге, застаріла картографічна основа, можливість оновлення якої є обмеженою через нестачу кваліфікованих кадрів та проблематичністю здійснення аерозйомки в умовах війни;

по-третє, відсутність у громад фінансових ресурсів, достатніх для розроблення комплексного плану, оскільки, за результатами

опитування, лише 39 % громад були в змозі профінансувати розроблення комплексного плану просторового розвитку у сумі до 1 млн. грн., однак цей ресурс не був достатнім, так як вартість робіт із розроблення зазначеного плану становить від 3 до 16 млн. грн [3].

У підсумку, станом на початок II кварталу 2024 року комплексний план не був розроблений та затверджений жодною територіальною громадою в Україні [4]. Станом же на початок 2025 р. було затверджено лише два просторових плани на всю країну: один у Хмельницькій області, інший – на Харківщині [5].

Враховуючи критичну ситуацію, що склалася із затвердженням комплексних планів просторового планування в державі, парламентом було прийнято Постанову «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо продовження термінів дії документів з планування територій» від 26.02.2025 р. № 4267-IX» [6].

Зазначений законопроект передбачає відтермінування обов'язкового розроблення громадами комплексних планів просторового розвитку територій («не пізніше трьох років з дня припинення чи скасування воєнного стану») [6]. Потрібно зауважити, що ідея відтермінування викликала суперечливу реакцію в суспільстві, оскільки з одного боку вона дає громадам додатковий час для підготовки якісних планів, а з іншого – може сповільнити процес впорядкування їх просторового розвитку. Крім того, відтермінування обов'язкового розроблення громадами комплексних планів може призвести до продовження безсистемної забудови населених пунктів на основі застарілих чи неповних планів.

Проте, навіть після прийняття закону щодо відтермінування, завдання щодо розроблення та затвердження комплексних планів просторового розвитку не втратить своєї актуальності, оскільки є складовою частиною підготовки до відновлення громад у післявоєнний період.

На думку фахівців, активізації просторового планування в громадах – як важливого інструменту формування інтегрованого економічного простору України в цілому, сьогодні можуть сприяти три основні чинники: а) кваліфіковані кадри, б) належне фінансове забезпечення, в) наявність актуальної та об'єктивної інформації (місцевої статистики) [7, с. 24-25].

Таким чином, просторове планування у територіальних громадах є відображенням основних стратегічних напрямів місцевого розвитку (економіка, освіта і охорона здоров'я, зайнятість населення, ЖКГ, навколишнє природне середовище, культура та історична спадщина тощо). А підготовка якісних планів просторового розвитку територій громад матиме позитивний вплив на залучення інвесторів та формування умов, що забезпечують рівні можливості, доступність та інклюзивність для різних суб'єктів, а також – ефективний розвиток комунального сектора економіки.

Крім того, перехід до інтегрованого (комплексного) просторового планування сприятиме усуненню проблем неузгодженості містобудівних, землевпорядних та стратегічних документів, підвищенню якості і ефективності містобудівних планувальних рішень для забезпечення належного рівня життя та комфорту членів територіальної громади.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17.06.2020 р. № 711-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 15.05.2025)
2. Ігнатенко І. В. Просторове планування як інструмент управління територіальним розвитком громади: правові аспекти. Право і суспільство. 2022. № 3. С. 130–135. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/jspui/handle/123456789/19457?locale=uk>
3. Розвиток просторового планування в громадах – результати опитування. Децентралізація. URL : <https://decentralization.ua/news/16389> (дата звернення: 15.05.2025)
4. Простір мого майбутнього: що дає Комплексний план просторового розвитку для жителів громади. Децентралізація. URL : <https://decentralization.ua/news/17872> (дата звернення: 15.05.2025)
5. В Україні лише дві громади затвердили плани просторового розвитку – Шуляк. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3985718-v-ukrainilise-dvi-gromadi-zatverdili-plani-prostorovogo-rozvitku-sulak.html> (дата звернення: 15.05.2025)
6. Про прийняття за основу проєкту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо продовження термінів дії документів з планування територій. Постанова Верховної Ради України від 26.02.2025 р. № 4267-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4267-20#Text>(дата звернення: 15.05.2025)

7. Мельник М., Лещух І., Тимків Д. Просторове планування як інструмент формування інтегрованого економічного простору України в умовах воєнної відбудови. Галицький економічний вісник. № 4 (89) 2024. URL : https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/46473/2/GEJ_2024v89n4_Melnyk_M-Spatial_planning_as_a_tool_19-27.pdf

Дерець Вікторія Анатоліївна,
*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

РЕФОРМА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Однією з невід'ємних складових децентралізації влади в Україні є реформа місцевих державних адміністрацій, яка полягає в їх «переформатуванні» з місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи префектурного типу.

Наразі предметом дискусій науковців, народних депутатів України та експертної громадськості є низка законопроектів, якими передбачається запровадження механізму забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування місцевими державними адміністраціями. Однак, забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування – це лише частина реформи місцевих державних адміністрацій.

Дослідники вірно зазначають, що один із ключових факторів, який визначає якість регулювання суспільних відносин – це ефективність законодавства. Проблема ефективності законодавства має велике значення як у науковому та теоретичному плані, так і у практичному використанні. Покращення ефективності законодавства на теоретичному рівні може сприяти вирішенню значної кількості практичних проблем, що виникають при щоденному застосуванні правових норм місцевими органами виконавчої влади [3, с. 101].

З 2020 року триває робота над проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.) [5]. Законопроект передбачає комплексний підхід до реформи місцевих державних адміністрацій. Планувалося, що він буде ухвалений у 1-му кварталі 2025 року. Але цього не сталося. Розгляд чергової редакції цього законопроекту у профільному комітеті

парламенту так і не відбувся через відсутність рішень щодо низки важливих питань та критичні зауваження стейкхолдерів.

У березні-квітні 2025 року у Верховній Раді України були зареєстровані інші законопроекти (реєстр. № 13124 від 20.03.2025 р., реєстр. № 13150 від 03.04.2025 р., реєстр. № 13150-1 від 14.04.2025 р., реєстр. № 13150-2 від 22.04.2025 р.). Вони орієнтовані на питання забезпечення законності в діяльності/актів органів місцевого самоврядування та питання координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади місцевими державними адміністраціями. Більшу прихильність членів профільного комітету Верховної Ради України отримав законопроект № 13150, який 13 травня 2025 року був прийнятий за основу.

На нашу думку, законопроект № 13150 [4] містить низку підходів до правового регулювання питань забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування, які можуть негативно вплинути на реформу децентралізації влади в Україні. Ключовий його недолік полягає в тому, що в ньому закладене посилення впливу місцевих державних адміністрацій на органи місцевого самоврядування. Це в результаті може призвести до втрати органами місцевого самоврядування своєї суб'єктності.

Законопроект № 13150 передбачає, що забезпечення законності буде здійснюватися шляхом державного контролю. Вважаємо, що для цих відносин недоречно використовувати термін «контроль» замість терміну «нагляд». Термін «контроль» не відповідає змісту відносин, які пропонується врегулювати законопроектом. Це може спровокувати зловживання з боку суб'єктів, які забезпечуватимуть законність.

А також законопроект № 13150 помилково, на нашу думку, не відносить до органів забезпечення законності районні державні адміністрації. Ці повноваження будуть сконцентровані в обласних державних адміністраціях, що загрозово посилить їх роль серед органів місцевої влади.

Вартим підтримки, на нашу думку, був законопроект № 13150-2. Він розроблений на основі законопроекту № 4298 та враховував його важливі концептуальні підходи, забезпечуючи вирішення ключових питань реформування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу.

Для того, щоб реформувати місцеві державні адміністрації в органи префектурного типу, недостатньо врегулювати питання забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування. Крім усунення наведених недоліків законопроекту № 13150, варто також звернути увагу на наступне.

Для повноцінного здійснення функції забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування місцевими державними адміністраціями доцільно повернути статус державних службовців їх головам та заступникам голів. Відповідно на них будуть поширюватися вимоги, обмеження та гарантії, передбачені Законом України «Про державну службу». Виконання функції нагляду за забезпеченням законності актів органів місцевого самоврядування містить ознаки діяльності державного службовця. В 2017 році голів місцевих державних адміністрацій та їхніх заступників було позбавлено статусу державних службовців. Погоджуємося з думкою, що відсутність у них статусу державних службовців може породити цілу низку проблем, від «ручного режиму» здійснення цієї функції до «повної некомпетентності таких призначенців» [1]. До того ж, голови місцевих державних адміністрацій стануть «надзвичайно впливовими ..., тому процес їх призначення має бути позбавлений політичної складової, голови місцевих державних адміністрацій мають бути виключно професіоналами» [1].

Для переходу місцевих державних адміністрацій від органів виконавчої влади загальної компетенції до органів префектурного типу необхідно позбавити їх галузевих повноважень та закріпити за ними координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування, виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення змін до Конституції України).

Зміна функцій місцевих державних адміністрацій призведе до необхідності зміни їх організаційної структури. Погоджуємося з пропозицією експертів, що структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій мають відповідати трьом видам покладених на них функцій та повноважень.

Потребуватиме змін і чинний підхід до розуміння апарату місцевих державних адміністрацій для того, щоб уніфікувати підхід до апарату місцевих державних адміністрацій та центральних органів виконавчої

влади, який міститься в Законів України «Про центральні органи виконавчої влади».

Було б корисно окрему увагу звернути на необхідність більшого практичного застосування потенціалу реординаційних відносин між районними державними адміністраціями та Кабінетом Міністрів України. Місцеві державні адміністрації виражають державницький аспект природи місцевої влади [2, с. 50] та розглядаються науковцями як провідники внутрішньої політики держави на місцях [6, с. 77]. Відповідно до чинного законодавства, обласні державні адміністрації мають можливість безпосередньо, без проміжної управлінської ланки вступати в управлінські відносини з Кабінетом Міністрів України. Районні державні адміністрації обмежені в такій можливості. Оскільки районні державні адміністрації будуть втілювати державну політику на місцевому рівні, вони повинні мати більше можливостей для безпосередніх реординаційних відносин з Урядом.

Важливе значення для діяльності реформованих місцевих державних адміністрацій матиме й визначення в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» принципів їх діяльності. Чинний закон містить неповний їх перелік та не дає їх тлумачення. Це може призвести до їх неоднозначного розуміння на практиці. Підтримуємо закріплення таких принципів: верховенства права, прозорості, відкритості, єдності державної політики, безперервності і наступності, деконцентрації, політичної неупередженості, ефективності, сталого розвитку.

Отже, реформу місцевих державних адміністрацій необхідно продовжувати та удосконалювати адміністративно-правове регулювання їх організації та діяльності. Без цього реформа децентралізації та територіальної організації влади не досягне своєї мети та не буде результативною.

Список використаних джерел

1. Загородній М. Державний нагляд за самоврядуванням: чи є консенсус у владі і коли законопроект 4298 винесуть у зал? URL : <http://surf.li/rklbo>
2. Мужикова Н. М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус. Чернівці : Сіверський центр післядипломної освіти, 2013. 100 с.
3. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні : навчальний посібник / М. В. Ковалів, Г. Ю. Лук'янова, М. П. Гурковський, В. О. Іваха, С. С. Єсімов, М. Т. Гаврильців, Р. В-В. Кісіль. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. 553 с.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування : проект Закону України від 03.04.2025 р. реєстр. № 13150. Дата оновлення: 13.05.2025 р. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/56140> (дата звернення 22.05.2025 р.).
5. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні : проект Закону України від 30.10.2020 р. реєстр. № 4298. Дата оновлення: 28.06.2024 р. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4479> (дата звернення 22.05.2025 р.).
6. Шаповалова І. О. Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації: взаємодія і проблеми розмежування повноважень. Економічний аналіз. 2014. Том 17. № 3. С. 76–80.

Кобрин Володимир Степанович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Львівського національного університету
імені Івана Франка*

МУНІЦИПАЛЬНІ КОНФЛІКТИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України в лютому 2022 року поставило перед органами публічної влади завдання якнайшвидшого реагування на такий виклик з метою якнайбільш ефективного захисту конституційного ладу наявними правовими засобами. Виданий вранці 24 лютого Президентом України Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні»[1] був затверджений Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»[2] і з цього часу вже п'ятнадцять разів продовжений.

В новій реальності – після лютого 2022 року місцеве самоврядування почало працювати як важлива складова публічної влади на місцях. Можна наводити безліч прикладів, коли на окупованих росіянами територіях єдиною легітимною владою залишалася муніципальна влада в особі сільських, селищних, міських голів та депутатів відповідної ради. Не зайвим буде також нагадати про велику кількість внутрішньо переміщених осіб у територіальних громадах заходу України, розміщення, поселення та забезпечення яких лягло на плечі органів місцевого самоврядування. Все це показує наскільки важливим для конституційної держави є інститут дієвого місцевого самоврядування та ще раз доводить ефективність реформи децентралізації влади, навіть в таких складних умовах.

Разом з тим, на жаль, змушені також констатувати, що незавершеність реформи децентралізації влади, бажання органів державної влади підняти у багатьох випадках органи місцевого самоврядування, прикриваючись воєнним станом та подекуди надмірне втручання у їх діяльність породжує різного роду муніципальні конфлікти, які є шкідливими та підривають інституційну спроможність держави в такий складний період її існування.

