

Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України
Львівський національний університет імені Івана Франка
Щецинський університет (Республіка Польща)

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

Збірник матеріалів
V Міжнародної науково-практичної конференції

(12 травня 2023 року, м. Львів)

Київ – Львів – Щецин
ЛНУ імені Івана Франка
2023

УДК 342.25-048.78(477)(06)
Д 39

Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України
(протокол № 6 від 06 липня 2023 року)

Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2023 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. – Київ ; Львів ; Щецин : ЛНУ імені Івана Франка, 2023. – 208 с.

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

Мета конференції: обговорення здобутків реформи децентралізації влади в Україні на сучасному етапі, 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.

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)

© ЛНУ ім. Івана Франка, 2023

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА6

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Андрійко Ольга Федорівна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ.....9

Vugajska Beata

DZIAŁALNOŚĆ CENTRUM POMOCY «SZCZECIN – UKRAINE»
W WARUNKACH WOJNY ROSYJSKO-UKRAIŃSKIEJ 13

Батанов Олександр Васильович

ЛЮДСЬКИЙ ВИМІР ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
В УМОВАХ ВИКЛИКІВ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ..... 18

Баймуратов Михайло Олександрович, Кофман Борис Якович

МІЛІТАРНИЙ МУНІЦИПАЛІЗМ: ДО РОЗУМІННЯ
ОНТОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ ТА ВИНИКНЕННЯ 29

Бочарова Наталія Василівна

УРБАНІЗАЦІЯ І ПРАВА ЛЮДИНИ: АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ..... 43

Гультай Михайло Мирославович

ОКРЕМІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ 53

Дробуш Ірина Вікторівна

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОЇ
ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ 57

Камінська Наталія Василівна

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРАВА У ПІСЛЯВОЄННИЙ
ЧАС: ПРАКТИКА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ І ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ..... 61

Костицький Василь Васильович

МУНІЦИПАЛЬНІ РЕФОРМИ ЯК ФАКТОР ВИЗНАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОКРЕМОЮ ГІЛКОЮ ВЛАДИ..... 65

Крусян Анжеліка Романівна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ВИПРОБУВАННЯ ВІЙНОЮ
ТА ПОВООЄННІ ПЕРСПЕКТИВИ 68

Марцеляк Олег Володимирович

МІСЦЕВІ ОМБУДСМАНИ В МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ:
ДО ПИТАННЯ ЇХ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ 73

Мельничук Ольга Федорівна, Мельничук Максим Олегович

ЛЮДСЬКА БЕЗПЕКА ЯК КРИТЕРІЙ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 78

Mishyna Natalia Viktorivna DECENTRALIZATION: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS' JUDGEMENTS IMPLEMENTATION	82
Пархоменко Наталія Миколаївна МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	85
Рабінович Сергій Петрович ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ ЯК ЗАСАДА ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ).....	90
Серьогін Віталій Олександрович ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УМОВАХ «КРИХКОЇ» ДЕРЖАВНОСТІ: ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ	94
Стойко Олена Михайлівна ЕФЕКТИВНІСТЬ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЯК ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ.....	98
Тимощук Віктор Павлович ПОТРЕБИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	103

ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ

Баймуратов Михайло Олександрович, Бочарова Наталія Василівна КОНСТИТУЦІЙНИЙ ДИЗАЙН МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ХХІ СТОЛІТТЯ	107
Бальцій Юрій Юрійович ОСОБЛИВОСТІ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	116
Батанова Наталія Миколаївна ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У ФОКУСІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	120
Бедрій Руслан Богданович ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОЇ ЕКОНОМІКИ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	125
Воронов Марк Миколайович ІНСТИТУТ СТАРОСТАТУ: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ ТА ЗАВДАННЯ НА ПІСЛЯВОЄННЕ ВІДНОВЛЕННЯ	129
Демиденко Володимир Олексійович РОЗВИТОК ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЯК ОДИН ІЗ ГОЛОВНИХ НАПРЯМІВ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	133
Kuryło Tetyana GMIŃA JAKO PODSTAWOWA JEDNOSTKA MUNICYPALITETU W POLSCE W KONTEKŚCIE REFORMY DECENTRALIZACJI WŁADZ	137

Мущинська Наталя Юріївна МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДОСЛІДЖЕННЯ ВПЛИВУ ХАРАКТЕРИСТИК ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІЇ НА СОЦІАЛЬНУ ЄДНІСТЬ	141
Потапчук Ганна В'ячеславівна ПРЕДМЕТНО-ОБ'ЄКТНИЙ СКЛАД ЕКОЛОГІЧНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЛОКАЛЬНОГО ВИМІРУ	143
Рижук Ірина Володимирівна ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ	152
Чиркін Антон Сергійович ІНСТРУМЕНТИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ	156
Шкабаро Вероніка Миколаївна ТЕРИТОРІЯ ДЕРЖАВИ ЯК ПРОСТОРОВА ОСНОВА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	159
Янюк Наталія Володимирівна ПОЄДНАННЯ МІСЦЕВИХ І ДЕРЖАВНИХ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ПРИНЦИП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	161
Баймуратов Максим Михайлович КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ: ДЕТЕРМІНАЦІЯ, ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ТА ЗМІСТОВНЕ НАПОВНЕННЯ.....	166
Барвіненко Віталій Дмитрович ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	172
Бобровник Денис Олександрович МУНІЦИПАЛЬНА ПРАВОСВІДОМІСТЬ І МУНІЦИПАЛЬНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ЇХ РІЛЬ У ФОРМУВАННІ ГЛОБАЛІСТСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	176
Гедульянов Вадим Едуардович ДО ПИТАННЯ ТИПОЛОГІЗАЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО МАНДАТУ ДЕПУТАТИВ МІСЦЕВИХ РАД	183
Закаль Оріся Орестівна КЛІМАТИЧНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – ЗАПОРУКА СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ	187
Мигун Марина Дмитрівна МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД: ВІДНОВЛЕННЯ ГРОМАД.....	191
Полешко Андрій Володимирович ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ У КОНТЕКСТІ РЕЛІГІЙНОЇ СВОБОДИ	194
Посторонко Інна Геннадіївна ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕОРЕТИКО-ДОКТРИНАЛЬНИХ ЗАСАД ФЕНОМЕНОЛОГІЇ МУНІЦИПАЛІЗМУ.....	198

ПЕРЕДМОВА

Однією із загальноусталених парадигм організації та функціонування сучасної демократичної соціально-правової державності є наявність ефективною та дієвою моделі місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування і децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у країнах Європейського Союзу.

Децентралізація як світовий тренд останніх десятиліть імовірно пов'язана зі завершенням холодної війни і втомою від централізованого управління, що особливо помітно в країнах Східної та Центральної Європи, де відповідні реформи стали реакцією на провал політики комуністичного режиму. Накопичений з того часу практичний досвід та проведені муніципально-правові дослідження дають можливість урядам інших держав оцінити переваги децентралізації та самоврядування територіальних громад.

В останнє десятиліття в Україні з огляду на об'єктивні та суб'єктивні, внутрішні та зовнішні чинники, які мають політично та економічно мотивувати як центральну, так і місцеву владу, склалася ситуація «вікна можливості» для реалізації найзначнішого реформаторського проекту періоду новітньої незалежності України – проведення повномасштабної реформи у сфері децентралізації. Адже реальне місцеве самоврядування та самоорганізація територіальних громад – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний із вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціальної, правової, демократичної держави, посиленням захисту прав людини, їх практичною реалізацією. До того ж реалізація справжньої муніципальної реформи в нинішніх умовах є однією з відповідей на загрози унітарності та територіальній цілісності України.

Якщо останні десятиліття конституційного розвитку України пройшли під трендом формування України як «нації самоврядних громад» (В. А. Ющенко), визнання того, що «європейська демократія – найкращий спосіб державного правління, винайдений людством», а децентралізації – не лише як однієї з найзатребуваніших, а й найуспішніших реформ в Україні (П. О. Порошенко), «історії великого успіху багатьох громад», яка «буде історією успіху всієї нашої держави» (В. О. Зеленський), то після повномасштабної збройної агресії путінської московії проти України та триваючої понад 9 років російсько-української війни, без перебільшення, саме децентралізація та самоорганізація територіальних громад тисяч сіл, селищ та міст з перших хвилин вторгнення стали одним із найвагоміших чинників спротиву на шляху споконвічного ворога.

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

- муніципалізм, муніципальна реформа та децентралізація публічної влади в їх людському вимірі в умовах викликів російсько-української війни;
- реалізація принципів місцевого самоврядування в умовах викликів російсько-української війни;
- формування мілітарного муніципалізму як симбіозу доктринальних та прикладних проблем місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в умовах викликів російсько-української війни;
- формування сучасних механізмів забезпечення та захисту прав людини у сфері місцевого самоврядування у фокусі досвіду зарубіжних держав і викликів російсько-української війни;
- розвиток прямої демократії та реалізація виборчого права у післявоєнний час у фокусі досвіду зарубіжних держав і викликів російсько-української війни;
- організаційно-правове забезпечення функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови України;
- національний вимір ефективності реформи децентралізації публічної влади в умовах викликів російсько-української війни;
- унітаризм та захист території держави як просторової основи здійснення публічної влади в процесі децентралізації;
- розвиток місцевого самоврядування та децентралізація публічної влади у фокусі конституційно-правової відповідальності;
- організаційно-правове забезпечення відновлення місцевої економіки у контексті реформи децентралізації публічної влади в умовах викликів російсько-української війни;
- фінансова децентралізація в умовах воєнного стану;
- екологічний вимір розвитку місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади у фокусі викликів російсько-української війни;
- перспективи відновлення територіальних громад та значення міжмуніципального співробітництва у післявоєнний період;
- децентралізація та територіальні громади у контексті реалізації права на свободу світогляду і віросповідання тощо.