Першим, кричущим випадком тиску з боку держави на місцеве самоврядування є справа міського голови міста Чернігова Владислава Атрошенка, якому, спочатку – 7 грудня 2022 року рішенням Яворівського районного суду на рік заборонили обіймати свою посаду [3], а 1 лютого 2023 року рішенням Львівського апеляційного суду відсторонили від посади строком на один рік [4]. За наслідками судового розгляду Президент України 7 лютого 2023 року утворив Чернігівську міську військову адміністрацію [5], а 17 лютого того ж року своїм розпорядженням призначив Дмитра Брижинського начальником Чернігівської міської військової адміністрації [6].

Описаний муніципальний конфлікт завершився звільненням Владислава Атрошенка 6 червня 2023 року рішенням Чернігівського окружного адміністративного суду, який задовольнив позов начальника Чернігівської міської військової адміністрації Дмитра Брижинського [7]. 13 вересня 2023 року Шостий апеляційний адміністративний суд залишив судові рішення без змін.

Не вдаючись детально до підстав заборони та відсторонення Атрошенка з посади, можна з впевненістю сказати, що справа носила виключно політичний характер. Зважаючи на обставини, в яких опинився міський голова Чернігова у перші тижні повномасштабного вторгнення, зберігши місто та забезпечивши його життєдіяльність, вивіз дружини за кордон на службовому автомобілі та його повернення водієм не несе якоїсь загрози національній безпеці та не вступає у суперечність з інтересами територіальної громади. Так, тут присутній конфлікт інтересів, але застосовувати таку жорстку санкцію та вводити на цій підставі військову адміністрацію виглядає абсурдно.

Тиску державної влади на міського голову Атрошенка можна протиставити випадки бездіяльності щодо виявлення представників місцевої влади, які свідомо працюють на ворога, при цьому залишаючись на посадах. Нещодавно виявлені факти журналістами «Слідство.Інфо» про чинного депутата Одеської міської ради Богдана Гіганова підтверджують отримання останнім громадянства російської федерації 17 березня 2023 року. Окрім того, з дописів у соціальних мереж депутата чітко прослідковується антиукраїнська риторика: від заклику до Президента України Володимира Зеленського стати на коліна перед Путіним і вибачитися - до поширення інформації про приєднання Гіганова до руху «Другая Украина», започаткованого

зрадником України Віктором Медведчуком чи роздачі інтерв'ю російським пропагандистам [8].

З даного випадку випливає також цікаве питання: як сьогодні припинити повноваження такого депутата міської ради. Секретар Одеської міської ради повідомив журналістці «Слідство.Інфо», що міськрада не може ініціювати дострокове припинення депутатських повноважень Гіганова та інших прогульників, оскільки немає підстав [8].

Крім зазначеного вище способу можна також розглядати або припинення громадянства, або за рішенням керівного органу партії, за списком якого його було обрано. На думку радника з правових питань громадянської мережі ОПОРА Павла Романюка – дійсно «пропуск депутатом протягом року більше половини засідань ради та комісій є підставою для відкликання за народною ініціативою. Але, оскільки партія, місцева організація якої висувала цього депутата, заборонена (мова йде про політичну партію «Опозиційна платформа за життя» – *дод. В. Кобрин*), припинити повноваження за чинним законодавством неможливо, адже вищий керівний орган такої партії, який мав би ухвалювати остаточне рішення, теж ліквідований» [8].

З огляду на таку ситуацію залишається варіант лише з громадянством, при цьому набуття громадянства іншої держави не є підставою для припинення повноважень депутата місцевої ради. В такій ситуації має реагувати Президент України та видавати указ про припинення громадянства України, з набранням чинності якого автоматично будуть припинені повноваження депутата-зрадника Гіганова.

Серйозною перешкодою для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану є положення Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України» № 69 від 27 січня 2023 року [9], яка дозволяє виїзд депутатам місцевих рад а підставі відповідних рішень про службові відрядження. Нагадаємо, що депутати місцевих рад працюють на громадських засадах і не перебувають у службовому підпорядкуванні, наприклад у сільських, селищних, міських голів.

Як наслідок, прийняття такої Постанови Кабінетом Міністрів України ускладнило перетин кордону для депутаток місцевих рад та

депутатів старше 60 років, які не підлягають мобілізації на період дії правого режиму воєнного стану. На практиці все виглядає ще жахливіше. Окремі депутатки та депутати старше 60 років складають повноваження через таку заборону. Крім того, таке регулювання не сприяє політичній участі жінок у політичному процесі та бажанні брати участь у наступних виборах [10].

Небезпечний прецедент, який переріс у серйозний муніципальний конфлікт стався у курортному селищі Славсько, де депутати Славської селищної ради 26 березня 2025 року достроково припинили повноваження селищного голови Володимира Беги з формулюванням: «необхідність розгляду питання про дострокове припинення повноважень селищного голови обумовлена систематичним недотриманням вимог чинного законодавства та положень Регламенту Славської селищної ради, що негативно вплинуло на належне функціонування органу місцевого самоврядування» [11]. За словами селищного голови, ініціатори пов'язані з провладною партією Слуги народу та великим бізнесом, які зацікавлені в іншому керівництві громади. На разі готуються судові позови.

Підсумовуючи, можемо зазначити, що наявність муніципальних конфліктів, навіть в умовах правого режиму воєнного стану, засвідчує, що Україна залишається демократичною державою, незважаючи на складний період свого існування. Централізація та введення військових адміністрацій, особливо на окупованих територіях, є правильним та необхідним кроком з боку держави задля забезпечення більш ефективного управління зазначеними територіями. Одним з останніх таких заходів є Указ Президента України про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області від 16 квітня 2025 року [12], яким глава держави утворив нових 6 військових адміністрацій та на базі військово-цивільних адміністрацій, які діяли з 2021 року утворив ще 4 військові адміністрації.

З іншого боку, прослідковується бажання державної влади в тій чи іншій мірі підпорядкувати, прикриваючись воєнним станом, місцеву владу та в повній мірі впливати на місцеву політику - чи то у визначеному регіоні, і чи у відповідній територіальній громаді. Тому сьогодні, надзвичайно важливим завданням є дотримання правильного балансу в питаннях взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Для уникнення конфліктів та сприяння у повноцінній співпраці між органами місцевого самоврядування та органами державної влади вже сьогодні необхідне нормативно-правове вдосконалення такої взаємодії. По-перше, уніфікація муніципального законодавства - або у оновленій редакції чи новому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», або у прийнятті Муніципального кодексу. По-друге, зміни щодо можливості складення мандату депутатами місцевих рад без відповідного рішення місцевої ради. По-третє, зміна положень Постанови Кабінету Міністрів України № 69 від 27 січня 2023 року стосовно можливості жінок - депутаток місцевих рад та депутатів старше 60 років безперешкодно, без жодних дозволів виїжджати за кордон.

Список використаних джерел

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 (зі змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
2. 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>
3. Суд позбавив мера Чернігова Атрошенка права обіймати посаду міського голови протягом року – НАЗК. URL : <https://suspilne.media/chernihiv/333828-sud-pozbaviv-atrosenka-prava-obijmati-posadu-miskogo-golovi-protagom-roku-nazk/>
4. Львівський апеляційний суд заборонив Владиславу Атрошенку обіймати посаду міського голови Чернігова протягом року. URL : <https://suspilne.media/chernihiv/371602-lvivskij-apelacijnij-sud-zaboroniv-vladislavu-atrosenku-obijmati-posadu-miskogo-golovi-cernigova-protagom-roku/>
5. Про утворення військової адміністрації : Указ Президента України від 7 лютого 2023 року № 69/2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/69/2023#Text>
6. Про призначення Д. Брижинського начальником Чернігівської міської військової адміністрації Чернігівського району Чернігівської області : Розпорядження Президента України від 17 лютого 2023 року № 19/2023-рп. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/192023-rp-45817>
7. Справа № 620/4428/23 : Рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 1 червня 2023 року. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111264447?fbclid=IwAR0Rhs3F871s3LU3Vc36YFtpz21mKwiSv-Y1seTb7bgquatwczirhgOkAd8>

8. Історія чинного депутата Одеської міськради: як можна незаконно перетнути кордон, отримати російське громадянство та працювати у Тюмені і Москві. URL : <https://www.slidstvo.info/articles/istoriia-diiuchoho-deputata-odeskoi-miskrady-iak-mozhna-nezakonno-peretnuty-kordon-otrymaty-rosiyske-hromadianstvo-ta-pratsiuvaty-u-tiumeni-i-moskvi/>
9. Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України :Постанова Кабінету Міністрів України № 69 від 27 січня 2023 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/69-2023-%D0%BF#Text>
10. Експертний погляд на ключові виклики для реалізації виборчих прав жінок як вразливої групи виборців. URL : <https://www.oporaua.org/vybory/ekspertniy-poglyad-na-klyuchovi-vikliki-dlya-realizaciyi-viborchih-prav-zhinok-yak-vrazlivoyi-grupi-viborciv-25502>
11. Депутати селищної ради відправили голову Славська у відставку. URL : https://zaxid.net/selishhniy_golova_slavska_zvinuvativ_holding_okko_v_zahoplenni_vladi_n1606835
12. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 16 квітня 2025 року № 240/2025. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/2402025-54497>

Волохов Олексій Сергійович,
*кандидат юридичних наук,
докторант відділу теорії держави і права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

ОКРЕМІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Ефективність законодавства визначається рівнем розвитку та упорядкованості ієрархічної системи законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих з дотриманням правил нормотворчої техніки для забезпечення інтересів всіх суб'єктів правових відносин, соціально-економічного розвитку суспільства. Важливою умовою забезпечення ефективності законодавства є відповідність сучасному стану розвитку суспільних відносин [1, с. 28], що актуально в контексті реформування законодавства про місцеве самоврядування, адже децентралізація влади та посилення громад відповідає загальносвітовим тенденціям демократичного розвитку держав.

Запровадження військових адміністрацій, дестабілізація місцевих бюджетів, вирішення проблем зумовлених релокацією підприємств та евакуацією цивільного населення в умовах російської військової агресії – все це стало справжнім викликом для діючого законодавства про місцеве самоврядування. Створення кращого правового регулювання цієї сфери публічно-правових відносин зумовлює необхідність подальшого реформування законодавства, визначення правових проблем та їх вирішення з метою підвищення ефективності. Важливим в цьому плані є юридичне прогнозування.

Варто зазначити, що Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні була схвалена Кабінетом Міністрів України ще 1 квітня 2014 року незабаром після Революції Гідності. Хоча цей документ не є законом, проте він є урядовим рамковим документом, схваленим окремим Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р. Запроваджена у цій Концепції реформа багаторівневого врядування в Україні, загально відома як «реформа з децентралізації», дозволила досягнути важливих результатів у реалізації завдань, зокрема: підвищення якості

та доступності публічних послуг, зміцнення відповідності та балансу між місцевими політиками та потребами територіальних громад, а також розширення механізмів участі громадян і прямої демократії. Місцеві влади отримали додаткові повноваження для управління, адже вони почали діяти з більшою автономією та ефективністю, хоча окремі завдання реформи досі залишаються реалізованими частково [2, с. 5–6].

На думку експертів Центру експертизи багаторівневого врядування Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, реформа місцевого самоврядування в Україні залишає цілий ряд невирішених законодавством питань:

- Виконавчі органи обласних і районних рад не були створені, адже існує потреба внесення змін до Конституції України для запровадження виконавчих органів обласних і районних рад, а також розподілу повноважень між ними та між ними і місцевими державними адміністраціями.

- Роль субрегіонального рівня врядування (районів) залишається нечіткою, хоча багато повноважень і ресурсів було передано на рівень таких громад.

- Частка місцевих доходів відносно державного бюджету та ВВП залишається досить низькою, а значна частина трансфертів з державного бюджету є цільовою.

- Незважаючи на земельну реформу, яка передала значний контроль над землею місцевій владі, залишаються прогалини у правовій базі для забезпечення дотримання правил використання землі.

- Професіоналізм посадових осіб місцевого самоврядування залишається проблемою, яка зараз посилюється кількісним дефіцитом кваліфікованих кадрів через міграцію, мобілізацію та невизначені перспективи кар'єри.

- Відсутність прозорості та корупція у діяльності публічних влад, впливають на ефективне використання ресурсів і знижують інвестиційну привабливість в різних регіонах.

- Правові та інституційні суперечності в реформах різних секторів залишаються невирішеними, що ускладнює узгодження «реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади» з іншими галузевими реформами [2, с. 6–7].

Щоб покращити правову базу для забезпечення місцевого самоврядування слід переглянути пріоритети реформування чинного законодавства, щоб чітко розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та центральною владою у державі. Такі пріоритети мають включати як зовнішньополітичні орієнтири на євроінтеграцію, так і особливості розвитку національної правової системи. Врахування європейського досвіду та міжнародних стандартів в процесі оновлення законодавства про місцеве самоврядування є перспективним напрямком для підвищення його ефективності. Наприклад, можливість і здатність органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення лягла в основу державного ладу та законодавства більшості держав Європи [3, с. 712]. Наділення органів місцевого самоврядування широкими повноваженнями і передача їм основних функцій місцевого значення супроводжувалося процесом створення об'єднаних територіальних громад, заснованих на об'єднанні ресурсів та земель. Такі законодавчі заходи в Європі сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства [3, с. 713].

Занадто централізована система державного управління призводить до покладання населенням більшої частини відповідальності за стан справ на місцях на центральні органи державної влади. Тобто громади в цілому і окремі громадяни цілком покладаються в цих питаннях на державу, ніяк не розвиваються як самостійний і важливий суб'єкт управління своїм життям [4, с. 8]. При цьому варто враховувати, що чинна Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні була схвалена та почала реалізовуватися під час активізації сепаратистських та інших організованих росією антидержавних акцій та дій, що цілком відобразилося у обмеженні окремих її напрямів та пріоритетів.