Ці та інші питання теорії та практики децентралізації влади, організації та функціонування місцевого самоврядування стали предметом фахової дискусії учасників V Міжнародної конференції «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи», яка відбулась у Львові 12 травня 2023 року. Її співorganizаторами виступили Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Львівський національний університет імені Івана Франка та Щецинський університет (Республіка Польща).

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

Зважаючи на те, що проведення щорічної науково-практичної конференції з проблем розвитку місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади стало традицією та з урахуванням викликів сьогодення не викликає сумніву, що дискусія з відповідних питань муніципальної теорії та практики залишається нагальною для всіх регіонів держави, особливо тих територіальних громад, які постраждали та зазнають руйнувань унаслідок збройної агресії путінської московії. Програма конференції була надзвичайно цікавою та різноманітною. Проблематика, що визначала теми виступів на ній, є актуальною як для муніципальної теорії, так і для практики, що стало підставою для підготовки та видання цього збірника тез доповідей та наукових праць учасників конференції.

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

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

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Андрійко Ольга Федорівна,
*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
провідний науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

Пошуки співвідношення між централізацією і децентралізацією виконавчої влади (як і в системі публічної влади загалом), як засвідчує практика, є довготривалим процесом, оскільки реформування влади передбачає не лише концептуальну обґрунтованість його, не лише науковий супровід, але ще й передбачуваність проблем на цьому шляху та заходів у їх подоланні. В літературі зазначено, що «історія децентралізованої держави є історією суперечності, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Кілька останніх десятиліть поняття “децентралізація” є основним у Європі, воно також стало об'єднуючим стосовно економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культуру й підходи до державного управління» [1, с. 40]. Розглядаючи поняття і сутність децентралізації, автори монографічного дослідження «Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України» зазначають, що децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість

із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [2, с. 13].

У юридичній літературі виділяються такі характерні риси децентралізації: а) наближення публічних органів до об'єктів управління; б) забезпеченість переважно власними ресурсами; в) виборність влади і доступність до неї участі громадськості і контроль її; г) гарантована самостійність рішень і дій; д) специфіка структури інститутів (виборність, сесії, з'їзди, референдуми і т. ін.). До ознак централізації належать: а) забезпечення цілісності державної системи та її елементів; б) концентрація повноважень по прийнятті рішень на верхніх рівнях влади; в) концентрація фінансових, матеріальних та інших ресурсів; г) ієрархічність зв'язків і дій складових частин системи; д) відповідні структури й інститути влади; е) готовність кадрів діяти в жорстких режимах. Розробники Концепції адміністративної реформи в Україні звертали особливу увагу на значну роль її правового забезпечення, де б у статутних і тематичних правових актах регулювалися питання децентралізації.

Аналіз наведених у наукових працях основних, характерних ознак централізації та децентралізації дає можливість при визначенні принципів оптимальної моделі функціонування системи виконавчої влади та її запровадженні керуватися чітким уявленням існуючих та передбачуваних факторів на обраному шляху пропонованих змін і бути готовим до прийняття гнучких рішень при їх запровадженні, оскільки принцип децентралізації в державному управлінні, як засвідчує практика, існує з елементами централізму як і навпаки – централізм з елементами децентралізації.

Вибір державою сучасної моделі системи державного управління обумовлено багатьма факторами, що є визначальними для розвитку суспільства і держави у певний період. Протилежність принципів централізації та децентралізації у формуванні моделі державного управління можна вважати відносною, а їх застосування у державному управлінні потребує врахування їх взаємозв'язків та взаємопоеднуваності на певних етапах розвитку відповідних відносин.

У Концепції адміністративної реформи, схваленої Указом Президента України «Про заходи впровадження Концепції адміністративної реформи» від 22 липня 1998 року, зазначено, що трансформацію територіального устрою та системи місцевого самоврядування доцільно проводити з урахуванням, зокрема, щодо управління, об'єктивної потреби у децен-

тралізації державного управління, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних та громадських послуг, пошуки шляхів досягнення в процесі реформи оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, концентрації та деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення, передбачалося поглиблення вивчення низки дотичних питань.

Концепція адміністративної реформи, як і Указ Президента України про її впровадження, не були у визначеному обсязі підтримані реальними діями на шляху їх реалізації. Відсутність чіткості та послідовності проведення структурних та функціональних змін у системі виконавчої влади та відносинах із органами місцевого самоврядування, а також тогочасна політична ситуація в країні, не сприяли подальшому розвитку змін у цьому напрямі, була відсутня і політична воля. І хоча відбувався процес наукового та практичного напрацювання правового забезпечення функціонування системи виконавчої влади, структурних зв'язків у цій системі, відповідні зміни законодавства, однак вони не дали очікуваних швидких результатів.

У контексті дослідження проблем децентралізації системи виконавчої влади варто зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до виконання функцій управління з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини. Такий підхід наявний при реформуванні системи публічної адміністрації в Україні та закріплений на законодавчому рівні. Покладання адміністративної діяльності на місцеві або інші уповноважені державою суб'єкти сприяє демократичному розвитку державного управління, оскільки відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення, ефективної реалізації публічних функцій управління.

Принципи централізації і децентралізації є одними з основних принципів організації та функціонування системи виконавчої влади. Вони є взаємодоповнюючими, оскільки чітка централізація управління в одних

сферах супроводжується децентралізацією в інших. Сьогоднішні реалії засвідчують процеси децентралізації управління на територіальному і місцевому рівнях та регулювання їх відповідними правовими актами. В юридичній літературі зазначено, що централізація і децентралізація державно-управлінської діяльності завжди співвіднесені, органічно взаємопов'язані та перебувають у діалектичній суперечній єдності. Реальне здійснення державного управління постає як переплетіння та взаємодія двох факторів – централізації та децентралізації. Діалектичний зв'язок між централізацією і децентралізацією, їх взаємопереходи за певних обставин призводять до того, що поняття централізації і децентралізації в різних контекстах, у різних випадках набувають неоднозначного характеру. Існують різні рівні та аспекти співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління.

З огляду на функціональний зріз децентралізації у системі виконавчої влади важливою є проблематика належного адміністративно-правового забезпечення реалізації відповідних функцій, спрямованих на досягнення результатів децентралізаційних процесів, зокрема, у сферах освіти, охорони здоров'я, надання адміністративних послуг, земельних відносин, архітектурно-будівельної діяльності тощо.

Ключовими проблемами залишаються недостатньо ефективна система центральних органів виконавчої влади, відсутність чіткого розподілу функцій з формування та реалізації політики, недосконалий механізм спрямування і координації діяльності міністерств, неврегульованість системи державного стратегічного планування.

В умовах децентралізації і деконцентрації повноважень посилення спроможності Кабінету Міністрів України до стратегічного планування (у тому числі бюджетного) та формування і реалізація державної політики у відповідних сферах суспільних відносин обумовлює необхідність розвантаження Кабінету Міністрів України від розгляду і вирішення суто відомчих, операційних та технічних питань.

На цей час, як показує аналіз відповідних нормативно-правових актів та практики їх застосування, Кабінет Міністрів України перевантажений невластивими для вищого органу в системі органів виконавчої влади повноваженнями, що обмежує його можливість зосередитися на вирішенні стратегічно важливих питань та формуванні державної політики у сферах, віднесених Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» до його компетенції. Керуючись цим, існує

необхідність позбавлення Уряду України низки повноважень відомчого характеру та покладення їх на центральні органи виконавчої влади (передусім міністерства), інші державні органи відповідно до їх компетенції. Для цього необхідно передбачити внесення змін до низки законодавчих актів. Наявні механізми спрямування та координації діяльності міністерств, забезпечення спроможності міністерств до формування політики потребують удосконалення.

В умовах загарбницької війни, яку ще у 2014 році розпочала РФ проти України, її народу і сьогодні намагається знищити їх, основним завданням є перемога над ворогом. І вже сьогодні завдання науки і, зокрема, адміністративного права, вбачаємо в подальшому продукуванні виважених та обґрунтованих пропозицій щодо відбудови країни та подальшого проведення реформи системи органів виконавчої влади.

Список використаних джерел

1. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. *Економічний часопис* — XXI. 2006. № 5–6.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заваруха, А. М. Школик та ін. ; Центр політико-правових реформ. Київ : Москаленко О. М., 2012.

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

DZIAŁALNOŚĆ CENTRUM POMOCY «SZCZECIN – UKRAINE» W WARUNKACH WOJNY ROSYJSKO-UKRAIŃSKIEJ

Wprowadzenie. Od początku wojny w «Ukrainie, według informacji polskiej Straży Granicznej, granicę polsko-ukraińską przekroczyło ponad 4,43 mln uchodźców z Ukrainy, głównie kobiety i dzieci. Skala przybywających do Szczecina uchodźców jest trudna do przewidzenia, gdyż sytuacja na terenach przygranicznych w południowo-wschodniej Polsce oraz w innych dużych

miastach Polski jest zmienna. Migracja obywateli Ukrainy do innych części kraju, w tym do Szczecina, odbywa się dynamicznie. Część osób przybywających do Szczecina udaje się do innych miast w województwie zachodniopomorskim oraz za granicę np. do Niemiec. W Szczecinie, uciekającym przed wojną osobom z Ukrainy wydano 13 611 numerów PESEL (stan na 29.06.2022). Każdego dnia, z Ukrainy docierają do Polski osoby uciekające przed wojną, poszukując bezpiecznych warunków życia poza granicami swojego kraju, z nadzieją na możliwość szybkiego powrotu. Wiele osób decyduje się po kilku dniach, tygodniach, miesiącach na powrót.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Kompleksowe poradnictwo i doradztwo, w tym:

- **sprawy urzędowe** – poradnictwo administracyjne, w szczególności dotyczące procedur obowiązujących w jednostkach Gminy Miasto Szczecin; pomoc w załatwieniu prostych spraw urzędowych, takich jak wypełnienie formularzy urzędowych, założenie profilu zaufanego, i bardziej złożonych, jak ustanowienie opieki tymczasowej nad nieletnim, uzyskanie orzeczenia o niepełnosprawności, zawarcie związku małżeńskiego w Polsce;
- **rynek pracy** – pośrednictwo pracy, legalność zatrudnienia; wsparcie w poszukiwaniu pracy;
- **edukacja** – rekrutacja do przedszkola i szkoły dla dziecka, informacja o uczelniach wyższych;
- **usługi społeczne** – informacja na temat możliwości opieki nad dziećmi do lat 3 (żłobki), świadczeń rodzinnych, ochrony zdrowia, oferty kulturalnej, rekreacyjnej, sportowej dostępnej dla dzieci, młodzieży i rodzin w Szczecinie, możliwości uzyskania wsparcia dla osób starszych i z niepełnosprawnością;
- **mieszkalnictwo** – informacja o oferowanej przez miasto pomocy mieszkaniowej, możliwościach zakwaterowania na terenie Gminy Miasto Szczecin, w tym oferowanej przez mieszkańców miasta.
- **poradnictwo prawne** – udzielanie indywidualnych porad w zakresie prawa, często bardzo złożonych. I tak na przykład, w marcu najczęściej pytań dotyczyło zasad legalnego pobytu w Polsce, w tym osób, które nie mają obywatelstwa ukraińskiego, a mają prawo stałego pobytu w Ukrainie.