Наразі існує необхідність вдосконалення цієї Концепції, як документу юридичного прогнозування, із врахуванням потреб воєнного часу, загальних вимог розвитку законодавства в контексті євроінтеграції. Про актуальність оновлення Концепції свідчать виступи окремих посадовців [5] та висновки у звітах міжнародних експертів [2, с. 8].

Також Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 березня 2024 р. № 270-р «Про затвердження плану заходів з реформування

місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки» було передбачено ряд заходів, які включають навіть закріплення результатів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Конституції України. Попри актуальність визначених питань, практичний стан реалізації вищезазначеного Розпорядження та передбаченого ним плану заходів потребує більш активної співпраці Міністерства розвитку громад та територій із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України. Оновлення Концепції реформування місцевого самоврядування має частково вирішити вказане питання, включаючи внесення змін до Конституції України, оновлення бюджетного та податкового законодавства. Хоча внесення змін до Основного Закону може бути здійснено лише після скасування правового режиму воєнного стану, підготовчі консультації та окремі законопроекти мають бути розроблені для полегшення їхньої повоєнної реалізації.

Варто окремо відзначити необхідність оновлення системи нагляду за законністю діяльності місцевих влад, а саме створити єдиний механізм нагляду, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування та іншим стандартам Ради Європи. На основі стандартів Ради Європи та моделей країн ЄС, префектурна роль має бути збалансованою, щоб запобігти надмірному контролю, забезпечуючи при цьому належний нагляд і консультування [2, с. 7].

Підготовка до впровадження цього напрямку реформи законодавства має включати створення єдиного центрального веб-порталу для реєстрації актів органів місцевого самоврядування, зокрема, для інформування місцевих громад щодо податкових та інших питань. Нагляд за законністю діяльності місцевих влад також передбачає оцінку ефективності рішень місцевих органів влади. Закритість окремої інформації та/або актів місцевої влади створює умови для правової невизначеності, що перешкоджає розвитку громад та підриває співпрацю із органами центральної влади.

Отже, ефективність законодавства про місцеве самоврядування відображає рівень децентралізації влади, свідчить про обсяг повноважень органів місцевої влади, їх спроможність та здатність автономно вирішувати проблемні питання місцевого значення. Анонсована у 2014 році реформа місцевого самоврядування досі триває. В умовах воєнного стану та євроінтеграції існує потреба оновлення

Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також створення нових програмних документів з метою підвищення ефективності законодавства про місцеве самоврядування.

Список використаних джерел

1. Волохов О. С. До питання визначення поняття «ефективність законодавства» та його використання. Актуальні проблеми політики. 2024. Вип. 73. С. 25–30. URL: http://app.nuoua.od.ua/archive/73_2024/5.pdf
2. Висновок Центру експертизи багаторівневого врядування Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» м. Страсбург, 3 грудня 2024 року. Документ CEMG/PAD(2024)6. URL: <https://rm.coe.int/cemg-pad-2024-6-ua-reform-concept-ukr-final/1680b2b51a>
3. Панчишин Р. І. Окремі аспекти проведення муніципальної реформи у європейських державах. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 1. С. 712–714. URL: http://lsej.org.ua/1_2023/170.pdf
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Науково-практичний коментар / за заг. ред. Чижмарь К. І. Київ : Видавничий дім «Професіонал», 2020. 400 с. URL: <https://duan.edu.ua/images/staff/departments/law/Files/OMS.pdf>
5. Кулеба О. Готуємо оновлену Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/hotuiemo-onovlenu-kontseptsiiu-reformuvannia-mistsevoho-samovriaduvannia-ta-terytorialnoi-orhanizatsii-vlady-v-ukraini-oleksii-kuleba>

Скрипнюк Олександр Олександрович,

кандидат юридичних наук,

*старший науковий співробітник відділу конституційного права та
місцевого самоврядування*

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

КОНСТИТУЦІЙНА ІДЕНТИЧНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ВІДБУДОВИ

Питання конституційної ідентичності місцевого самоврядування набуває стратегічного значення в умовах глибоких трансформацій публічної влади в Україні. Ця проблема вимагає міждисциплінарного дослідження, оскільки поєднує конституційно-правові, політичні та управлінські аспекти. Актуальність теми зумовлена потребою балансу між збереженням національного конституційного порядку та інтеграцією до європейського правового поля, особливо в умовах воєнного стану та подальшої відбудови.

Процес євроінтеграції вимагає реформування системи місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема субсидіарності, децентралізації та фінансової автономії. Однак адаптація європейських стандартів має враховувати національну конституційну ідентичність, що виражається в особливостях територіального устрою, традиціях місцевого управління та історичному досвіді.

Збройна агресія російської федерації призвела до дестабілізації системи місцевого самоврядування, особливо на окупованих та прифронтових територіях. Виникла потреба в нових механізмах управління, здатних забезпечити ефективне функціонування органів влади в умовах надзвичайних ситуацій. Це актуалізує питання конституційної ідентичності, оскільки відновлення має ґрунтуватися не лише на європейських стандартах, а й на національних конституційних цінностях.

Децентралізація, з позиції І. С. Пирого, спрямована на посилення повноважень територіальних громад, потребує чіткого визначення конституційних меж самостійності. Важливо дотримуватися балансу

між делегуванням повноважень на місцевий рівень і збереженням єдності державного управління. У цьому контексті конституційна ідентичність виступає гарантією стабільності та захисту від надмірної фрагментації влади [1, с. 117].

Вітчизняні науковці активно досліджують питання трансформації конституційної ідентичності місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції та воєнного стану [2]. З 2022 року органи місцевого самоврядування функціонують у надзвичайно складних умовах, викликаних воєнним станом, масовими переміщеннями населення, руйнуванням критичної інфраструктури та потребою у масштабному відновленні країни.

Слушно зазначає О. Р. Шевчук, що адаптація до європейських стандартів сприяла підвищенню прозорості публічного управління, покращенню правового захисту громадян та зниженню рівня корупції. Водночас актуалізується питання балансу між європеїзацією та збереженням національної конституційної ідентичності [3].

На думку О. В. Батанова трансформація системи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану потребує переосмислення традиційних підходів до організації місцевої влади та розробки нових концептуальних засад їх функціонування в екстремальних умовах [4].

Зарубіжні дослідники приділяють значну увагу питанням гармонізації національних конституційних систем з європейськими стандартами [5]. Конституційна ідентичність України та її узгодження з процесом європейської інтеграції, особливо в умовах триваючої війни, були в центрі уваги Третього Маріупольського форуму.

Міжнародні організації, зокрема Рада Європи, досліджують механізми збереження національної конституційної ідентичності в процесі європейської інтеграції. Особлива увага приділяється питанням субсидіарності та багаторівневого врядування як основоположних принципів організації місцевого самоврядування в Європі [6].

Дослідження в рамках програм відкритого врядування показують важливість прозорості та участі в процесах відновлення, гармонізації з законодавством Європейського Союзу та відновлення доступу до інформації [7].

У жовтні 2024 р. в Києві відбувся III Маріупольський конституційний форум «Українська конституційна ідентичність у процесі євроінтеграції», проведений Конституційним Судом за сприяння Представництва Ради Європи в Україні та Проекту допомоги ОБСЄ в нашій країні.

Форум зібрав юристів-фахівців, дослідників, вітчизняних та закордонних аналітиків, представників державних інституцій, які аналізували сучасні проблеми, що виникають перед Україною у нинішніх реаліях. Зокрема, наголошувалось, що формування регіональної чи навіть квазінаціональної самосвідомості у невизнаних державних утвореннях, так званих «лнр» та «днр», а також у регіонах, що перебували під довготривалою окупацією, становить небезпеку подальшого впливу росії на процеси державотворення в Україні. Через це звільнення території, а найважливіше – повернення громадян у правове та соціально-культурне поле нашої держави потребує пошуку спільних позицій, які могли б закласти фундамент самосвідомості сучасної політичної спільноти.

У цьому контексті Міністром розробляється законопроект щодо тимчасового правосуддя на звільнених територіях у рамках Концепції відновлення державного управління та реінтеграції громадян із деокупованих територій України на період до 2026 року [8], до обговорення якого також приєдналися військові адміністрації.

Конституційна ідентичність місцевого самоврядування є ключовим елементом у процесах євроінтеграції та відбудови України. Її збереження дозволить забезпечити стабільність публічної влади, у процесі інтеграції до європейського правового простору [9].

Висновки. Конституційна ідентичність місцевого самоврядування визначається як сукупність унікальних принципів, правових норм і інституційних механізмів, що формують його місце в системі публічної влади. Вона відображає історичні, політичні та соціокультурні особливості України, забезпечуючи баланс між автономією місцевих громад і цілісністю конституційного ладу. Цей феномен не є статичним – він еволюціонує під впливом глобалізації, євроінтеграції та внутрішніх реформ.

Інтеграція України до Європейського Союзу значно вплинула на трансформацію місцевого самоврядування. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування сприяла: посиленню

субсидіарності та делегуванню повноважень на місцевий рівень; розвитку механізмів громадянської участі у прийнятті рішень; запровадженню європейських стандартів прозорості та підзвітності органів влади.

Однак цей процес не означає відмови від національної ідентичності – навпаки, він дозволяє по-новому інтерпретувати традиційні підходи в контексті європейських цінностей.

Конституційна ідентичність місцевого самоврядування України продовжує еволюціонувати, поєднуючи національні традиції з європейськими стандартами. Її збереження – ключ до стійкого розвитку та ефективного відновлення держави.

Список використаних джерел

1. Пирого І. С., Пирого М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Вип. 77. Ч. 1. С. 117–123. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.18>.
2. Zabarna E., Riznyk D., Petrunenko Ia. Innovative approaches to regional development in the post-war period: the case of Ukraine. Pacific Business Review (International). 2024. Vol. 17(3). P. 80–92. URL: http://www.pbr.co.in/2024/2024_month/September/7.pdf.
3. Шевчук О. Р. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як чинник формування правової культури в Україні. Актуальні проблеми правознавства, [S.l.], n. 4, p. 102–108, mar. 2023. ISSN 2664-5718. URL : <http://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1504>
4. Батанов О. В. Людина у місцевому самоврядуванні: проблеми взаємодії в умовах викликів російсько-української війни. Право України. 2024. № 6. С. 14–37.
5. Splytska L. The impact of globalisation on constitutional processes in Ukraine: Social consequences of the adaptation of legislation of Ukraine to European standards. Social and Legal Studies Journal. 2024. Vol. 7, No. 3. URL : <https://sls-journal.com.ua/en/journals/tom-7-3-2024/>
6. Ukraine Action Plan Review 2023-2025 / Open Government Partnership. – 2024. URL : <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-action-plan-review-2023-2025/>
7. Ukraine: Freedom in the World 2025 Country Report / Freedom House. 2025. URL : <https://freedomhouse.org/country/ukraine/freedom-world/2025>

8. The impact of globalisation on constitutional processes in Ukraine: Social consequences of the adaptation of legislation of Ukraine to European standards. *Social and Legal Studios Journal*. 2024. Vol. 7, No. 3. URL : <https://sls-journal.com.ua/en/journals/tom-7-3-2024/>
9. Shevchuk O. Digitalisation of public administration: experience of the EU member states and prospects for Ukraine. *Digital Trends and Anti-Corruption Reforms in Public Administration: Scientific monograph*. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2023. 228 p.

Marcin Marszałek,
doktor nauk prawnych,
adiunkt WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

DECENTRALIZACJA NADZORU GOSPODARCZEGO- REGULACYJNEGO NAD ZAOPATRZENIEM W ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ I WODĘ ORAZ INNYMI USŁUGAMI PUBLICZNYMI

Wprowadzenie. Funkcjonowanie każdego państwa wiąże się z zobowiązaniem wobec obywateli, zapewnieniem bezpieczeństwa i zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych. Na tym tle wyróżniają się usługi użyteczności publicznej, które w literaturze przedmiotu i *acquis communautaire* przyjmuje się, że rzeczony usługi to usługi rynkowe (o charakterze gospodarczym), które muszą być świadczone w interesie ogółu (obywateli, odbiorców, konsumentów) w szczególności w sytuacji, gdy rynek (np. niedostateczna koniunktura, niska rentowność inwestycji) nie stymuluje ich w wystarczającym stopniu – nie zapewnia ich zadowalającego poziomu (w znaczeniu dostępności, odpowiedniej jakości oraz przejrzystości cenowej) [6, s. 4–23; 5, s. 119–123; 8, s. 437 i n.; 9, s. 272–274; 11, s. 133–149 i 223–231]. Usługi te zajmują kluczowe miejsce w tzw. europejskim modelu społecznym – wspierają wartości Unii (np. rynek wewnętrzny, zrównoważony wzrost gospodarczy, stabilność cen, społeczną gospodarkę rynkową o wysokiej konkurencyjności, zmierzającą do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego), jak również postęp naukowy. Odgrywają również rolę w pogłębianiu spójności społecznej i terytorialnej, a także zapewniają realizację praw podstawowych UE (np. wolności, bezpieczeństwa, różnorodności kulturowej, zgodnie z art. 3 TUE i art. 14 TfUE, czego potwierdzenie można znaleźć także w orzecznictwie, np. wyroku ETS z 26.01.2006 r. w sprawie T-92/02. Usługi użyteczności publicznej służą wypełnieniu fragmentu potrzeb społeczno-gospodarczych, uznanych za publicznie relewantne (czyli wymagających interwencji państwa). Na władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia tych usług konsumentom [7, s. 353–359; 4, s. XXV] i innym jednostkom (np. przedsiębiorcom, organizacjom społecznym), na odpowiednim poziomie. Nie ma znaczenia czy państwo podejmie interwencję gospodarczą i samodzielnie zorganizuje świadczenie tych usług oraz będzie nimi zawiadywało, o ile prawnie dopuszczona jest możliwości

powstania konkurencji. Interwencja państwa może być zorientowana na wspieranie sektora gospodarki, ukształtowanie i pobudzenie rynku, na nowo otwarcie go na konkurencję oraz stopniowe wycofywanie wsparcia państwa, przy ewentualnym pozostawieniu niezbędnego minimum regulacyjnego. Powinność świadczenia odnośnych usług wynika z przyznania im przez państwa członkowskie kryterium obowiązków użyteczności publicznej (ang. *public service obligations*). Usługi te powinny być świadczone na całym terytorium państwa, dlatego rozważyć należy dywersyfikację realizacji tych usług, zarówno w ujęciu technicznym, jak również – z powody zakłóceń w funkcjonowaniu państwa jako całości – dywersyfikację sprawowania nadzoru na prawidłowym świadczenie tych usług.