2. Wsparcie psychologiczne

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

3. Opieka nad dziećmi

W Centrum działa świetlica prowadzona przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, w której zapewniona jest opieka nad dziećmi w wieku do lat 12. Zatrudnione pedagogożki z Ukrainy otaczają dzieci opieką, w interesujący sposób,

poprzez zabawę, animując ich czas wolny, kiedy opiekunowie załatwiają sprawę w Centrum.

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

5. Pomoc rzeczowa

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

Udzielane kompleksowej informacji w zakresie różnych aspektów codziennego funkcjonowania wymagało współpracy sektora samorządowego, pozarządowego i prywatnego. Do Centrum oddelegowani zostali pracownicy Urzędu Miasta Szczecin, Powiatowego Urzędu Pracy, Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie. W Centrum codziennie przyjmuje Konsul Honorowy Ukrainy, zapewniając wsparcie obywatelom Ukrainy. Funkcjonowanie Centrum wspierają wolontariusze, m.in. z Uniwersytetu Szczecińskiego, Związku Harcerstwa Polskiego, Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu. Do współpracy zaproszone zostały organizacje pozarządowe, w szczególności aktywnie współpracuje z Centrum Towarzystwo Przyjaciół Dzieci i Spółdzielnia Socjalna Meritum.

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

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

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

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

- wsparcia psychologicznego;
- terapii;
- wsparcia tłumacza;
- nauki języka polskiego;
- wsparcia adaptacyjnego.

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

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

ЛЮДСЬКИЙ ВИМІР ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

Метою реформи у сфері децентралізації влади, яка розпочалася зі схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року, є 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 прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Серед усіх реформ, які ініційовані та відбувалися в сучасній Україні, а саме реформи у сфері децентралізації влади завжди відводилась особлива роль. Реалізація більшості з вітчизняних реформ безпосередньо залежала, залежить та залежатиме від стану організації та ефективності функціонування місцевого самоврядування, яке, будучи організаційно відокремленим та функціонально незалежним від державної влади, є найбільш наближеним до людини рівнем публічної влади, функціонально-телеологічно спрямованим у першу чергу на реалізацію і захист майже усіх інтересів та запитів населення, що забезпечується за допомогою нормативно-правового закріплення гарантій реалізації прав людини і відповідальності публічної влади.

Останніми роками ми спостерігаємо колосальний науковий інтерес до питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зростає кількість оригінальних та інноваційних досліджень з проблематики децентралізації, її сутності, змісту, принципів та функцій, тенденцій її розвитку, рецепції позитивних зарубіжних муніципальних практик та міжнародних стандартів місцевого самоврядування [1–2].

У цьому контексті особливого значення набуває проблематика людиноорієнтованості реформи у сфері децентралізації та людиновимірності місцевого самоврядування та муніципалізму загалом. Адже для сучасної України проблеми реалізації та захисту прав людини, в цілому людського виміру права і держави, актуалізувалися, загострилися та набули особливого значення після повномасштабної збройної агресії путінської московії проти України та триваючої понад 9 років російсько-української війни.

Наприклад, ще у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280 (2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 року [3] поряд з іншим особливо підкреслювалося, що «демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, в тому числі на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини». У цьому ж документі закріплено, що «місцеві і регіональні органи влади повинні виконувати ті обов'язки, пов'язані з правами людини, які впливають

з міжнародних зобов'язань держав-членів, при цьому тільки в рамках своїх місцевих/регіональних повноважень». Зазначено, що «місцеві та регіональні органи влади є не тільки представниками центрального уряду – вони забезпечують права людини одночасно з тим, як вони здійснюють місцеве самоврядування», а «ефективне управління – є таким управлінням, яке засноване на дотриманні прав, при цьому виконання обов'язків, пов'язаних із правами людини, є тим викликом, подолання якого може зміцнити демократію на місцевому рівні» тощо.

Враховуючи зазначену людиноорієнтовану місію місцевого самоврядування, без перебільшення, саме децентралізація та самоорганізація територіальних громад тисяч сіл, селищ та міст з перших хвилин вторгнення стали одними з найвагоміших чинників спротиву на шляху споконвічного ворога. У Декларації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 6 (2023) «Роковини війни Росії проти України» (Страсбург, 21–23 березня 2023 року) не лише визнано, що «українські селища, міста та області, їх обрані керівники та інші представники місцевої та регіональної влади діють як справжня “друга армія” і доводять свою неабияку стійкість перед обличчям трагедії війни», а й віддано «належне ключовій ролі, яку місцеві та регіональні органи влади в Україні відіграють у подоланні катастрофічних гуманітарних наслідків, з якими стикаються їхні громадяни, а також у згуртованості та підтримці, яку вони проявляють одне до одного» [4].

Отже, в умовах викликів сьогодення, права людини стали не лише однією з ключових проблем юридичної доктрини, а і практики конституційного правокористування, особливо в аспекті сутності та явища публічної влади в цілому та насамперед муніципальної влади, зокрема, її принципів, завдань та функцій, основних напрямів децентралізаційних процесів, проведення соціально-економічної та культурної політики у селах, селищах та містах, боротьби з екологічними загрозами на муніципальному рівні, формування цифрової спроможності територіальних громад тощо.

Тобто, акцентуючи важливість і значущість забезпечення та захисту прав людини на рівні міжнародно-правового та національного, насамперед конституційного, регулювання, вважаємо, що найбільш рельєфно проявляється та знаходить свою апробацію ідея цінності людської особистості, її прав та свобод, життя та гідності, на локальному рівні – у межах місцевого самоврядування та процесах інституціоналізації муніципаль-

ної влади. Адже визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі економічні і політичні перетворення у суспільстві та формування на цій основі нової демократичної державності безпосередньо пов'язані з виробленням і практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до прав людини, до вирішення як загальнодержавних, так і регіональних, а також місцевих проблем у цій сфері.

Саме місцеве самоврядування має створити умови для формування у територіальних громадах та в цілому у суспільстві відчуття громадянськості – однієї з тих базових цінностей, які знаходяться у фундаменті соціуму [5]. Громадянськість консолідує суспільство та зміцнює державність, вона є в основі колективізму, детермінуючи життєздатність громадянського суспільства, його цілісність, структурованість та монолітність. Громадянськість в її найбільш розвинутій формі передбачає розвиток таких цінностей, як права та свободи, мир та справедливість, відповідальність та соціальна рівність. У цьому плані місцеве самоврядування відіграє вагомий роль у процесі формування громадянського суспільства, враховуючи, що усі права, свободи та масові види соціально-політичної активності, різні недержавні прояви суспільного життя людей зароджуються та врешті реалізуються у територіальних громадах, які утворюють соціальну базу громадянського суспільства.

Адже саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. З огляду на це, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у межах цих життєвих циклів головно замикається життєдіяльність місцевого співтовариства.

Також на цьому рівні реалізації публічної влади відбувається діалектичне поєднання консолідованої волі усього цивілізованого людства, втіленого у відповідних міжнародних стандартах прав людини, з волею національного законодавця, втіленої у Конституції та законодавстві про права людини, та конкретними інтересами місцевого населення, а також

окремих жителів – членів територіальних громад, які є не лише ключовими суб'єктами муніципально-правових відносин, а суб'єктами адміністративно-правових й управлінських, ринкових та цивільно-правових відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування.

Тому перед сучасною українською державою постає важливе завдання – утворення, насамперед за допомогою законодавства, умов для прояву громадських, самодіяльних начал у локально-територіальному вимірі. Саме умов, а не рамок, оскільки такі прояви можливі лише за наявності спільного інтересу та свободи участі. У цьому сенсі місцеве самоврядування – ідеальна сфера, де стає можливим подолання взаємного відчуження, соціальної самотності людей. Будь-яка людина потребує ідентифікації, ототожнення себе із певною суспільною групою. Територіальна спільність, у певному сенсі сусідство відкриває для цього широкі горизонти та, водночас не вимагає від особи тоталітарного підпорядкування групі, внаслідок чого місцеве самоврядування є найбільш наближеним до людини рівнем реалізації публічної влади.

У цьому контексті згадаємо твердження відомого теоретика конституційної держави Е. Лабуле, який ще в середині XIX століття писав, що «там, де є сильне муніципальне життя, не буває революційних хвороб» [6, с. 120]. Утворення на місцях оплотів демократії, здатних протистояти центральним органам, розширення прав місцевого самоврядування у політичній, економічній, соціальній та інших сферах державного життя передбачає докорінну зміну усього алгоритму функціонування влади у суспільстві, та, як наслідок, – і філософії взаємодії держави та людини, у тому числі в контексті реалізації та захисту її права на життя.

Безумовно, наявність місцевого самоврядування у державі, яким би потужним та дієздатним воно не було, не є гарантією від зовнішніх загроз, у тому числі війни. Так, триваюча зараз щоденна нищівна військова агресія ординської московії завдає непоправних втрат та шкоди містам та селам України, забираючи найцінніше – життя українців та українок. Втім, наприклад, активна діяльність муніципальних влад, спрямована на подолання наслідків руйнівних ракетних ударів, а іноді й їх запобігання, зокрема шляхом зміцнення та побудови бомбосховищ та укриттів, може зберегти сотні і тисячі людських життів.

У зв'язку з цим дослідження прав людини, насамперед права на життя [7], у контексті місцевого самоврядування та конституційно-правових проблем організації та функціонування муніципальної влади, так само як

і концептуалізація місцевого самоврядування крізь призму прав людини та реалізації принципу верховенства права, який передбачає панування права у суспільстві та вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо, є одним із найважливіших завдань юридичної науки.

Підтвердженням важливості локально-територіального виміру реалізації та захисту прав людини є перманентне розширення кадастру муніципальних прав людини та поступове формування так званої «муніципальної людини» [8–9], феноменологія якої виникає на стику права і соціуму, права і людини, індивідуального і колективного, приватного та публічного, – тобто в межах науки про людину і соціум, їх органічної взаємодії, взаємного впливу та взаємозалежностей, їх (впливу і взаємозалежності) аксіологічного, конотаційного, наративного, інформаційно-комунікаційного значення та потенціалу, що, насамперед, розкривається у межах юридичної антропології. Виникнення профільної феноменології також пов'язане з формуванням, проявами і реалізацією екзистенційних інтересів людини в процесі здійснення нею свого життєвого циклу та функціонування в межах територіальної громади в умовах місцевого самоврядування, – причому, наведені інтереси трансформуються в «муніципальні права людини». Наріжним камінням у формуванні феноменології «муніципальна людина», її внутрішньою основою є т. зв. «синдром демократії участі», що, насамперед, характеризує людину-члена територіальної громади як носія системи політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів і якостей.

Ще одним фактором, який змушує по-новому дивитися на проблеми права, держави, суспільства, територіальних громад та процесів, пов'язаних із реалізацією прав людини, у тому числі у муніципальному вимірі, є вплив тенденції математизації, інформатизації та цифровізації муніципального права. Інформація пронизує усе життя сучасних суспільства та держави. Тому без перебільшення можна стверджувати, що сучасні територіальні громади живуть в епоху глобальних діджитальних змін.

Проникнення у муніципальне життя методів кібернетики, IT-технологій, цифровізації не лише відкрили нові горизонти у розвитку муніципального права, а й створили широкі можливості для реалізації більшості прав людини у територіальних громадах (політичних, економічних, соціальних тощо). Наслідком цифровізації муніципально-правової мате-

рії стають якісні та структурні зміни, а також формально логічні зв'язки та відносини, які існують у житті територіальних громад («група в смартфоні», «цифрова спроможність громади», «цифрова громада»), муніципальному виборчому та референдумному процесі (е-демократія), муніципальній правозахисній та правозастосовчій практиці, наданні адміністративних послуг на муніципальному рівні, е-консультації, е-петиції, функціонуванні сервісів, які допомагають вирішувати поточні проблеми у місті («Відкрите місто», «Мапа звернень»), різних чат-ботів, за допомогою яких можна отримати швидку відповідь від органу влади. Ці інструменти поступово стають своєрідними провідниками думок та каталізаторами обміну інформацією між владою та громадою.

Основні аспекти цифровізації громади ґрунтуються на 8-ми принципах Good Governance – залучення громади до ухвалення важливих рішень, відкритість, підзвітність, доступність та ефективність муніципалітету, його готовність до консенсусу з громадою та здатність чути кожного мешканця. Дуже важливою є експертна підтримка муніципалітетів для покращення стратегій комунікації з громадою та бізнесом, впровадження цифрових технологій. Враховуючи досвід європейських держав, одним із головних пріоритетів у процесі цифровізації громад є підвищення цифрової грамотності населення, що передбачає створення не лише умов для навчання дорослих, а також і впровадження мотиваційних програм та проведення інформаційних кампаній для більшого залучення жителів до використання впроваджених цифрових інструментів. Без перебільшення саме завдяки сучасним цифровим технологіям «цифрова громада» творитиме «цифрове майбутнє» людства.

Безумовно, повномасштабне вторгнення росії в Україну піддало ризику реформаційні процеси, серед яких опинилась і реформа місцевого самоврядування. Проте, попри складні умови дефіциту бюджету, зміщення фокусів уваги та нестачі кадрів, громади продовжують запускати процеси цифровізації на місцях. Дотримання громадами пріоритету на побудову цифрової держави стало важливим фактором забезпечення стійкості під час війни як на місцевому, так і на державному рівнях. Так, з лютого 2023 року Міжнародна організація SocialBoost в партнерстві з Міністерством цифрової трансформації України та за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» запустила акселераційну програму для територіальних громад, яка допоможе створити та реалізувати проекти цифрової трансформації. Програма «Громада 4.0» допоможе теперішнім і майбутнім лідерам циф-

рової трансформації сформувати концепції і запустити диджитал-проекти, засновані на поточних потребах мешканців та органів влади громад. Програма передбачає використання вже наявних технологій та розробку нових рішень задля посилення стійкості, оптимізації цифрових процесів і впровадження інновацій, які сприятимуть відновленню і відбудові країни. Очікується, що запровадження цифрових технологій відіграватиме важливу роль у розвитку країни. Цифровізація стане для українських громад одним з інструментів відновлення та економічного зростання у післявоєнний час. Зокрема, для формування і розвитку проектів цифрової трансформації громад SocialBoost буде використовувати багаторічний досвід і практики розвитку стартапів та IT-екосистеми України [10].

Також в умовах сьогодення особливого значення набуває проблематика екології у територіальних громадах, становлення екологічного конституціоналізму [11] та екологічного муніципалізму [12–13], здійснення муніципальної екологічної політики та, власне, реалізації екологічних прав людини. Екологічні проблеми сучасності обумовлюють «проникнення» у матерію муніципального законодавства великого масиву природоохоронних норм, що свідчить про перманентну тенденцію екологізації муніципального права та місцевого самоврядування, своєю чергою породжуючи нові виклики перед процесами децентралізації в Україні.

Нові екологічні виклики не лише для України й європейського континенту, а і Світу загалом, виникли в умовах повномасштабної збройної агресії росії проти України та триваючої російсько-української війни. Основною екологічною проблемою, яку може спричинити війна, є радіаційне зараження та можливість радіаційної аварії через обстріли АЕС. Серед інших наслідків війни для стану довкілля в Україні можна назвати значне забруднення повітря, мінування сільськогосподарських земель та лісових насаджень, поширення отруйних речовин унаслідок обстрілів нафтобаз, газових сховищ та об'єктів хімічної промисловості, забруднення річок, ставків та акваторії морів через затоплення кораблів, розповсюдження нафтопродуктів та вибухових речовин; знищення заповідних територій, руйнування екосистем, загибель тварин та птахів, лісові пожежі, руйнування очисних споруд, дамб, мереж водопостачання, засмічення територій уламками зруйнованих будівель, розбитими авто, залишками побутових речей і техніки тощо. Ці проблеми, стосуючись життєдіяльності конкретних територіальних громад, мають загальнонаціональний та глобальний характер.

Адже у сучасному світі кожна людина стикається з природою та довкіллям у процесі своєї життєдіяльності, виступаючи при цьому в різних іпостасях – як житель міста або іншого поселення, як працівник або посадова особа, як громадянин держави або член усього світового співтовариства. Як показують дослідження Всесвітньої організації охорони здоров'я, стан здоров'я людей на 80 % залежить від довкілля. Тому діяльність не лише держави, а усіх суб'єктів публічної влади, у тому числі й територіальних громад, щодо його охорони, забезпечення екологічної безпеки набуває в умовах викликів сьогодення пріоритетного значення.

Забезпечення екологічної безпеки як право на здорове довкілля вже отримало відображення в сучасній системі прав людини. Дослідження свідчать, що нові глобальні процеси потребують іншого рівня «екологізації прав» та їх зв'язку з ноосферною, коеволюційною та еколого-гуманістичною інтерпретацією «спільної людської домівки». У зв'язку з цим людина не повинна забувати про межі своєї «екологічної домівки», незворотні згубні наслідки того, якщо обмежені непоновлювальні ресурси будуть вичерпані і зруйнується процес самовідтворення біосфери.

Користуючись своїми правами і різноманітними інститутами, у тому числі й на рівні муніципально-правового регулювання, для задоволення різноманітних та зростаючих потреб, людина і людство в цілому повинні враховувати екологічні імперативи, співвідносити свою свободу з природно-екологічними обмеженнями. Саме тому у муніципальному праві має відобразитися гармонія розвитку людини і навколишнього середовища. У цьому зацікавлена передусім сама людина, стурбована своїм майбутнім, та її асоціації за рівнем проживання – територіальні громади. Тому муніципальне право, усі права людини і найважливіше її право – право на життя – вже нині мають бути відображені у муніципальних і регіональних програмах та стратегіях захисту довкілля, збереження природних систем, муніципальних екосистем тощо.

В умовах викликів російсько-української війни та перспектив повноенної відбудови є й інші проблеми децентралізації у фокусі реалізації та захисту прав людини. Підтвердженням тому є не лише розширення компетенції органів місцевого самоврядування України в сфері захисту прав людини в період воєнного стану [14], а і формування так званого мілітарного конституціоналізму та муніципалізму [15]. Цілий спектр практичних проблем існує у контексті реалізації у територіальних громадах

свободи пересування і права на вільний вибір місця проживання, права на свободу релігії, права на охорону здоров'я, права на освіту тощо.