Kluczowe usługi użyteczności publicznej. Za kluczowe usługi użyteczności publicznej przyjąć należy dostęp do energii elektrycznej oraz do wody i świadczenie usług odbioru nieczystości. Użyteczność energii elektrycznej jest niekwestionowalna, pozwala zapewnić światło, ciepło (ogrzewanie), pracę urządzeń technicznych. Potrzeby odbiorców mogą odnosić się równorzędnie do sfery ich aktywności gospodarczej oraz potrzeb osobistych (socjalno-bytowych, w tym sporządzania posiłków), warunkując dostęp do podstawowych zdobyczy cywilizacyjnych współczesnego świata, umożliwiając m.in. dostęp do informacji, dóbr kultury, możliwość samorozwoju, aktywność naukową, postęp społeczny i rozwój gospodarczy, którego efektem jest zapewnienie ludności środków utrzymania oraz wpływów podatkowych dla państwa. Z kolei dostęp do wody warunkuje przeżycie a wespół z dostępem do działających i sprawnych urządzeń wodno-kanalizacyjnych umożliwiają zachowanie reżimu sanitarno-epidemiologicznego. Istotą bezpieczeństwa energetycznego i warunkiem przeżycia jednostek jest dostępność energii i wody w każdym czasie, w wystarczającej ilości i rozsądnej cenie dla odbiorcy, przy jednoczesnym spełnieniu wymagań ochrony środowiska. Dostępność ta jest ważnym gwarantem porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego, jest warunkiem przeżycia i zachowania zdrowia jednostek.

W związku z powyższym treścią usługi powszechnej w ujęciu odpowiadającym obowiązkowi przedsiębiorstw energetycznych i przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych jest prawo każdej jednostki do zapewnienia cywilizacyjnie koniecznego dobra, czyli do świadczenia (usługi w zakresie) energii elektrycznej (a jeśli to możliwe to także paliwa

gazowego), wody pitnej, odbioru nieczystości, w tym ścieków (podobnie jak odnosi się to do usług telekomunikacyjnych lub transportu publicznego), o określonej jakości, na całym terytorium państwa, po uzasadnionych, łatwo i wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i niedyskryminujących cenach.

W przypadku dostaw energii elektrycznej środkiem jej zapewnienia jest dążenie do decentralizacji źródeł zaopatrzenia i decentralizacji sieci – wytwarzanie rozporoszone i decentralizacja zarządzania i bilansowania sieci (podział jednolitego systemu elektroenergetycznego na mniejsze obszary zdolne do odrębnego bilansowania i niezależnego od reszty kraju zasilania odbiorców). W przypadku zaopatrzenia w wodę i obsługę urządzeń wodno-kanalizacyjnych dominuje model rozproszony, który nie wymaga zmiany.

Zakres zadań nadzoru gospodarczego i płaszczyzny oddziaływania na realizację usług użyteczności publicznej. Wraz z rozproszonym zaopatrzeniem należy poważnie rozważyć decentralizację organów nadzoru gospodarczego nad przedsiębiorstwami świadczącymi usługi użyteczności publicznej. Zdeterminowana zakresem unormowania definicja regulacji, pomijając w tym względzie prawodawstwo UE, w ujęciu normatywnym występuje tylko w ustawie z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (dalej u.p.e.) (choć obejmuje jednocześnie reglamentację, koncesjonowanie), a ogólnie stosowane określenie organu regulacyjnego, obok Prawa energetycznego występuje przykładowo także w ustawie z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej u.z.z.). Specyfika kompetencji organów regulacyjnych ogniskuje się wokół zachowania wpływu na określone, należyte funkcjonowanie wolnego rynku, ochronę skutecznej konkurencji bądź jej substytuowanie, oraz zapewnienie niedyskryminacji na rynku, na którym przedsiębiorcy zaspokajają (w sposób zorganizowany i nieprzerwany) zbiorowe potrzeby jednostek bądź potrzeby własne. Nie ma znaczenia, czy jest to rynek lokalny (jak np. w obrębie zbiorowego zaopatrzenia w wodę – w granicach zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego), czy ogólnokrajowy (jak w przypadku rynku usług finansowych), ani też czy potencjalnie każdy, dowolnie skonkretyzowany rynek podporządkowany jest jednemu organowi (jak w przypadku Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), czy węższej ujęty – podlega wyspecjalizowanemu regulatorowi (jak w przypadku rynku energetycznego, telekomunikacyjnego, kolejowego czy wodno-kanalizacyjnego). Jest to więc każdy rynek.

Cechą ustrojową (przemawiającą też za wyodrębnieniem) organów regulacyjnych (z administracji publicznej) jest powierzenie im głównie funkcji regulacyjnych i związanych z nimi specyficznych zadań i kompetencji, oraz wyposażenie w określony stopień niezależności decyzyjnej, uwarunkowanej merytorycznymi motywami podejmowanych działań [3, s. 314]. Istotną właściwością organu regulacyjnego, w powyższym ujęciu, powinien być sposób działania organu regulacyjnego – regulacyjna metoda wykonywania powierzonych zadań. Pośród istotnych cech regulacji, mających przełożenie na cechy (i działania) organu regulacyjnego, a odróżniających tę sferę od innych funkcji administracji, trzeba także wyróżnić: władcze oddziaływanie na przedsiębiorstwa, oparte na uznaniowości, której granice wyznacza pojęcie stanu konkurencji, niezależność organów oraz specyficzne cele (wartości) – stworzenie skutecznej konkurencji, rekompensowanie jej braku lub niemożności realizacji celów społecznych w ramach konkurencji [2, s. 22]. Powyższe właściwości przesądzają o dynamicznym charakterze regulacji.

Funkcja regulacji jest pochodną funkcji państwa i zbiega się ze sprawowaniem władzy wykonawczej [1, s. 30 i n.], a podstawą do bezpośredniej ingerencji w zachowania rynkowe jest wykonywanie polityki państwa wobec rynku, który zawodzi lub wymaga stałej stymulacji administracyjnej. Celami regulacji są: tworzenie funkcjonującej niezniekształconej konkurencji bądź jej substytuowanie, gwarancja zapewnienia podstawowych dóbr i usług (o charakterze powszechnym, użyteczności publicznej, tzw. dóbr policyjnych), związanych z dostępem do infrastruktury gospodarczej, a które postrzegane są jako niezbędne w cywilizowanym społeczeństwie – poprzez ich dostępność, przystępność cenową, ciągłość i jakość, zaspokajanie innych wymogów gospodarczo-prawnych [17, s. 231–232 i 236; 10, s. 274].

Cechą charakterystyczną regulacji administracyjno-gospodarczo-prawnej jest to, że oprócz środka korygującego swobodę działalności gospodarczej (swobodę przedsiębiorczości) ustanawia ona również środek korygujący swobodę konkurencji, a od zainteresowanych przedsiębiorców wymaga wywiązania się ze zobowiązań w imię dobra wspólnego [10, s. 274], czyli działania także w interesie publicznym. Regulator wkracza tam, gdzie rynek nie funkcjonuje właściwie, uwypuklają się jego niedoskonałości, a czyni to, zastępując mechanizmy rynkowe środkami administracyjnymi. Regulację można przedstawić, choć w pewnym uproszczeniu jako działania wkraczające w przestrzeń wolności gospodarczej przedsiębiorcy, mające na celu nadanie określonego kształtu lub przywrócenie prawidłowego funkcjonowania

procesów gospodarczych na rynku, wyłącznie na podstawie i w granicach interesu publicznego, który te działania ma uzasadniać. Regulatorzy – Prezes Urzędu Regulacji Energetyki oraz dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (jako organ wyższego stopnia) zmierzają do zharmonizowania działalności przedsiębiorcy-dostawcy z ich ustawowymi zadaniami i celami (np. bezpieczeństwem dostaw, w postaci zapewnienia ciągłości i niezawodności dostaw, akceptowalności cenowej usług dostawców, zachowania prawa dostawcy do godziwego zysku) oraz do równoważenia interesów przedsiębiorców (dostawców) z interesami odbiorców, w tym konsumentów (na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 u.p.e. oraz art. 27e u.z.z.).

We współczesnym modelu regulacji przedsiębiorstw energetycznych i przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych w Polsce można wyszczególnić dwie potencjalne płaszczyzny konfliktu: wertykalna – pomiędzy przedsiębiorcą-dostawcą a regulatorem, oraz horyzontalna – pomiędzy formalnie równorzędnymi podmiotami prawa w obszarze zawieranych lub zawartych umów. Przykładami sporu wertykalnego są: (1) udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji na działalność przedsiębiorstwa energetycznego, albo zezwolenia na działalność przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego, (2) zatwierdzanie i kontrolowanie taryf, (3) nakładanie kar pieniężnych na zasadach określonych w art. 56 u.p.e. oraz art. 29 u.z.z. Z kolei na płaszczyźnie horyzontalnej wyróżnić należy rozstrzyganie sporów pomiędzy przedsiębiorstwami a odbiorcami usług, w przedmiocie odmowy zawarcia umowy lub nieuzasadnionego wstrzymania dostaw (na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 u.p.e. oraz art. 27e u.z.z.) – sporność interesów stron odnosi się do łączącego je lub potencjalnego (między nimi) stosunku cywilnoprawnego (np. umowy dostawy określonej usługi).

Potencjalne konflikty objęte zakresem zadań regulatorów, na płaszczyznach wertykalnej oraz horyzontalnej, rozwiązywane są za pomocą dwóch grup środków oddziaływania. Pierwsza grupa, to środki polegające na kompetencji (czyli prawnym obowiązku) regulatora do wydawania aktów administracyjnych i władczego wkraczania w swobodę przedsiębiorczości dostawców, np. poprzez taryfowanie, koncesjonowanie (lub udzielanie zezwolenia) oraz nakazanie zawarcia umowy lub kontynuowania dostaw. Decyzja administracyjna, wydana w procesie taryfowania, jest najsilniejszym instrumentem regulacji – kształtuje obowiązki regulacyjne (poprzez

wynikające z prawa publicznego nakazy, zakazy lub ukształtowanie stosunku prawnego na pograniczu prawa publicznego i prywatnego). Rozstrzygnięcie regulatora stanowi instrument zapobiegawczej kontroli rynku (mechanizm *ex ante*).

Druga grupa środków administracyjnoprawnych charakteryzuje się brakiem władczego oddziaływania, jak się wydaje – o otwartych sposobach wykonywania administracji (np. kontrolowanie działalności przedsiębiorców-dostawców w zakresie zgodności tej działalności z przepisami prawa, współdziałanie z właściwymi organami w przeciwdziałaniu praktykom dostawców ograniczających konkurencję). W tej grupie środków prawnych organy regulacyjne wydają szereg aktów (pełniących rolę instrumentów) informacyjnych (tzw. *soft law*), upubliczniając akceptowaną wykładnię prawa lub kwalifikację zdarzeń prawnych, w ujęciu nieskonkretyzowanym i niezindywidualizowanym pod postacią: stanowisk, rekomendacji, zaleceń, informacji, opinii. Nie mają charakteru prawnie wiążącego, nie wymagają podporządkowania się im, lecz ujawniają potencjalny kierunek uznania regulacyjnego i w ten sposób są przez podmioty spoza administracji z reguły przyjmowane jako wiążące.

Uwagi końcowe. Sednem decentralizacji nadzoru gospodarczego powinien być podział zadań z zakresu regulacji gospodarki w opisanych dziedzinach – zaopatrzenia w energię elektryczną, wodę, odbiór nieczystości – pomiędzy ośrodek centralny (choć do dyskusji pozostaje zachowanie przez organ centralnego funkcji organ wyższej instancji bądź ujęcie tej relacji w postaci tzw. sieci organów zachowujących określony stopień równorzędności i obowiązku współdziałania) a ośrodki terenowe, które w warunkach ryzyka dla funkcjonowania państwa posiadają kompetencje do samodzielnego działania i przyjmują przyznany fragment odpowiedzialności, np. na wyodrębnionym terytorium kraju, za realizację funkcji państwa. Nie chodzi w tym przypadku o całkowite i nieodwoływalne przejęcie funkcji państwa, lecz gotowość zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa. Nie powinno się w takim przypadku rezygnować z nadzoru organu centralnego, którego zadaniem pozostać powinno unifikowanie reguł w skali całego kraju, ujednoczanie sposobu załatwiania spraw – co ważne, utrzymanie równości wobec prawa i jednolitego charakteru państwa.

Źródła

1. Elżanowski F. M. *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*. Warszawa, 2008, s. 30 i n.
2. Hoff W. *Prawny model regulacji sektorowej*. Warszawa, 2008.
3. Jaroszyński K., Wierzbowski M. *Organy regulacyjne*. (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące*. Warszawa, 2011.
4. Jurkowska A., Skoczny T. Wstęp. (w:) *Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, red. Jurkowska A., Skoczny T. Warszawa, 2010.
5. Kociubiński J. *Prawo dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jako prawo podstawowe? Rozważania na tle reorientacji priorytetów europejskiego modelu gospodarczego*. (w:) Bator A., Jabłoński M., Maciejewski M., Wójtowicz K. (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*. Wrocław, 2013.
6. Komunikat Komisji dotyczący usług użyteczności publicznej w Europie. Bruksela 2000 (Dz.Urz. C 17 z 2001 r.
7. Łętowska E. *Europejskie prawo umów konsumenckich*. Warszawa, 2004.
8. Mielecka M. *Sytuacja przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym*. (w:) Biernat, S. (red), *Studia z prawa Unii Europejskiej*. Kraków, 2000.
9. Nowacki M. *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*. Warszawa, 2010.
10. Stober R. *Prawo administracyjne gospodarcze*. Warszawa, 2013.
11. Szydło M. *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*. Warszawa, 2005.
12. Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13; wersja skonsolidowana: 02016M/TXT - PL - 01.09.2024 - 006.001 - 1), powołany jako „TUE”
13. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47; wersja skonsolidowana: 02016E/TXT - PL - 15.03.2025 - 007.001); powołany jako «TfUE».
14. ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz.757), powołana jako «u.z.z.».
15. ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 266), powołana jako «u.p.e.».
16. wyrok ETS z 26.01.2006 r. w sprawie T-92/02, *Stadtwerke Schwäbisch Hall GmbH, Stadtwerke Tübingen GmbH and Stadtwerke Uelzen GmbH przeciwko Commission of the European Communities*, EU:T:2006:26.
17. Ziekow J. *Öffentliches Wirtschaftsrecht*. München, 2007.

Piotr Eckhardt,
*doctor of law,
assistant professor
Institute of Political
and Administrative Sciences
Ignatianum University in Cracow*

LEGAL FRAMEWORK FOR THE PARTICIPATION OF PRIVATE INVESTORS IN SPATIAL PLANNING PROCESSES AT THE LOCAL GOVERNMENT LEVEL – THE POLISH MODEL ADOPTED BY THE URBAN PLANNING AGREEMENT

The aim of spatial planning law is to create regulations that prevent uncontrolled development, which can lead to urban chaos. However, regulations that make new private investments dependent on the existence of adequate infrastructure often block the activities of private investors. This situation can foster corruption at the local government level. However, there are solutions that are designed to shape the relationship between private investors and local authorities in a way that facilitates the implementation of new projects in a legal and transparent manner.

The subject of my presentation is the so-called integrated investment plan (hereinafter also referred to as IIP), which is assessed in the literature as a tool beneficial for both private investors and local government [1, p. 23]. It is a new legal institution introduced into the Polish system by an amendment [2] to the Law on Spatial Planning and Development [3] adopted in 2023. It is a tool used in the spatial planning process at the commune level, i.e. at the lowest, basic level of Polish local government.

According to the new regulations, an integrated investment plan is a special form of local plan. In Poland, the local plan is the basic planning document that determines the purpose, conditions for development and use of land, which is drawn up at the lowest level of local government and approved by a democratically elected municipal council (or, in urban municipalities, by the city council).

The integrated investment plan is also adopted by the municipal council. The main difference compared to a typical local plan is that the IIP is adopted at the request of the investor submitted through the head of the municipality (or, respectively, the mayor in urban municipalities, the president of the city

in urban municipalities with a population of over 100,000). If the application is reviewed and no formal deficiencies are found, the municipal council may approve the commencement of the preparation of an integrated investment plan. This initiates a multi-stage procedure.

First, the investor negotiates with the mayor not only about the draft of IIP, but also about the so-called urban planning agreement, which is inextricably linked to it. The Integrated Investment Plan must always include a main investment and a complementary investment. The main investment is simply a project planned by a private investor as part of its business activities.

A complementary investment should be understood as the construction or reconstruction of utility networks (water supply, sewage, gas, heating, telecommunications, power lines, etc.), public roads, railways, public transport infrastructure, cultural facilities, facilities for the care of children under 3 years of age, kindergartens, schools, day care centers, health care facilities, facilities where social assistance activities are carried out, facilities for public benefit activities, sports and recreation facilities, public green areas, buildings intended for commercial or service activities if they serve the main investment (Article 2, point 5a of the amended Law on Spatial Planning and Development).

In the aforementioned urban development agreement, the investor agrees to carry out this supplementary investment for the municipality. If the investor is the owner of the property on which this investment is to be carried out, the agreement must also include a commitment to transfer this property to the municipality. There are also mutual guarantees regarding the implementation and financing of the investments provided for in the agreement [4, p. 134].

After negotiations between the municipality and the investor have been completed, the draft urban development agreement and integrated investment plan are subject to public consultation. The urban development agreement should be concluded in the form of a notarial deed. Once this has been done, the municipal council may adopt the IIP.

The entry into force of the integrated investment plan results in the loss of validity of existing local plans relating to the area covered by the ZPI. Making changes to planning acts in order to enable the implementation of projects planned by a private investor dependent on the responsibility to carry out a complementary investment defined as functionally related to the main investment planned by the investor effectively shifts all external

costs related to the construction of a new commercial or residential facility to the investor. These include costs resulting from increased demand for roads, public transport or school places. On the one hand, this prevents a situation where the municipality is unable to cope with the rapid development of private investments, and on the other hand, it avoids blocking the implementation of these investments due to the municipality's inability to prepare infrastructure for new investment areas.

The Integrated Investment Plan is not the first legal instrument allowing cooperation between private investors and local authorities. The possibility of concluding a very similar urban planning agreement was introduced several years earlier, but it could only apply to exceptional situations [5, p. 16]. This concerns the implementation of investments covered by the so-called local revitalization plan. Such plans are drawn up for degraded areas (e.g. due to a particular concentration of negative economic, environmental or spatial and functional phenomena) for which the municipality is conducting a comprehensive process of recovery from crisis on the basis of the provisions of the Revitalization Law [6]. There are several differences between an urban agreement signed under an IIP and one concerning an investment in an area covered by a local revitalization plan. First, when preparing a local revitalization plan, the municipality may, on its own initiative, oblige an investor wishing to carry out a main investment on an undeveloped allotment to carry out a specific complementary investment. The cost of the obligations imposed on the investor should correspond to the increase in the value of his property resulting from the implementation of the revitalization plan. Secondly, the issuance of a building permit for the main investment is conditional upon the conclusion of an urban planning agreement (in the case of IIP, such assurance is not necessary, because the signing of the agreement is a condition for the conclusion of the integrated investment plan itself). Thirdly, the completion and transfer of the complementary investment to the municipality is a condition for the commencement of use of the buildings constituting the main institution.

The urban planning agreement, introduced on a broader scale into Polish Law on Spatial Planning and Development in 2023, is an instrument that allows local government and private entrepreneurs to cooperate in a legal, transparent and controllable manner, providing for public participation both directly (through consultation) and by democratically elected representatives (members of the municipal council adopting the integrated investment plan).

This solution should be viewed positively as it eliminates opportunities for corruption. At the same time, it is potentially beneficial for all parties, as it allows private entrepreneurs to accelerate the implementation of various business projects, while enabling the use of private capital to carry out various investments needed by local government and the local community. The coming years will show to what extent urban development agreements will become widespread in practice.

Bibliography

1. Górski, M. Zintegrowane plany inwestycyjne – charakterystyka nowego narzędzia planistycznego. *Samorząd Terytorialny*. 2023. №10. P. 23–34.
2. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688).
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (consolidated text: Dz.U. 2024 poz. 1130).
4. Horodecki B. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie. *Dynamika zmian w samorządzie terytorialnym* / edited by J. Mielczarek-Mikołajów, E. Pietrasik. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2024. P. 129–139.
5. Górski, M. Charakterystyka umowy urbanistycznej zawieranej w ramach zintegrowanych planów inwestycyjnych. *Samorząd Terytorialny*. 2024. № 7–8, P. 15–26.
6. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2015 poz. 1777).

Баймуратов Максим Михайлович,
магістр права, аспірант
Маріупольського державного університету

ФОРМУВАННЯ ТА ПІДСИЛЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИМІЛІТАРИСТСЬКИХ НАСТАНОВ РАДИ ЄВРОПИ

Повномасштабне вторгнення РФ в Україну, при всій протизаконності і трагічності його результатів, а ще більше руйнівних наслідків для територіальних громад (далі – ТГ) держави та їх жителів-членів таких громад, фактично виявилось каталізатором для зміни напрямків існуючих та формування практично нового блоку компетенційних повноважень органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що на пряму пов'язані: а) з відновленням місцевого самоврядування на раніше окупованих територіях, б) на неокупованих територіях ТГ, на яких розгорталися воєнні дії армії держави-агресора, що призвели до суттєвих руйнувань, в) на неокупованих територіях ТГ, на яких не розгорталися воєнні дії армії держави-агресора, але яким нанесена суттєва шкода, а також г) в процесі післявоєнного відновлення.

Тобто, йдеться про формування патерну, що базується на зміні парадигмальності становлення і розвитку компетенційних повноважень в екстраординарних умовах існування державності.

Варто зазначити, що наведені настанови і тенденції, що пов'язані з їх формуванням, насамперед знайшли своє закріплення в працях вітчизняних вчених-муніципалістів М. О. Баймуратова і Б. Я. Кофмана, що виокремили не тільки правовий статус територій України в процесі ведення воєнних дій (території, які не знаходяться під загрозою вторгнення агресора; території, що знаходяться під загрозою початку воєнних дій; території, на яких розгортаються воєнні дії; території, що є окупованими агресором; території, що звільнені від військ агресора; території, що потребують післявоєнного відновлення), а й навели перелік відповідних повноважень ОМСВ, включаючи їх передбачену діяльність на окупованих територіях [1]. Ба більше, вони зазначили об'єктивізацію та необхідність розробки в межах національного законодавства держави окремого блоку повноважень ОМСВ, якими

вони можуть володіти в умовах воєнного стану та стану війни в межах мілітарного конституціоналізму [2] та мілітарного муніципалізму [3].

Інший вітчизняний дослідник-муніципаліст Р. М. Хван акцентує свою увагу на об'єктивізації профільних повноважень ОМСВ в зазначених екстраординарних умовах функціонування державності та необхідності їх врахування у процесі розробки та реалізації державної муніципальної правової політики [4].

Варто зазначити, що реалізація доктринальних напрацювань в сфері формування мілітарного блоку повноважень ОМСВ відбулася у низці нормативно-правових актів, що були розроблені (на стадії законопроектування) або прийняті (через законотворчість) органами публічної влади держави [5]. Так, наприклад, були розроблені Проект Закону №7153 «Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» (прийнятий Верховною Радою України 24.03.2022 р.); Проект Закону № 7269 «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (прийнятий Верховною Радою України 12.05.2022 р.); Проект Закону № 7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (прийнятий Верховною Радою України 9.05.2024 р. під назвою «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування») тощо. Частина зазначених законопроектів та, в подальшому, законів була спрямована саме на спрощення тієї системи функціонування ОМСВ, що існує сьогодні, а також розширення наявних правових можливостей залучення мешканців та інститутів громадянського суспільства до прийняття рішень на місцевому рівні. Та великою перепоною для досягнення зазначеного є те, що ще багато законопроектів, що посилюють організаційні та організаційно-правові можливості МСВ, його спроможність, включаючи й компетенційні повноваження ОМСВ (формування нових повноважень, формування нового блоку самостійних владних повноважень, трансформація делегованих повноважень у власні самоврядні повноваження тощо) перебувають на розгляді Верховної Ради України, а у зв'язку із продовженням воєнного стану неможливо точно прогнозувати, скільки знадобиться часу для їх подальшого ухвалення.

Дуже важливим моментом, що напряму торкається формування блоку власних повноважень ОМСВ, виступає відповідна діяльність міжнародних регіональних міждержавних організацій, що в умовах мирного часу займаються співробітництвом держав в різних сферах їх взаємодії, включаючи й питання прав людини. Разом з тим, необхідно усвідомлювати і розуміти, що вони і в умовах воєнних дій російсько-української війни продовжують свої гуманітарно-гуманістичні зусилля, що скеровані на вирішення практичних питань припинення протистояння, а також вирішення питань післявоєнного відновлення, що в обов'язковому порядку торкаються й ролі ОМСВ у зазначених процесах.