Відповідні проблеми обумовлюють необхідність формування інноваційних підходів щодо правозахисного потенціалу та людиноорієнтованої спрямованості діяльності муніципальної влади з погляду забезпечення, інституційної та процесуальної гарантованості захисту прав людини – члена територіальної громади, основних напрямів удосконалення муніципальної правозахисної діяльності тощо. У цих умовах актуалізується питання щодо запровадження, з урахуванням потреб територіальних громад, нових субсидіарних інституціональних, подекуди альтернативних, правозахисних механізмів, таких як муніципальний омбудсман, муніципальна варта, інститути параюристів та адвокати, установи з надання безоплатної правової допомоги та «юридичні клініки» тощо [16–17].

Сукупність цих та інших чинників мають не тільки науково-теоретичне значення, а й насамперед практичну значущість: з погляду розвитку міжнародних стандартів прав людини, рецепції зарубіжного досвіду, удосконалення національного законодавства, реформи у сфері децентралізації, вирішення конкретних стратегічних та поточних питань формування реального місцевого самоврядування, становлення муніципальної влади та муніципалізму в цілому, утворення ефективних механізмів забезпечення прав людини, у тому числі в умовах викликів сьогодення.

Список використаних джерел

1. Децентралізація публічної влади в Україні у контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів : монографія / за наук. ред. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія; передмова Ю. С. Шемшученка. Львів : СПОЛОМ, 2021. 388 с.
2. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / за ред. О. В. Батанова; передмова Ю. С. Шемшученка та О. В. Скрипнюка. Київ : Талком, 2021. 498 с.
3. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних Влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини (переглянута) від 19 жовтня 2011 року. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / пер. з іноз. мов. Київ : Ін-т зак-ва Верховної Ради України, 2015. С. 200–202.
4. Декларація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 6 (2023) «Роковини війни Росії проти України» (Страсбург, 21–23 березня 2023 року). *Council of Europe Office in Ukraine*. URL : <https://rm.coe.int/declaration-6-the-anniversary-of-russia-s-war-against-ukraine-ukr/1680aaab0d>

5. Горбатенко В. П. Громадянськість. Юридична енциклопедія : в 6 т. [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 1 : А–Г. 1998. 672 с.
6. Лабулэ Э. Государство и его пределы, в связи с современными вопросами администрации, законодательства и политики. Санкт-Петербург : Н. И. Ламанский, 1868. 400 с.
7. Батанов О. В. Муніципально-правовий механізм забезпечення права людини на життя в умовах війни та миру. Національний та міжнародно-правовий механізми забезпечення права людини на життя в умовах війни: матеріали міжнародного круглого столу, м. Ужгород, 23 серпня 2022 р. Ужгород : Ужгородський національний університет, 2022. С. 4–10.
8. 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. С. 37–43. URL : <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/270192/265544>
9. Боярський О. О. Становлення феноменології муніципальної людини в межах громадянського суспільства і держави. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 110–118.
10. Час диджитальних змін: нова можливість для цифровізації українських громад. *Децентралізація*. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/16062?fbclid=IwAR01ucB034qa4RG4wF1RoZd1vNzOutJfYZCnBc8MiY95fnLMhb7A4RswCLA>
11. Потапчук Г. В. Екологічний конституціоналізм: до питання про методологію пізнання (розуміння, визначення та дослідження). *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 38–53.
12. Bookchin M. Thoughtson Libertarian Municipalism. *Institute for Social Ecology*. URL : <https://social-ecology.org/wp/1999/08/thoughts-on-libertarian-municipalism/>
13. Biehl J. The Politics of Social Ecology: Libertarian Municipalism. *Institute for Social Ecology*. URL : <https://social-ecology.org/1999/01/the-politics-of-social-ecology-libertarian-municipalism/>
14. Баймуратов М., Кофман Б. Роль органів місцевого самоврядування України в сфері захисту прав людини в період воєнного стану: до формування праксеологічно-компетентної парадигми. *Незалежність України: права людини та національна безпека* : зб. матеріалів Другої міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 20 травня 2022 року) / упоряд. Л. В. Ярмол. Львів: Галицька видавн. спілка, 2022. С. 83–89.
15. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний конституціоналізм: до питання про формування, розуміння і оформлення феноменології. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2022. № 3. С. 6–18.
16. Батанов О. В., Голяк Л. В. Служби захисту прав людини у сфері місцевого самоврядування (інститут муніципального омбудсмена): досвід компаративного аналізу : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 340 с.

17. Батанов О. В., Сметана В. В. Конституційно-правове забезпечення право-захисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 316 с.

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

Кофман Борис Якович,
*доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля,
Заслужений юрист України*

МІЛІТАРНИЙ МУНІЦИПАЛІЗМ: ДО РОЗУМІННЯ ОНТОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ ТА ВИНИКНЕННЯ

I. Пряма і безпідставна агресія Російської Федерації проти України стала не тільки порушенням міжнародного принципу «світового порядку, заснованого на правилах» («Rules-Based Order») [1], а й основною причиною виникнення стану існування феноменології державності в екстраординарних умовах її функціонування. Такий стан, безумовно, впливає на національний конституціоналізм, який модифікується до негативних умов функціонування державності, трансформуючись у свою нову – мілітарну форму [2]. Ба більше, він напряду впливає на елементний склад конституціоналізму, включаючи й місцеве самоврядування [3] (далі – МСВ).

Вважаємо, що наведені положення володіють методологічною властивістю, беручи до уваги такі аргументи з врахуванням умов функціонування конституціоналізму:

А) в умовах мирного часу:

– загальний конституціоналізм виступає правлінням, що має чітко встановлені параметральні ознаки та пріоритети, які ґрунтуються на гуманістичному ідеалі та пріоритеті правових цінностей гуманітарної спрямованості, якими сповідується, яким підкоряється і в межах яких існує і функціонує державна влада [4], але реалізація вказаних засад є об'єктивним фактором демократичної правової державності та має забезпечити існування людиноцентричної політико-правової системи, у якій фундаментальні права людини мають пріоритетне значення стосовно держави (засадничо-конституційний фактор. – *Авт.*);

– така транспозиція та побудова пріоритетів і черговості прав не тільки обмежує державну владу у її схильності до етатизму та свавілля, а й встановлює чіткі нормативні межі її функціонування, – причому найважливішою гарантією існування такої системи є конституція держави, яка, з одного боку, визнає, легалізує, охороняє, захищає, гарантує основоположні права людини, з іншого – чітко встановлює юридичні обмеження для держави, її органів, посадових і службових осіб (конституційно-охоронний фактор. – *Авт.*);

– наведені вище положення мають безпосереднє відношення до інституту місцевого самоврядування як найважливішої сфери конституціоналізму – сфери самоорганізації жителів відповідних територій держави, що виникає на рівні локальної демократії (у формі МСВ. – *Авт.*), в межах територіальної людської спільноти (територіальної громади. – *Авт.*) та в умовах повсякденності (в умовах мирного стану. – *Авт.*) (локально-антропологічний фактор. – *Авт.*) та яка ставить у центр дискурсу права людини і питання їх усвідомлення, формування, реалізації саме в межах локального соціуму, що фактично виступають основоположним наративом і телеологічною домінантою загального конституціоналізму (гуманітарно-гуманістичний фактор. – *Авт.*);

– інститут МСВ виступає одним із найважливіших елементів конституціоналізму, бо: а) він є легалізованим у конституції та законодавстві держави (легальний фактор. – *Авт.*); б) він є легітимізованим місцевим населенням – жителями-членами ТГ (легітимний фактор. – *Авт.*); в) він володіє чіткою управлінською парадигмою – вирішення питань місцевого значення (ст. 140 Конституції України [5]) (управлінський фактор. – *Авт.*); г) він є основоположним для існування будь-якої людини, бо саме в межах МСВ людина реалізує свій життєвий цикл (екзистенційний

фактор. – *Авт.*); д) він формує простір виникнення, формування, прояву і реалізації екзистенційних інтересів людини, а також відповідний простір виникнення, формування, прояву і реалізації її атитюдів (поведінкових настанов), у тому числі й правових, а також габітусів (практичних форм життєдіяльності), у тім числі й правових (біхевіристичний та поведінково-діяльнісний фактори. – *Авт.*); е) він виступає простором соціалізації людини (релятивістський фактор. – *Авт.*); ж) він є природною та єдиною сферою комунікативної взаємодії людей у межах ТГ з метою організації та реалізації їх сумісної діяльності (інтерсуб'єктивний фактор. – *Авт.*); и) він є простором формування громадянського суспільства та його інституційної основи (інституційний фактор. – *Авт.*); к) у його межах здійснюються демократичні механізми регулярного оновлення інституцій публічної влади та інституту посадових осіб (владно-оновлюючий фактор. – *Авт.*); л) у його межах людина формує, обирає та реалізує відповідні і оптимальні рольові позиції для свого соціального індивідуального, групового і колективного існування (екзистенційно-рольовий фактор. – *Авт.*) тощо, при цьому всі наведені фактори в період війни опиняються під реальною загрозою свого існування та реалізації;

– необхідно наголосити на особливому значенні інституту МСВ для розвитку конституціоналізму у зв'язку з тим, що останній виступає фактично втіленням засад натуралістичної юриспруденції, бо саме в межах МСВ проявляються і реалізуються природні права людини, причому, одночасно і разом із конституційними правами, що трансформуються у муніципальні права людини (природно-засадничий фактор. – *Авт.*);

– МСВ виступає не тільки важливим елементом загального конституціоналізму, а й формує фактично його нову складову – муніципалізм та його муніципальну корпоративну культуру, що, по-перше, сприяє формуванню і розвитку муніципально-правової психології, ідеології та у сукупності – муніципально-правової діяльності; по-друге, це своєю чергою скеровано на формування та прояв муніципально-правової свідомості жителів-членів ТГ (муніципально-правовий фактор. – *Авт.*);

– водночас повноваження органів МСВ передбачені Конституцією держави та чинним законодавством, правосуб'єктність ТГ формально забезпечена (легальний фактор. – *Авт.*).

Б) в умовах воєнного часу:

– театр війни на території нашої держави розташований на території конкретних ТГ, тому основні наслідки в результаті воєнних дій отриму-

ють саме ТГ у вигляді руйнування об'єктів локального господарства, інфраструктури, людських жертв (локально-територіальний фактор. – *Авт.*);

– воєнні дії, що відбуваються на території ТГ напряму і безпосередньо торкаються жителів-членів ТГ, їхньої власності, власності ТГ, держави, інших фізичних та юридичних осіб (антропологічно-матеріальний фактор. – *Авт.*);

– усі кричущі порушення прав людини в період воєнних дій відбуваються на території конкретних ТГ (Буча, Ірпінь, Бородянка тощо) (локально-деліктний фактор. – *Авт.*);

– саме органи МСВ, що сформовано самими ТГ, повинні в силу своїх компетенційних повноважень організовувати локальне життя, локальне господарство в контексті стабільного функціонування ТГ у воєнний період (компетенційно-інституційний фактор. – *Авт.*);

– спостерігаються суттєві порушення в управлінській діяльності, причому як на державно-регіональному, так і на регіонально-локальному рівнях, унаслідок чого об'єктивно зростає роль і значення саме діяльності органів МСВ (далі – ОМСВ) в організації повсякденного життя ТГ та її членів, забезпечення їх комунальними і соціальними послугами, організації діяльності в умовах воєнного часу, враховуючи існування, функціонування ТГ та діяльність ОМСВ в умовах окупації території (об'єктивно-управлінський фактор. – *Авт.*);

– повноваження ОМСВ у цей період Конституцією України чинним законодавством не передбачено, останнє містить окремі повноваження, що фактично є декларативними з огляду на те, що всі повноваження ОМСВ здійснюються військовими адміністраціями (див. ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. [6] (нівелюючо-легальний фактор. – *Авт.*).

Отже, можна констатувати, що, по-перше, всі повноваження ОМСВ з настанням воєнного періоду фактично нівелюються, бо згідно з мілітарним законодавством держави вони переходять до військових адміністрацій; по-друге, в таких структурах основні посади займають не обрані ТГ посадові особи, що володіють відповідними компетенціями і навичками реалізації управлінської діяльності в сфері локального господарства та організації локального життя, а призначенці, включаючи представників мілітарних структур, і останніми фактично повинні реалізовуватись, – але, по-третє, враховуючи відсутність фахової підготовки наведених суб'єктів, така реалізація або фактично не відбувається, або повільно від-

бувається, але на недостатньому, – тобто на низькому організаційному і компетенційному рівнях, що веде до незадовільного управлінського ефекту. Ба більше, по-четверте, в сучасному законодавстві України відсутні повноваження ОМСВ, які вони повинні виконувати в період воєнного стану або війни, причому на різних стадіях цих явищ. А це, по-п'яте, враховуючи історичні ретроспективи та перспективи у відносинах України з північним сусідом, актуалізується діяльність законодавця щодо нормопроектування (законопроектування) та нормотворчості (законотворчості) в сфері розробки компетенційних повноважень ОМСВ у цій сфері шляхом визначення не тільки конкретних повноважень, а й їх відповідного процесуально-процедурного супроводження і забезпечення з акцентуацією відповідної уваги на формулювання та регламентацію взаємних відносин ОМСВ з іншими органами публічної влади, військовим командуванням, суб'єктами підприємницької діяльності, а також зі структурами громадянського суспільства, що функціонують на території ТГ. Реальною допомогою в цьому процесі для законодавця може стати досвід ОМСВ, суб'єктів і інших органів МСВ, що набутий у результаті їх практичної діяльності в умовах воєнного стану та екстраординарних умов функціонування державності. Цей же досвід може бути використаний самими суб'єктами МСВ для «кристалізації» своїх поведінкових настанов з метою створення відповідних «дорожніх карт», «протоколів», «процесуальних наративів» відносно дискреційних повноважень [7], що передбачають відповідні дії жителів-членів ТГ та ОМСВ, що очолюють такі ТГ у період воєнного стану та війни. Саме наведені настанови об'єктивують і актуалізують необхідність розробки нормативно-технологічного блоку суто специфічних повноважень ОМСВ, що дадуть їм можливість діяти відповідним і передбаченим способом, дотримуючись відповідних парадигмальних і нормативних настанов для досягнення відповідного стану для підготовки ТГ до екстремальних умов їх функціонування. Тобто, йдеться фактично про розробку не тільки відповідного нормативного блоку, а й відповідних напрямів державної муніципальної правової політики в цій сфері, що охоплює державне супроводження і забезпечення ідеологічних, організаційних, нормативних, управлінських, матеріально-фінансових, технологічних, кадрових та інших елементів муніципалізму, що може бути визначений як мілітарний муніципалізм, що передбачає існування і функціонування публічної самоврядної (муніципальної) влади в умовах воєнного стану чи війни.

II. Наведені аргументи посилюються доктринально-теоретичними та діяльнісно-практичними наробками ОМСВ, що реалізуються ними в процесі воєнного стану. Так, доктринальні розробки про кризову ситуацію національного конституціоналізму в умовах екстремального функціонування державності досліджують вітчизняні вчені-конституціоналісти О. Водянніков [8] та М. Савчин [9], що акцентують увагу на процесі виникнення якісно нових повноважень у органів публічної влади в кризові стани, зокрема в процесі війни.

Дослідники М. Баймуратов і Б. Кофман ще на самому початку прямої російської агресії, в процесі визначення праксеологічних засад мілітарного конституціоналізму фактично визначили й основоположні засади мілітарного муніципалізму, що органічно пов'язаний із основними сферами (формами) загальної діяльності ОМСВ та ТГ, які вони очолюють, на територіях свого існування і функціонування, які напряму впливають на правовий режим реалізації та захисту прав людини. На нашу думку, в умовах воєнного стану в Україні можна визначити чотири такі основні сфери (форми)[10], а саме:

а) *в умовах функціонування ОМСВ та ТГ на територіях, що не задіяні у воєнних діях*, тобто там, де існують умови для відносно стабільного здійснення діяльності ОМСВ у контексті виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ, отже, з ординарними та стабільними умовами правового режиму реалізації та захисту прав людини;

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

в) *в умовах функціонування ОМСВ та ТГ на територіях, що тимчасово опинились під контролем окупаційних військ*, тобто там, де умов для відносно стабільного здійснення діяльності легітимних ОМСВ у контексті належного виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями і можливості для забезпечення відповідних умов для функціонування ТГ не існує, як результат або блокування та-

ких дій з боку окупантів, або перешкоджання такій законній діяльності ОМСВ з боку окупантів без безперечного визнання їх окупаційної влади і колаборації з ними, тут також ОМСВ не тільки вельми проблематично, а й фактично не може бути забезпечений правовий режим реалізації та захисту прав людини;

г) *в умовах функціонування ОМСВ та ТГ на територіях, що тимчасово були під контролем окупаційних військ та які повернулися під контроль (юрисдикцію) української влади* – тобто, йдеться фактично про початок функціонування ОМСВ на територіях, що зазнали руйнування критичної інфраструктури та в межах ТГ, мешканці яких зазнали злочини окупаційної влади у всьому їх розмаїтті та зазнали втрат свого людського потенціалу, бо понесли суттєві людські жертви.

Питання забезпечення правового режиму реалізації та захисту прав людини набувають у таких умовах підвищеного значення, особливої актуалізації та акцентуації. Отже, тут насамперед актуалізуються питання відновлення та організації функціонування ТГ та їх ОМСВ в умовах гуманітарної катастрофи та післявоєнної реабілітації локального господарства, включаючи розмінування, прибирання завалів, території, відновлення доріг, забезпечення первинних потреб населення (медичне забезпечення, торгівля хлібом та іншими продуктами первинної необхідності, транспорт, відновлення виробництва тощо), тобто фактично йдеться про відновлення управлінської та соціальної можливостей території та реанімацію людської спільноти для створення елементарних і мінімальних можливостей функціонування ТГ та діяльності ОМСВ на визволеній території громади.

Отже, залежно від кожної з форм такої діяльності ОМСВ та ТГ, яківони очолюють, повинні здійснювати відповідний комплекс організаційних та організаційно-правових заходів [2], що насамперед скеровані на:

а) на забезпечення стабільної життєдіяльності ТГ та одночасну підтримку зусиль ЗСУ щодо відбиття нападу агресора;

б) на захист членів ТГ від негативного впливу вражаючих факторів воєнних дій, що відбуваються на території ТГ;

в) на організації функціонування ТГ в умовах воєнної окупації її території з метою недопущення негативних наслідків такого правового режиму та формування його відповідно до норм і звичаїв міжнародного гуманітарного права;

г) на відновлення стабільних умов функціонування ТГ після деокупації територій ТГ.

Системний аналіз компетенційних повноважень ОМСВ України свідчить, що адекватних повноважень для вирішення зазначених завдань у них не існує, що, по-перше, актуалізує завдання їх розробки та легалізації; а, по-друге, враховуючи, що це завдання є системно-комплексним, воно, безумовно, повинно вирішуватись у межах мілітарного муніципалізму, що фактично отримує: а) відповідний конкретний та екзистенціально-важливий предмет (об'єкт) свого регулювання, який повинен бути підкріплений б) методом свого правового регулювання (імперативний метод через законодавчу регламентацію та врегулювання).

III. Залишаючи за межами цього дослідження організацію ОМСВ безпосереднього спротиву супротивнику в процесі ведення воєнних дій та тимчасової окупації території, хочемо зосередитися на виконанні ОМСВ своїх основних функцій, що витікають з їх правового статусу, що наданий ним законодавством України.