Незважаючи на важкі умови воєнного стану у країні, інститут МСВ не лише продовжує функціонувати, але й розвивається. Своєю чергою, це свідчить не тільки про ефективність такої форми реалізації публічної влади, а й про пошук нових форм діяльності ТГ та сформованих ними органів публічної влади, включаючи нові напрямки компетенційного супроводження і забезпечення нових реалій повсякденного існування територіальних спільнот в екстраординарних умовах. Також, що є не менш актуальним, важливо підвищувати взаємодію між органами публічної державної влади, представниками громад та інститутами громадянського суспільства, зокрема: між очільниками громад та органами виконавчої влади на місцях, представниками громадських й волонтерських організацій. Саме це сприяє ефективному вирішенню проблем, котрі виникають в громадах. Разом з тим, варто зазначити, що публічна влада держави не завжди може оперативнo відреагувати на події, тому законодавче врегулювання діяльності ОМСВ, зважаючи на умови воєнного стану, страждає затримкою у сфері регламентації профільної управлінської діяльності. Саме тому зростає важливість компетенційної діяльності самих ОМСВ, хоча іноді саме вони в своїх рішеннях виходять за межі їх власної та делегованої компетенції.

В наведеній контекстуалізації, доволі очікуваним є те, що в процесі виконання ОМСВ покладених на них завдань виникає низка проблем, зокрема: наповнення бюджетів громад, які створені під час процесу децентралізації та належне законодавче врегулювання їх функціонування; вирішення питань взаємних відносин між ОМСВ та військовими адміністраціями, що здійснюють локально-регіональне управління територіями у складних умовах війни;

формування блоку мілітарних повноважень ОМСВ, що дозволять їм ефективно функціонувати в екстраординарних умовах державності (воєнний стан, війна, екологічні або технологічні катастрофи) тощо. Безперечно, зазначені питання потребують поступового вирішення, зазвичай одним з шляхів вирішення може бути залучення міжнародних коштів та грантів та інших форм зарубіжної допомоги, в тому числі залучення іноземного управлінського, в тому числі й компетенційно-забезпечувального досвіду, – але, на наш погляд, одним з ефективних заходів може бути формування нових видів, форм і напрямків компетенційних повноважень, включаючи вивчення настанов міжнародних міжурядових організацій, насамперед, європейських.

В наведеному контексті найбільшого значення набувають документи Ради Європи, що функціонує з 1949 р. та на сьогодні є найбільшою міжурядовою організацією європейського континенту, в межах якої налагоджена достатньо розвинена система міждержавного співробітництва з гуманітарних питань.

Так, звіт Ради Європи «Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни» від 30 червня 2022 року (CEGG/PAD(2022)3) містить низку положень, що фактично обґрунтовують необхідність та формують нові настанови щодо нових напрямків компетенційних повноважень ОМСВ. При цьому варто зазначити, що проєкт Плану відновлення, розроблений Національною радою з відновлення України від наслідків війни, містить розділ «Державне управління» та підрозділ «Місцеве самоврядування», – при цьому саме останній є предметом цього звіту. Загалом, це добре структурований підрозділ, у якому викладено чотири виклики системі МСВ, які посилилися внаслідок широкомасштабної агресії, розпочатої російською федерацією у лютому 2022 р. Важливим для аналізу, що проводиться є те, що цим документом визначені цілі державної політики та засоби вирішення наявних проблем в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі, що в цілому охоплює десятирічний період, – а це напряму може впливати на формування та використання компетенційних повноважень ОМСВ в цій складній сфері післявоєнного відновлення.

Важливим тут є й те, що документ містить відповідні підвалини щодо формування таких компетенційних повноважень ОМСВ. Отже, найсерйознішими проблемами на місцевому рівні, що можна

визначити як негативні критерії, виступають такі, названі нижче.

А) Демографічні втрати в громадах, які постраждали від військових дій та/або окупації (жертви, внутрішньо переміщені особи (ВПО)), руйнування інфраструктури, майна та бізнесу. Економічний спад мав вагомий вплив на місцеві бюджети, який, однак проявився нерівномірно по країні, коли одні території постраждали більше, ніж інші, посилюючи регіональні диспропорції (*негативний демографічний критерій* – авт.). Акцентування та врахування цього критерію призведе до формування відповідних компетенційних повноважень ОМСВ у профільній сфері щодо сприяння створенню належних умов для покращення економічного становища людей, їх груп та асоціацій, а також створення, з одного боку, сприятливих умов для повернення членів громади із закордону, де вони отримали захист, або з інших громад держави, де вони перебували як терміново переміщені особи (ТПО), а з іншого боку, – належних умов для стимулювання у частини громад репродуктивної функції, з метою посилення і відтворення їх людського потенціалу.

Б) У проєкті Плану відновлення правильно ідентифіковано та запропоновано рішення деяких структурних проблем в організації МСВ, частина яких є результатом незавершеності до початку масштабної агресії його реформи (муніципальна реформа) та адміністративно-територіальної реформи (*негативний структурно-реформаторський критерій* – авт.). Врахування цього критерію призведе до формування відповідних компетенційних повноважень ОМСВ у сфері більш якісного управління територіями з різних позицій їх існування та функціонування у складі відповідних громад, включаючи аспекти планування, розвитку транспортної інфраструктури, організацій освіти та охорони здоров'я, соціального забезпечення, – це, насамперед, торкається об'єднаних ТГ, а також сільських та міських громад, що й виступають основними і первинними осередками (суб'єктами-об'єктами) муніципального розвитку і реформування та майбутнього інтенсивного муніципального розвитку.

В) Проєкт передбачає завершення цих реформ у середньостроковій перспективі шляхом закріплення розподілу повноважень та ресурсів по вертикалі (між рівнями МСВ) та по горизонталі (між ОМСВ і місцевими органами виконавчої влади) (*перспективно-координатний розподільний критерій* – авт.). Врахування цього критерію призведе

до формування відповідних компетенційних повноважень ОМСВ у сфері муніципального управління, що базуються на розмежуванні самоврядних повноважень ОМСВ, а також делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Г) У цьому звіті пропонується низка додаткових невідкладних заходів, необхідних для пом'якшення проблем, які виникли внаслідок зміни чисельності населення та економічної структури громад. Деякі з цих заходів можуть бути реалізовані шляхом доопрацювання чинного законодавства щодо компенсацій для ВПО та компаній із постраждалих територій (*законодавчо-перспективний критерій* – авт.). Йдеться про вдосконалення чинного законодавства України про МСВ, по-перше, шляхом активізації законопроектної діяльності та законотворення через розробку нових компетенційних повноважень ОМСВ для врахування новітніх тенденцій в системі прав людини, її груп та асоціацій; по-друге, через врахування досвіду ОМСВ в сфері локального нормотворення (локальне нормопроекування і нормотворчість) з метою нормування і нормативізації, а потім й легалізації повноважень ОМСВ, що склалися явочним порядком; по-третє, через аналіз і врахування міжнародних стандартів МСВ, що містяться в міжнародних багатосторонніх універсальних або регіональних договорах, що підписані державою, які містять міжнародно-правові зобов'язання їх підписантів та повинні бути запозиченими до національного законодавства у вигляді компетенційних повноважень органів публічної влади, включаючи й ОМСВ; по-четверте, через аналіз положень документів міжнародного «м'якого права», що містяться в документах міжнародних урядових та неурядових організацій.

Д) Місцева податкова база, яка все ще існує, має бути захищена першочергово в цьому процесі, при цьому тимчасові заходи ре-централізації, які є зрозумілими під час війни, не повинні стати постійними атрибутами системи місцевого самоврядування. «Деполітизацію» діяльності на місцевому рівні слід розуміти лише у сенсі усунення ключових недоліків, але не як постійне домінування виконавчої влади над виборними органами (*податково-стабілізаційний критерій* – авт.). Отже, йдеться, по-перше, про продовження стратегічного курсу держави на децентралізацію повноважень органів публічної державної влади (зазвичай органів виконавчої влади), через формування власного масиву компетенційних повноважень ОМСВ;

по-друге, через продовження законопроектної діяльності в сфері формування нових повноважень ОМСВ, що засновані на реалізації «поколінь прав людини» (п'ятого покоління – що об'єднують права людини, які визначають природні аспекти щодо особистості людини та її поведінкових настанов; шостого покоління – що реалізують права людини, пов'язані з використанням штучного інтелекту тощо); по-третє, через посилення і акцентуацію законопроектної діяльності на сферу соціально-економічних прав людини, їх груп та асоціацій.

Е) Слід заохочувати та фінансово стимулювати сильніші форми міжмуніципального співробітництва, особливо навколо великих міст (*міжнародний і національний колабораційний критерій* – авт.). Врахування цього критерію призведе до формування відповідних компетенційних повноважень ОМСВ у сфері як національного, так й міжнародного міжмуніципального співробітництва, а також його поширення на інші міжсуб'єктні форми такої національної та міжнародної колаборації (національні і міжнародні форми співробітництва ОМСВ з суб'єктами підприємницької діяльності, банківськими структурами, фізичними та юридичними особами національної та міжнародної юрисдикції за різними напрямками муніципальної господарської діяльності та локального розвитку тощо).

Ж) принципи «розумного» (смайт) та «зеленого» муніципального (просторового) планування мають стати основою для діяльності з відбудови, зокрема за підтримки Європейського Союзу (*муніципально-просторовий інноваційний критерій* – авт.). Враховуючи, що наведені принципи виступають інноваційними по відношенню до сучасної повсякденної діяльності ОМСВ, вони повинні бути деталізовані та конкретизовані у їх відповідних компетенційних повноваженнях, бо практична реалізація зазначених принципів, забезпечення їх оптимізації, ефективності та результативності можлива саме на локальному рівні публічної влади.

И) реформа служби в ОМСВ, спрямована на стабілізацію здійснення публічних повноважень та підвищення її привабливості для висококваліфікованих кадрів, має здійснюватися в рамках загальнодержавних стратегій та нормативних актів (відповідно до трансформації служби в ОМСВ та державної служби у повноцінну професійну публічну службу), що охоплює всі відповідні аспекти, від найму та оплати праці до різних прав та обов'язків, включаючи

етичні правила (*муніципально-кадровий критерій* – авт.). Отже, йдеться, по-перше, про продовження стратегічного курсу держави на децентралізацію повноважень органів публічної державної влади через належну і якісну підготовку профільного кадрового складу ОМСВ, що, по-друге, й буде реалізовувати їх законодавчі повноваження, а також самоврядні настанови, що в перспективі будуть прийняті цими органами на виконання законодавчих повноважень (*як результат локально-управлінського розсуду* – авт.) або на нормативно-управлінське супроводження і забезпечення нових повноважень, поява яких буде детермінована екзистенційними інтересами жителів-членів ТГ і таких, що з'являться у явочному порядку.

К) необхідна ретельна оцінка правил і практик, що регулюють місцеві вибори, шляхом консультацій з усіма відповідними зацікавленими сторонами, включаючи Центральну виборчу комісію, перед організацією нових виборів після припинення дії воєнного стану та настання сприятливих умов (*електорально-нормативний та електорально-технологічний критерії* – авт.). Тут йдеться, насамперед, про продовження стратегічного курсу держави на децентралізацію повноважень органів публічної державної влади через: а) вдосконалення, оптимізацію електоральних процедур, що реалізуються не тільки в процесі локальних, а й загальнонаціональних виборів, б) з метою їх ефективності та результативності, бо саме вони виступають гарантією регулярного оновлення цього рівня публічної влади та інституту її посадових осіб, – ба більше, в) вдосконалення електоральних процедур має пряме відношення до підвищення електоральної грамотності електорального корпусу, що напряму сприяє формуванню та підвищенню рівня електоральної свідомості жителів-членів громади, а також, у підсумку, формуванню у них відповідної електоральної психології, а це, своєю чергою, г) супроводжується розробкою або вдосконаленням відповідних компетенційних повноважень ОМСВ, що пов'язані з електоральним процесом.

Л) враховуючи взаємозв'язок галузевих розділів Плану відновлення та підрозділу «Міське самоврядування», вбачається корисним залучити групу експертів з питань МСВ до остаточного редагування проєкту Плану для забезпечення узгодженості запропонованих заходів (*експертно-забезпечувальний критерій* – авт.). Уявляється, що наведене положення володіє великим методологічним та забезпечувальним

потенціалом, бо саме діяльність експертних груп з МСВ й повинна вийти на профільний результат – об'єктивація розробки нових повноважень ОМСВ в контекстуалізації формування їх власного і окремого блоку.

Наведені критерії, особливо при їх тлумаченні в організаційно-компетенційному розумінні та з врахуванням горизонтально-вертикальних зв'язків, що виникають між суб'єктами системи МСВ, дають змогу визначити основні напрямки та сфери формування компетенційних повноважень ОМСВ, що скеровані як на супроводження і забезпечення прав людини, її груп та асоціацій в нових умовах і сферах їх існування та функціонування, так й на вдосконалення такого супроводження і забезпечення прав людини, її груп та асоціацій, що вже легалізовані державою. Ба більше, можна констатувати зростання ролі і значення ролі локальної нормотворчості, яку здійснюють ОМСВ фактично «на випередження», особливо в контекстуалізації формування нових компетенційних повноважень (обкатка та перевірка на засадах ініціативного формування та практичного використання), що зазвичай формуються в явочному порядку, або в такому ж порядку трансформуються, розвиваються та вдосконалюються в організаційно-виконавчому порядку компетенційні повноваження ОМСВ, що вже містяться в чинному законодавстві.