Отже, в умовах функціонування ОМСВ та ТГ на територіях, що не діяли у воєнних діях, на перший план впливає організаційна, управлінська, ідеологічна та координуюча функція ОМСВ щодо створення належних умов функціонування ТГ відповідно до законодавства держави про воєнний стан і в цьому контексті забезпечення правового режиму реалізації та захисту прав людини.

В умовах функціонування ОМСВ та ТГ на територіях, де проходить воєнне протистояння з агресором, на перший план виходить організаційна та правозахисна функція ОМСВ, які спрямовані на організацію охорони та захисту життя членів ТГ через забезпечення комплексу заходів профільної спрямованості, скерованих на зниження негативного впливу вражаючих факторів воєнних дій. Утаких умовах правовий режим реалізації та захисту прав людини повинен реалізуватися на засадах норм міжнародного гуманітарного права.

В умовах функціонування ОМСВ та ТГ на територіях, що тимчасово опинилися під контролем окупаційних військ, актуалізується організаційна, ідеологічна, управлінська та міжнародно-правова функція ОМСВ щодо організації на основі національного законодавства України та норм міжнародного гуманітарного права відповідного правового режиму, основною метою якого виступає організація місцевого життя в контексті

охорони і захисту життя та здоров'я членів ТГ і життя відповідних заходів щодо зберігання реальної керованості територією та локальною спільнотою, через забезпечення мінімальних стандартів їх функціонування.

В умовах відновлення стабільних умов функціонування ТГ після деокупації територій ТГ, актуалізуються організаційна, організаційно-правова, ідеологічна, координаційна та господарська функції ОМСВ, в основі яких лежать питання відновлення локального господарства та пристосування територій до функціонування на них ТГ, що скероване на формування ординарного правового режиму реалізації та захисту прав людини.

Отже, можна стверджувати, що наведені функції ОМСВ можуть увійти, і вже фактично входять, органічною частиною не тільки до прагматичних (практичних) настанов мілітарного конституціоналізму, бо вони впливають з екзистенційних настанов існування людини в межах територіальної людської спільноти та адекватно відображають історичні контексти та теоретико-конотаційні і доктринально-нарративні підходи профільної феноменології мілітарного конституціоналізму, а й фактично ведуть до формування основоположних теоретико-практичних засад мілітарного муніципалізму, враховуючи локальний характер вирішення наведених завдань публічної влади та наявність на локальному рівні управління уповноваженого та легально визнаного державою суб'єкта публічно-правових відносин – ОМСВ.

Окрім того, фактична необхідність побудови в майбутньому державно-правового і муніципально-правового життя до повсякденних умов «військового табору», як це реалізовано, наприклад, в державі Ізраїль, враховуючи незмінні перспективи існування України поряд із РФ або іншими державними суб'єктами, що будуть утворюватися на його території, також об'єктивує і екзистенційно актуалізує формування мілітарного конституціоналізму, та в його межах мілітарного муніципалізму.

IV. Звідси актуалізується розробка процесуально-процедурного ланцюжка в зазначеній сфері. На нашу думку, його елементами можуть виступати сукупність відповідних дій щодо концептуалізації, раціоналізації, нормування, нормативізації, нормопроєктування та нормотворчості щодо розроблення компетенційних повноважень ОМСВ у сфері мілітарного муніципалізму, їх відносин з іншими органами публічної влади при вирішенні профільних питань, взаємодії зі Збройними Силами України на

різних етапах і формах воєнного стану тощо. В цих процесах необхідно обов'язково використовувати метод цілепокладання. Вкрай важливим, на нашу думку, виступає використання праксеологічних досягнень у сфері муніципальної корпоративної культури, що виникла у жителів-членів ТГ у процесі їх життєдіяльності в умовах воєнного стану, прямих воєнних дій та в умовах тимчасової окупації територій держави.

Отже, автори пропонують підхід до визначення впливу воєнного стану або війни на феноменологію конституціоналізму та муніципалізму, як його складової частини, що спирається на розуміння, по-перше, ролі МСВ, як первинного рівня публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади [12] та самого наближеного до населення її рівня, що реалізується сформованими ТГ ОМСВ (шляхом використання виборних механізмів або демократичного призначення від імені ТГ) в організації та реалізації заходів щодо існування і функціонування ТГ в екстремальних умовах функціонування державності [2]; по-друге, враховуючи правовий статус території, на якій існує та функціонує відповідна ТГ, що формується і залежить від стану воєнних дій, що на ній проходять [11]; по-третє, від конкретних дій ОМСВ (компетенційних повноважень) відносно ТГ, що ними здійснюються та території її функціонування [11].

Отже, при визначенні мілітарного муніципалізму на чільне місце ставимо могутній потенціал самоорганізації, який у феноменології загального конституціоналізму в онтогносеологічному аспекті відіграє найважливішу й основоположну організаційно-діяльнісну роль у контексті інституціоналізації державно організованого суспільства, системи публічної влади через виборчі механізми, забезпечення пріоритетної ролі і значення конституції в правовій системі держави, виключної ролі прав і свобод людини в контексті демократизації державного і суспільного життя, фактично, наведені завдання виникають, кристалізуються, формуються, реалізуються, вдосконалюються саме на рівні МСВ, як нормативного простору, в якому людина здійснює свій життєвий цикл, та її групи й асоціації сприяють формуванню інституційної основи громадянського суспільства.

V. Звідси актуалізується визначення характерологічного складу теоретико-доктринального та праксеологічно-діяльнісного супроводження і забезпечення мілітарного муніципалізму як феноменології самоорганізації жителів-членів ТГ, що функціонують на територіях адміністративно-територіальних одиниць або їх об'єднань у межах однієї держави

в екстремальний та екстраординарний період її існування і функціонування в період воєнного стану або війни. На нашу думку, такий підхід виступає важливим, об'єктивно необхідним елементом та іманентною ознакою забезпечення, охорони і захисту демократичної правової державності. В основу такого підходу повинні бути покладені загальногуманітарні та загальнодемократичні ознаки і характеристики МСВ, діяльності ОМСВ, що безпосередньо формуються жителями-членами ТГ, а саме: а) ОМСВ є найбільш наближеними до населення органами публічного управління та рівнем публічної влади, який б) відповідає за стабільне існування і функціонування ТГ в умовах ординарного та екстраординарного функціонування державності, організацію місцевого життя, надання комунальних послуг, в) а в широкому розумінні за реалізацію прав людини в межах локального соціуму (створення саме ОМСВ локальної системи захисту прав людини на локальному рівні соціуму в межах ТГ [13, с. 97–101]), г) на фоні глибоких самоврядних змін, що лежать в основі реформування та демократичної реновації суспільства і держави, д) у контексті формування феноменології муніципалізму, який, безперечно, є важливою складовою частиною національного конституціоналізму.

Такий висновок, на нашу думку, є методологічно і праксеологічно обґрунтованим, бо детермінується екзистенційною парадигмою існування локальної людської спільноти: а) саме на рівні місцевого самоврядування (сфера соціального простору. – *Авт.*); б) у межах локальної людської спільноти – ТГ (сфера дії системи міжсуб'єктного існування. – *Авт.*); в) через комунікаційну взаємодію з іншими членами локальної спільноти (сфера міжособистісної комунікативної взаємодії. – *Авт.*); г) у процесі формування індивідуальної і колективної соціалізації в контексті реалізації наративів людської діяльності та її найбільш поширених форм, що набули типізованого, стереотипного характеру (сфера праксеологічного існування і впливу на людину та її асоціації соціальних і правових факторів. – *Авт.*); д) конкретна людина-житель відповідної території держави й одночасно член відповідної громади (сфера екзистенційного існування людини як біологічного виду та соціальної істоти. – *Авт.*); е) в умовах повсякденності (основоположний та іманентний філософський стан існування людини та її спільнот. – *Авт.*); ж) реалізує свій життєвий цикл (основна і стратегічно-визначальна телеологічна домінанта існування людини. – *Авт.*); и) через продукування екзистенційних потреб, запитів, інтересів у вигляді прообразу прав і свобод (сфера виникнення соціаль-

них, пара- і мета- нормативно-правових атитюдів, а також формування індивідуальних і колективних габітусів. – *Авт.*); к) що виступають правами і свободами людини (формування нормативного дискурсу «екзистенційний інтерес – конкретне право людини». – *Авт.*); л) що визнає і легалізує держава, охороняє, захищає, гарантує (основоположна рольова функція держави у формуванні системи прав і свобод людини та громадянина у вигляді його правового статусу. – *Авт.*); м) і у підсумку легалізуються у вигляді конституційних прав і свобод людини, що є пріоритетними перед правами держави (ст. 3 Конституції України) (надання державою обов'язкового характеру та пріоритету прав людини перед правами держави. – *Авт.*); н) саме конституційні права і свободи людини, становлять конституційно-правовий статус людини і громадянина в конкретній державі (фактор нормативно-правового оформлення реального стану прав людини в межах демократичної держави. – *Авт.*); п) саме завдяки цим конституційним правам і свободам людини на рівні МСВ формується масив муніципальних прав людини, який, з одного боку, фактично копіює такі конституційні права і свободи людини та громадянина, а з іншого боку, додатково і суттєво легітимує інститут локальної демократії, підкреслюючи його виключно важливу екзистенційну роль і створюючи реальні умови для реалізації таких прав і свобод в умовах повсякденної життєдіяльності людської спільноти (фактор просторово-інструментального забезпечення прав і свобод людини через використання інституту муніципальних прав людини. – *Авт.*); р) крім того, завдяки наведеним складним процесам і тенденціям гуманістичної спрямованості формуються, проявляються, розвиваються і реалізуються на рівні конкретної людини, їх груп, асоціацій та спільнот феноменології муніципальної свідомості і муніципальної психології, що фундаментально забезпечують існування локальної демократії, а звідси й існування, функціонування і реалізації системного комплексу конституційних прав і свобод людини, що проявляються на локальному рівні соціуму у вигляді індивідуальних, групових та колективних муніципальних прав людини (фактор свідомо-психологічного забезпечення прав і свобод людини через використання інституту муніципальних прав людини. – *Авт.*) [14, с. 49–56].