При цьому необхідно враховувати наступне:

– по-перше, 21 квітня 2022 року Указом Президента України № 266/2022 було створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни з метою розробки комплексної дорожньої карти відновлення в контексті війни та у повоєнний період. Ця дорожня карта стосується великої кількості сфер соціально-економічного життя та містить окремий напрям стосовно розвитку МСВ, спрямований на досягнення відповідних цілей;

– по-друге, Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування звернувся до Центру експертизи доброго врядування Ради Європи із запитом надати висновок щодо підрозділу Плану відновлення за згаданим напрямом у світлі його відповідності Європейській хартії місцевого самоврядування та належній практиці;

– по-третє, ці Рекомендації були підготовлені з використанням матеріалів консультантів Центру експертизи доброго врядування Ради Європи в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної

адміністрації в Україні» та з внеском проекту «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні – Фаза III». Документ також враховує результати консультацій з представниками національних зацікавлених сторін та експертного середовища, проведених у червні 2022 р.;

– по-четверте, триваюча широкомасштабна військова агресія РФ проти України, розпочата в лютому 2022 р., вплинула, серед іншого, на демократичне врядування в Україні на всіх рівнях, включаючи і позитивну динаміку децентралізації. Ця реформа розпочалася у 2014 р. і дала значні результати, особливо в територіальному об'єднанні та фіскальній децентралізації: на базовому рівні кількість органів місцевого самоврядування зменшилась у 7,5 рази (з понад 11 тис. до 1470) і вони стали відповідальними за понад 31% усіх публічних видатків (12,5 % ВВП). За даними Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), це ставить рівень децентралізації України вище середнього по ОЕСР 36. Територіальне об'єднання, яке відбувалося поступово та переважно на добровільній основі, йшло паралельно з передачею додаткових повноважень та ресурсів на місцевий рівень, як від центру, так і від «старих» проміжних рівнів врядування (районів);

– по-п'яте, на початку 2022 р. у сфері МСВ та публічної адміністрації загалом все ще були наявні недоліки, в тому числі щодо розподілу повноважень, відповідальності та ресурсів між виборними ОМСВ та місцевими органами виконавчої влади (деконцентрованими органами державної влади); адміністративного нагляду для забезпеченням законності місцевих актів; служби в органах місцевого самоврядування; статусу та відповідальності місцевих виборних представників.

Особливо важливою тут виступає наглядова функція держави: вона має відповідати основоположним принципам, закріпленим у Хартії: законності, функціональної автономії та пропорційності (домірності). Така система нагляду, що базується на договірній логіці, сумісній із стратегічним баченням децентралізації, дуже відрізняється від старого командно-адміністративного державного контролю, який раніше спричиняв високий ступінь втручання у місцеві справи;

– по-шосте, війна ускладнила весь процес децентралізації, оскільки нинішнє становище громад сильно різниться в залежності від того, наскільки вони віддалені від лінії фронту та наскільки

вони постраждали від воєнних дій. З іншого боку, серед українських практиків існує чіткий консенсус щодо того, що реформи попередніх років, які надали місцевим посадовим особам більше відповідальності та ресурсів, сприяли підвищенню стійкості і спротиву громад у складних обставинах сьогодні. Особливо при реалізації нових для них функцій із забезпечення постачання для Збройних сил України (Сил територіальної оборони) та розміщення ВПО, а також продовження надання основних послуг населенню в громадах, які сильно постраждали від конфлікту.

Це було відзначено та схвально оцінено багатьма опитаними особами, які наголошували, що переважна більшість органів місцевого самоврядування продовжують функціонувати, в тому числі перебуваючи на передовій і навіть в окупації. Отже, українська влада підтвердила свою рішучість продовжити реформи з оновлення адміністративно-територіального устрою (на місцевому та субрегіональному рівнях), і водночас вирішувати вищезгадані недоліки, які залишались невирішеними на початку 2022 року.

– по-сьоме, виклики для цього процесу реформ, створені широкомасштабною російською агресією, є серйозними: 13 мільйонів осіб були переміщені, з них майже 8 мільйонів виїхали з України, а решта мігрували всередині держави, переважно в безпечніші райони на заході країни. За різними оцінками, понад 1500 компаній подали заявки на урядову програму переміщення, з них 510 вже перенесли своє виробництво на захід із постраждалих від війни регіонів; цього року ВВП знизиться на 45%5, а надходження з основних місцевих власних джерел (плата за землю, рента за землю тощо) зменшуються на 38 %.

Як наслідок, місцеві бюджети змінили свою структуру, стаючи більш залежними від трансфертів з центрального бюджету. У деяких місцях важко скликати засідання місцевих рад, оскільки депутати можуть бути відсутні у громаді, а відносини між виборними органами влади та військовою адміністрацією, які загалом співпрацюють, є новою реальністю, за якою необхідно уважно стежити. Виборча система на місцевому рівні впливає на політичний ландшафт: у деяких випадках склад рад не відображає вибір більшості, позаяк перевагу отримали списки провідних партій, як це повідомили деякі опитані;

– по-восьме, найскладнішим аспектом останніх місяців залишається тенденція посилення розбіжностей в становищі муніципалітетів, притому від бойових дій та/або окупації російськими військами

найбільше постраждали громади на сході, півдні та північному сході країни. Відтік компаній і людей працездатного віку призвів до того, що громади в середньому стали ще «старішими», більш залежними від соціальної підтримки та зі зменшеною дохідною частиною місцевих бюджетів, яка може становити до мінус 90 % в частині доходів від компаній, які все ще діють, і до мінус 50 % у частині місцевих доходів у порівнянні з довоєнним рівнем.

Особливо важливим є також констатація факту, що наведені заходи щодо формування, оновлення, вдосконалення, розвитку компетенційної бази ОМСВ на пряму буде впливати та стимулювати розвиток муніципальної свідомості (правосвідомості) людини, її груп та асоціацій, а також їх муніципальної психології, що лежить в основі атитюдно-габітусної (поведінково-діяльній) системи, яка й детермінує муніципальне життя вказаних суб'єктів.

Резюмуючи, необхідно зазначити, що положення анти-мілітаристських настанов Ради Європи виступають важливим фактором формування та підсилення компетенційних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні у контексті реалізації стратегічних настанов локальної демократії в розумінні їх іманентної важливості для реалізації децентралізації повноважень публічної влади в процесі муніципальної реформи в державі.

Список використаних джерел

1. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання. URL : <https://constitutionalist.com.ua/bajmuratov-m-o-kofman-b-ia-kompetent-sijni-povnovazhennia-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia-v-sferi-zakhystu-prav-liudyny-v-period-myru-i-voiennoho-stanu-v-ukraini-aktualni-pytannia-rehlamentatsii/>
2. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний конституціоналізм: доктринальні та праксеологічні підходи до формування феноменології. Proceedings of the 4th International Scientific and Practical Conference «Scientific Paradigm in the Context of Technologies and Society Development» (December 16-18, 2022). Geneva, Switzerland. URL : <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/article/view/1929/1958>
3. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний муніципалізм: доктринальна ідея чи об'єктивні потреба та необхідність. Право України. 2024. № 6. С. 38–60. URL : <http://jnas.nbu.gov.ua/article/UJRN-0001503974>
4. Баймуратов М., Кофман Б., Хван Р. Пропілеї муніципального права демократичної держави та її муніципальної правової політики. Одеса : Фенікс, 2024. 336 с.
5. Звіт Ради Європи «Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни» від 30 червня 2022 року (CEGG/PAD(2022)3). URL : <https://rm.coe.int/cegg-pad-on-ukraine-recovery-strategy-in-lsg-area-ukr-final/1680aef3fb>

Батюк Степан Юрійович,
*аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ДЕПАРТАМЕНТ ЯК БАЗОВА ЛАНКА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ФРАНЦІЇ

Упродовж останніх десятиліть у багатьох європейських країнах поширена тенденція до розширення децентралізації та надання більшої незалежності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Франція була обрана як держава-приклад для вивчення реформи децентралізації, оскільки в цій країні в процесі реформи використані прогресивні підходи до організації діяльності органів місцевого самоврядування, повноважень місцевих органів виконавчої влади, автономності влади на місцях. Для України досвід Французької Республіки є особливо важливим, враховуючи ще й факт приналежності до однієї системи права – континентальної або, як її ще називають, романо-германської системи права.

Як зазначає професор Роберт Агранофф, перехід Франції від централізованої системи до політики децентралізації відбувався поступово, шляхом проведення численних реформ, котрі торкалися питань розширення автономності органів на місцях, скорочення функцій центральних органів державної влади та зменшення ролі префектів. Якщо дивитися узагальнено на реформу адміністративної системи Франції, вона полягала в ліквідації адміністративної та фінансової залежності, передачі функцій від префектів регіонів та департаментів до голів виборних рад та утворення повноправних місцевих органів влади, що обираються шляхом загальних виборів [1, с. 475].

Зважаючи на вищенаведене, Франція спрямувала свою політику в напрямку розділення повноважень центральної та місцевої влади, делегування головних управлінських функцій, що стосуються регіональних справ, на місцеві органи влади. У своїй характеристиці етапів розвитку місцевого самоврядування Анатолій Федорович Ткачук – директор з питань науки та розвитку Інституту громадянського суспільства та один з розробників Концепції реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади, звертає особливу увагу на реформи децентралізації, котрі були проведені у Франції за часів президенства Франсуа Міттерана, в період 1982–1983 років. Автор вказує на те, що саме в цей період було прийнято пакет законодавчих актів про децентралізацію державної влади, за якими місцеве самоврядування вийшло на якісно новий рівень, хоча Конституція Франція включає в себе лише 4 статті, що стосуються місцевого самоврядування – статті 72, 73, 74, 75, а сама Франція залишається в значній мірі централізованою державою [2, с. 88–89].

Конституція Франції містить небагато норм про місцеве самоврядування. У статті 72 Конституції Франції зазначено, що територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом і заморські колективи. Усі інші територіальні колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами на умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів [3]. Правове регулювання місцевого самоврядування визначається Законом 82-213 «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів» від 02 березня 1982 р. В даному законі визначено межі повноважень муніципалітетів, відомств, регіонів і держави у сфері розподілу державних ресурсів і передаванні державних коштів місцевим органам влади. Закон визначає місцеві органи влади, режим виборів і статус обраних представників, умови співпраці між муніципалітетами, округами й регіонами, а також рівень участі громадян у місцевому житті [4].

Департамент представляє собою середню ланку адміністративно-територіального устрою Франції та виступає в ролі головного адміністративно-територіального утворення. Органи місцевого самоврядування департаменту представлені двома інституціями: генеральною радою, як виборним органом та префектом, який представляє інститут державної виконавчої влади.

Аналогічно регіону, на департамент покладено виконання численних функцій державного управління. Його очолює префект департаменту, повноваження, роль і функції якого аналогічні префекту регіону. Генеральна рада обирається строком на 6 років на основі вільних, загальних, прямих виборів за мажоритарною системою.

Професор Павло Васильович Ворона аналізує основні повноваження департаменту та генеральної ради акцентує увагу на наступних:

- затвердження бюджету і звіту про його виконання;
- визначення політики розвитку департаменту;
- визначення ставок внутрішніх податків департаменту;
- створення громадських служб департаменту й установлення загальних правил їх функціонування;
- визначення штату працівників служб департаменту;
- прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна);
- надання на прохання визначених установ держави висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо [5].

Генеральну раду очолює голова генеральної ради, якого обирають серед членів ради та який є головним розпорядником видатків департаменту, Також він відповідає за управління майном департаменту. Голова ради керує радою, скликає раду на засідання, виконує рішення ради, представляє її у відносинах з іншими органами влади, здійснює призначення на департаментські посади, має право делегувати частину своїх повноважень керівникам служб департаменту, накладати адміністративні стягнення й виконувати їхні адміністративні повноваження.

Другою посадовою особою у системі місцевого самоврядування Франції є префект, який є і представником держави в департаменті, і окремим органом місцевого самоврядування в департаменті. Вивчаючи особливості правового статусу префекта, його можна охарактеризувати як першу за ієрархією посадову особу в департаменті. Так, науковці визначають, що, виступаючи від імені держави, префект контролює дотримання національних інтересів, забезпечує здійснення в департаменті повноважень центральних державних органів, тримає уряд у курсі політичної ситуації в департаменті, несе відповідальність за управління майном, що належить державі. Префект реалізовує урядову політику, здійснює нагляд за виконанням у департаменті нормативних актів центральної влади, для забезпечення порядку він має право приймати рішення щодо використання сил охорони правопорядку. Якщо на території департаменту здійснюється суттєве правопорушення, що загрожує національній безпеці, префект сприяє діяльності правоохоронних органів і в цій ролі має право підписувати

постанову про арешт, обшук тощо. У межах адміністративного контролю за діяльністю департаменту префект може передавати на розгляд адміністративного суду рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [6, с. 11]. Підсумовуючи, потрібно зазначити, що префект більше тяжіє до центральної влади, він наділений досить широкими повноваженнями прийняття рішень, що стосуються здійснення держаної політики у відповідному департаменті, проте, з іншого боку, здійснює реалізацію окремих функцій місцевого самоврядування.

Враховуючи все вищенаведене, можна побачити чіткий напрямок руху французького законодавства в сфері місцевого самоврядування у бік збільшення функцій виборних органів, розширення їх повноважень та сфери їх компетенції. В першу чергу це пов'язано з наданням їм фінансової незалежності, що значно покращує ефективність роботи даних органів публічної влади.

Що стосується України, на законодавчому рівні необхідно чітко окреслити та закріпити джерела доходів місцевих рад на кожному рівні, окремо визначити що саме вони є єдиним суб'єктом розпорядження місцевих бюджетів, фінансових, а також майнових та земельних ресурсів, оскільки саме останні, досить часто стають причиною конфліктів між місцевим самоврядуванням та органами державної влади. Ці кроки дозволять створити самостійне та фінансово незалежне місцеве самоврядування, яке зможе ефективно виконувати свої функції, вирішувати місцеві проблеми без втручання з боку органів державної влади, що скоротить час та ресурси та створить передумови для успішного розвитку території.

На підставі аналізу деяких особливостей правового забезпечення функціонування місцевого самоврядування Франції на рівні департаменту, можна зазначити, що українська модель місцевого самоврядування, певною мірою подібна до французької, тому використання французького досвіду у вирішенні проблем, котрі постають під час здійснення національної реформи децентралізації, дозволять оптимізувати діяльність органів місцевого самоврядування в Україні відповідно до європейських стандартів.

Список використаних джерел

1. Агранофф Р. Напрямки адміністративної реформи. Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. Київ : Атіка, 2005. С. 467–488.
2. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу: особливості місцевого самоврядування у Французькій республіці. Місцеве самоврядування. 1997. № 1–2. С. 84–89.
3. La Constitution du 4 octobre 1958. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.
4. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Version consolidée au 02 avril 2015. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>.
5. Ворона П. В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць-департаментів: досвід для України. Державне будівництво. 2008. № 2. URL : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2008_2_64.pdf.
6. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л. А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 56 с.

Бовш Олександр Михайлович,
*аспірант кафедри загальнотеоретичного
правознавства та публічного права
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»*

РЕГІОНАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Говорячи про регіональне самоврядування в державах Європи, варто згадати, що в 1996 році Комітетом місцевих і регіональних влад Європи (далі – КМРВЕ), проєкт Європейської хартії регіонального самоврядування [1] вносився на обговорення держав-членів Ради Європи. Втім, її так і не було прийнято.

Згодом був розроблений проєкт іншого документу, який би регулював питання, що стосуються регіонального самоврядування – Європейської хартії регіональної демократії [2]. У 2008 році КМРВЕ рекомендував прийняти його як зобов'язальний документ. Однак сторони не домовились зокрема щодо ступеня його обов'язковості. На цьому розробку Європейської хартії регіональної демократії було припинено. Разом з тим, її проєкт ліг в основу Рамкових рекомендацій Ради Європи щодо регіональної демократії (далі – Рамкові рекомендації). Їх затвердили в 2009 році профільні міністри країн-членів Ради Європи, на основі рекомендацій КМРВЕ.

Рамкові рекомендації можна вважати документом, який визначає основи регіональної демократії в Європі. Документ носить рекомендаційний характер.

Відповідно до Рамкових рекомендацій, регіональне самоврядування означає юридичну компетенцію (legal competence) та здатність регіональної спільноти (regional authorities), у межах конституції та закону, регулювати та керувати частиною публічних справ під свою відповідальність, в інтересах регіонального населення, відповідно до принципу субсидіарності [3, с. 14–15].

Порівнюючи поняття “регіонального самоврядування”, поданого в Рамкових рекомендаціях та “місцевого самоврядування”, визначеного в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – ЄХМС) [4], варто звернути увагу на ключового суб'єкта, на якого покладається

«здійснення регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність». В обох визначеннях – це «authorities». У регіональному – «regional authorities», а в місцевому – «local authorities» відповідно.

В офіційному українському перекладі ЄХМС, поняття «local authorities» було перекладено як «органи місцевого самоврядування», однак такий переклад не видається цілком коректним. Зіставляючи офіційні тексти ЄХМС англійською, французькою мовами та офіційний переклад польською мовою, можна зауважити, що там вживаються поняття «local authorities», «collectivités locales» і «wspólnoty lokalne» відповідно. Як слушно зазначає О. Бориславська, найбільш доречно це перекладати українською як «місцева спільнота» [5, с. 280–282].

Отже, місцеве самоврядування означає право та спроможність місцевих спільнот у межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Якщо порівняти його з визначенням «регіонального самоврядування» з Рамкових рекомендацій, відмінним є те, що:

- місцеве самоврядування є правом (right) місцевих спільнот (local authorities), а регіональне означає юридичну компетенцію (legal competence) регіональних спільнот (regional authorities);

- місцеве самоврядування означає здійснення в межах закону регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність;

- регіональне самоврядування означає здійснення в межах конституції (зі згадкою конституції) та закону регулювання та управління часткою публічних справ (без згадки суттєвості), під власну відповідальність;

- місцеве самоврядування здійснюється в інтересах місцевого населення без згадки принципу субсидіарності;

- регіональне самоврядування здійснюється в інтересах регіонального населення, відповідно до принципу субсидіарності.

Відповідно до Конституції України під місцевим самоврядуванням розуміється право територіальних громад – жителів сіл, селищ, міст або їх об'єднань самостійно вирішувати питання місцевого значення, а органами місцевого самоврядування, що представляють спільні

інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (ст. 140).

В Україні регіональне самоврядування не визнається та не функціонує, а формулювання щодо представлення обласними радами «спільних інтересів» територіальних громад орієнтує на те, що регіональне самоврядування лише імітується. При цьому, обласні ради обираються шляхом прямих виборів, а не делегування представників територіальних громад, що за логікою, виражало б саме «спільні інтереси» і становило б собою реалізацію місцевого самоврядування на регіональному рівні шляхом представлення спільних місцевих інтересів.

Втім, з огляду на те що обласні ради в Україні не мають власних виконкомів для виконання рішень, а делегують це обласним державним адміністраціям, можемо зазначити, що в Україні не те що регіональне самоврядування не функціонує – на регіональному рівні навіть місцеве самоврядування не може функціонувати належно для представлення спільних місцевих інтересів.

Один із основних етапів процесу децентралізації публічної влади в Україні розпочався із прийняттям та впровадженням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [6], яку було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – Концепція). Концепцією визначається, що основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня за оптимального їхнього розподілу, є забезпечення:

- регіонального розвитку;
- охорони навколишнього природного середовища;
- розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;
- професійно-технічної освіти;
- надання високоспеціалізованої медичної допомоги;
- розвитку культури, спорту, туризму.

При цьому зазначено, що повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний

потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Це загалом відповідає компетенціям, визначеним для органів регіонального самоврядування Рамковими рекомендаціями. Фактично, за оптимального розподілу повноважень, реалізації принципу субсидіарності, як це згадується в Концепції, а також наданням обласним радам реальної здатності регулювати та керувати визначеною частиною публічних справ під свою відповідальність, в інтересах населення області – вони могли б стати органами регіонального самоврядування, що знаменувало б собою логічне продовження процесу децентралізації публічної влади в Україні.

Звісно, складно говорити про децентралізацію публічної влади в умовах збройної агресії РФ проти України, окупації частини території, триваючого правового режиму воєнного стану. За таких умов існування регіонального самоврядування ставиться під сумнів. Однак після закінчення війни, припинення/скасування воєнного стану, за сприятливої ситуації, в умовах процесу вступу до Європейського Союзу, Україна повинна продовжувати процес децентралізації публічної влади, одним з елементів якого має бути запровадження регіонального самоврядування.

Список використаних джерел

1. Recommendation 34 (1997) on the Draft European Charter of Regional Self-Government. Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Fourth Session (Strasbourg, 3–5 June 1997). Strasbourg : Council of Europe, 1997. URL : https://www.cvce.eu/content/publication/2003/10/21/78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7/publishable_en.pdf (дата звернення: 10.05.2025)..
2. Congress of Local and Regional Authorities. Recommendation 240 (2008) on the Draft European Charter of Regional Democracy. Strasbourg : Council of Europe, 2008. URL : <https://rm.coe.int/168071aa6b> (дата звернення: 10.05.2025).
3. Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy. Strasbourg : Council of Europe, 2009. 22 с. URL : <https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd> (дата звернення: 10.05.2025).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 10.05.2025).
5. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Льницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик ; за заг. ред.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ:
матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (23 травня 2025 р., м. Львів)

А. П. Зайця. Передмова І. Б. Коліушка. Київ : ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с. URL : <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/Monografiya-Gromada-yak-yurydychna-osoba.pdf> (дата звернення: 10.05.2025).

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України» від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.05.2025).

Шпарик Юрій Михайлович,
*аспірант відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Світова спільнота вважає децентралізацію державної влади одним із ключових елементів комплексної реформи державного управління. Тому цей напрямок є пріоритетним як для відповідної держави, так і діяльності багатьох міжнародних і національних організацій.

Ефективність адміністративно-правового регулювання будівельної галузі безпосередньо залежить від державної підтримки місцевого самоврядування та створення можливостей для самостійного розвитку територіальних громад, яка відбувається, в тому числі, шляхом передачі повноважень центральних органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю місцевим громадам.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, прийнята у 2014 році, є одним із ключових напрямків системних суспільних трансформацій на засадах децентралізації. Однією з головних складових цієї реформи можна вважати оптимізацію адміністративно-територіального устрою як просторової основи розвитку територій [1].

Новий адміністративно-територіальний устрій в Україні був сформований відповідно до рекомендації Директиви № 1059/2003 Європейського Парламенту і Ради про встановлення спільної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS) [2]. Це стало відправною точкою для формування новітніх територіальних систем, в основу яких покладено децентралізацію, субсидіарність та збалансування загальнонаціональних інтересів з потребами організацій, інституцій і жителів місцевих громад.

У будівельній галузі поступово запроваджуються нові правила, спрямовані на спрощення дозвільно-реєстраційних процедур, врегулювання відносин органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з учасниками будівельного процесу.

Виходячи з необхідності децентралізації системи державного управління та передачі максимальної кількості функцій і повноважень із загальнодержавного на місцевий рівень, законодавець намагається впровадити відповідні дієві заходи з реформування сфери містобудування. Наприклад, прийняття Верховною Радою України Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09 квітня 2015 року №320-VIII [3] спрямоване на реформування діючої системи державного архітектурно-будівельного контролю в напрямку децентралізації.

Реалізація подібних заходів з децентралізації повноважень забезпечує певну свободу розсуду органів місцевого самоврядування, можливість обирати оптимальне з кількох допустимих рішень, що буде найкращим за певних обставин та відповідатиме потребам відповідного регіону.

Слід зазначити, що сучасні правничі дослідження теж зосереджені на проблемах децентралізації владних повноважень в будівельній галузі.

В юридичній науці робляться спроби систематизувати адміністративно-правові відносини у сфері будівництва в умовах децентралізації. Зокрема, їх розділяють: *за видом адміністративних зобов'язань* – зобов'язання щодо нормування у будівництві (державне та галузеве); зобов'язання щодо затвердження проєктів будівництва та проведення їх експертизи; зобов'язання щодо ліцензування будівельної діяльності; зобов'язання щодо стандартизації та підтвердження відповідності; зобов'язання щодо набуття права на виконання будівельних робіт та прийняття об'єктів будівництва в експлуатацію; зобов'язання щодо професійної атестації у сфері будівництва; *за ступенем децентралізації* – адміністративні правовідносини у сфері будівництва, що здійснюються суб'єктами загальнодержавної адміністрації; адміністративні правовідносини у сфері будівництва, що здійснюються територіальними громадами; адміністративні правовідносини у сфері будівництва, що здійснюються спеціалізованими публічними особами; адміністративні правовідносини у сфері будівництва, що здійснюються приватними особами; змішані адміністративні правовідносини у сфері

будівництва, що можуть здійснюватися двома та більше суб'єктами децентралізованої публічної адміністрації [4, с. 104].

Окремі вчені-правознавці відносять просторове планування до одного з важливих аспектів секторальної децентралізації, що являє собою розширені можливості територіальних громад відносно більш усталеного у вітчизняному законодавстві та правозастосовчій практиці поняття «містобудування» [5, с. 221].

Зазначається, що в сучасних умовах глибинний зв'язок між сталим місцевим розвитком, розвитком місцевого господарства та активною містобудівною діяльністю в громаді знаходить своє відображення у необхідності розробки якісної концепції просторового планування, яка інтегрує будівельні, земельні, екологічні та соціокультурні елементи забудови [5, с. 249].

Актуальним і надзвичайно важливим завданням реформи державного управління є розбудова спроможних територіальних громад та налагодження ефективного місцевого самоврядування. Органи місцевої влади покликані забезпечити надання всього спектру необхідних послуг учасникам містобудівної діяльності, а об'єднані територіальні громади відіграють провідну роль у цьому процесі.

Формування самодостатніх громад та ефективного самоврядування в умовах децентралізації стане запорукою збалансованого розвитку всіх регіонів країни.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text> (дата звернення: 11.05.2025).
2. Regulation of the European Parliament and the Council (EC) No. 1059/2003 of May 26, 2003 on the establishment of a general classification of territorial units for statistics. Document 984_005-03, current, current edition – Acceptance dated 26.05.2003. URL : <http://surl.li/epmth> (дата звернення: 11.05.2025).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 09.04.2015 № 320-VIII : станом на 9 липня 2023 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19#Text> (дата звернення: 11.05.2025).

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ:
матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (23 травня 2025 р., м. Львів)

4. Слончак В. В. Адміністративно-правові відносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 229 с. URL : <https://uacademic.info/ua/document/0418U001067> (дата звернення: 11.05.2025).
5. Курчин О. Г. Конституційно-правове забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівної діяльності: проблеми теорії та практики : дис. д-ра юрид. наук. Київ, 2020. 341 с. URL : <https://uacademic.info/ua/document/0520U101721#/> (дата звернення: 11.05.2025).

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

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

Збірник матеріалів
VII Міжнародної науково-практичної конференції
(23 травня 2025 року, м. Львів)

Редактор	<i>Уляна Крук</i>
Макетування	<i>Любов Семенович</i>
Обкладинка	<i>Василя Рогана</i>

Формат $60 \times 84 \frac{1}{16}$. Ум. друк. арк. 13,34.
Тираж 50 прим. Зам.

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

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