Отже, резюмуючи викладене вище, можна констатувати, що:

– формування і виникнення феноменології мілітарного муніципалізму органічно пов'язані з існуванням інституту МСВ та функціонування ОМСВ – саме в контексті виконання ними своїх компетенційних повнова-

жень та основоположних функцій в екстраординарних умовах функціонування державності, тобто, в умовах воєнного стану та війни;

– це насамперед напряму торкається реалізації ОМСВ в зазначених кризових умовах публічної влади, захисту прав і свобод людини, сприяння практичної реалізації конституційних прав і свобод людьми-жителями і одночасно членами ТГ, що фактично скероване на створення осередку життя в межах ТГ та пряме сприяння жителям-членам такої громади у розумінні, формуванні, реалізації та гарантії реалізації їх життєвого циклу;

– у процесі повсякденної життєдіяльності людини в наведених кризових умовах ОМСВ повинні володіти відповідними владними повноваженнями, що дадуть їм реальну можливість шляхом вирішення системної сукупності питань екзистенційної значущості, через формування та реалізацію на локальному рівні соціуму не тільки індивідуальних, групових і колективних прав і свобод людини, а й системи їх охорони і захисту напряму реалізувати свої стратегічні і продуктивні завдання і функції. Саме це й відображає стратегічно-сутнісну проблематику загального конституціоналізму, іманентною частиною якого виступає мілітарний муніципалізм;

– ба більше, звідси можна визначити, що феноменологія мілітарного муніципалізму через забезпечення існування саме МСВ та функціонування ОМСВ у кризових умовах існування і функціонування державності, однозначно сприяє формуванню, функціонуванню і вдосконаленню локальної системи охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина, завдяки чому формуються та рельєфно виокремлюються одні з найважливіших функцій МСВ – правозахисна і правоохоронна [15].

Список використаних джерел

1. Нефедов Б. И. Понятие «правила» в доктрине «международного порядка, основанного на правилах». URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-pravila-v-doktrine-mezhdunarodnogo-poryadka-osnovannogo-na-pravilah>
2. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний конституціоналізм: до питання про формування, розуміння і оформлення феноменології. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2022. № 3. С. 6–18.
3. Могілевський В. С. Роль місцевого самоврядування в становленні національного та глобального конституціоналізму: питання взаємодії та ефективності : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2019. 211 с.

4. Гришук О. В. Конституційні цінності: філософські та судові аспекти : монографія. Вид. 2-ге доопрацьоване і доповнене. Київ : Ваіте, 2020. 530 с. URL : chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclefindmkaj/https://ccu.gov.ua/sites/default/files/gryshchuk_konstytuciyu_cinnosti_2_1.pdf
5. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про правовий стан воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
7. Баймуратов М. О., Боярський О. О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини: методологічні підходи до розуміння та визначення. *Публічне право*. 2019. № 2 (34). С. 31–41.
8. Водяніков О. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. *Український часопис конституційного права*. 2021. № 4. С. 8–37. URL : <https://www.constjournal.com/pub/4-2021/konstytutsionalizm-ekstremalnykh-umovakh-ustanovcha-vstanovlena-vlada-kryzovi-periody/>
9. Савчин М. Конституціоналізм і війна. URL : https://www.academia.edu/82345691/Savchyn_warfare_and_constitutionalism?auto=download&email_work_card=download-paper (дата звернення: 30.06. 2022).
10. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Про роль органів місцевого самоврядування в періодвоєнного стану в Україні. *Деокупація. Юридичний фронт – De-Occupation. Legal front* : Матеріали міжнародного круглого столу (Київ, 18 березня 2022 року). URL : <https://www.facebook.com/groups/642611143466211/permalink/646573919736600>
11. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний конституціоналізм: до питання про формування, розуміння і оформлення феноменології. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2022. № 3. С. 6–18; 2022. № 4. С. 6–18.
12. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада та громадянське суспільство: проблеми взаємозв'язку і взаємозалежності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 131–138. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdr_2003_21_26
13. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. *Юридична освіта і правова держава*. Одеса : Одеський ун-т, 1997. С. 97–101.
14. Сметана В. В. Муніципальні права і свободи людини як специфічна правова категорія та нормативно-правовий інститут локальної демократії. *Конституційно-правові академічні студії*. 2019. № 1. С. 49–56.
15. Батанов О. В., Сметана В. В. Конституційно-правове забезпечення право-захисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу : монографія. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2021. 316 с.

Бочарова Наталія Василівна,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля*

УРБАНІЗАЦІЯ І ПРАВА ЛЮДИНИ: АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ

Одним зі суттєвих наслідків глобалізації та науково-технічної революції в світі виступає феномен урбанізації. Урбанізація, за визначенням Європейського агентства з охорони довкілля, – «це збільшення частки людей, які проживають у містах. Урбанізація відбувається тому, що люди переїжджають із сільської місцевості (countryside) до міської місцевості (towns and cities)» [1]. Британська енциклопедія наголошує, що «протягом 20-го та 21-го сторіччя безперервний економічний розвиток і зростання населення сприяли появі мегаполісів – концентрацій міських центрів, які можуть простягатися на десятки миль». Метрополією (metropolitan area) називається велике місто разом із його передмістями та прилеглими містами, містечками й околицями, на які велике місто здійснює керуючий економічний і соціальний вплив [2].

Урбанізацію вивчають з різних поглядів – економічного, демографічного, соціологічного, політологічного тощо. Все більш активно урбанізацію досліджують представники юридичної науки.

З кінця 90-х років минулого століття відзначається зростаючий інтерес світової спільноти і громадянського суспільства до зв'язків між правами людини й урбанізацією. У науковій літературі з'являється поняття «муніципалізація прав людини», під яким розуміється перенесення правозахисної діяльності на локальний рівень, головнo, у міста [3].

Однією з важливих функцій міського самоврядування в останні роки стає надання управлінських послуг, які відповідають місцевим потребам та пріоритетам, пов'язаним із реалізацією прав людини на місцевому рівні. Хоча основна відповідальність за сприяння та захист прав людини покладається на національні уряди, просування культури прав людини в місцевих органах відіграє життєвоважливу роль у сприянні повазі та реалізації прав людини в суспільстві. Недарма, як зазначає відомий західний учений професор Р. Гіршль, міста перетворюються на центри конституційних прав і свобод [4].

Дослідники констатують, що до цього призвів системний комплекс факторів, з одного боку, історичного характеру, але вирішальними стали тенденції суспільно-політичного і соціально-економічного розвитку кінця 80-х – початку 90-х років XX століття, що органічно пов'язані зі стрімким розвитком великих міст і створенням міських агломерацій. Саме тоді відбулося залучення міст до дискурсу та практики міжнародних прав людини, коли останні почали враховуватися при формуванні міської політики.

Треба наголосити на тому, що міста історично були та є носіями духу і практики правозахисної діяльності. Вже у період Середньовіччя вони формувалися як центри спротиву і повстань проти авторитарних феодально-абсолютистських режимів. Відома роль великих міст у буржуазно-демократичних революціях, які затвердили ідеали правової держави, конституціоналізму та захисту прав людини. Вже на початку XIX століття А. де Токвіль називав міста «школою демократії» [5].

Водночас глобальна урбанізація XX століття надала нового імпульсу для розвитку демократичного потенціалу міст. За висловом А. Лефевра, у цей період відбулась «урбаністична революція», яка змінила якість міського соціуму. У книзі з однойменною назвою (*The Urban Revolution*) [6], яка отримала великий суспільний резонанс і досі є взірцем соціально-політичного і філософського аналізу урбанізації, він проаналізував урбанізм як «ідеологію та інституцію, репрезентацію та волю, тиск і репресії».

Процес глобальної урбанізації викликав демографічні зміни, він пов'язаний зі збільшенням населення у містах. У 2008 році вперше в історії було зафіксовано проживання у містах більше половини населення світу. Очікується, що у 2030 році ця кількість зросте майже до 5 млрд людей. Формування міст за рахунок тих, хто переїжджав у пошуках індивідуальної автономії, породжувало виклики у сфері соціальної згуртованості. Потрібен був дискурс, який об'єднує міських жителів і формує спільну систему орієнтирів для спільного суспільного існування. Саме в цьому контексті міста мають унікальний потенціал для розширення можливостей людини, вирішення соціальних і екологічних проблем, які загострювалися в умовах глобалізації. Порівняно з національним рівнем муніципальні органи влади, які також втілюють державну політику, значно ближчі до людей і краще розуміються у проблемах мікро- і мезо- (середнього) рівня. Неспроможність держави вирішувати нагальні життєві проблеми посилювала роль місцевих органів влади, тобто міських органів місце-

вого самоврядування (муниципалітетів). Звідси поява тенденцій до суверенітету міст, ідея якого розповсюджувалась у свідомості населення [7]. Отже, з урбанізацією відбувалося утвердження автономії міст та міської ідентичності, коли мешканці відчували себе більш прив'язаними до свого міста, ніж до самої нації [8]. У книзі «Якби мери правили світом» Б. Барбер пояснював, що міста повинні бути уповноважені «забезпечувати стійкість людини, особливо коли нації цього не роблять» [9].

На користь розповсюдження правозахисних ідей і рухів у містах був і так званий «фактор реалій демографії мегаполісу». Спільне життя у місті об'єднує людей з різних соціальних верств і національностей, існує «надрізноманіття» – етнічне, мовне, релігійне, статеве, економічних можливостей. Об'єднуючим для них став гуманістичний зміст доктрини прав людини, на засадах якої почали ґрунтуватися людські комунікаційні стосунки у мегаполісах.

Ці процеси збіглися з глобальною тенденцією 80-х років ХХ століття стосовно децентралізації урядових повноважень (відносно передачі їх місцевим органам влади). Багато з цих повноважень стосуються сфер, у яких права людини можуть бути реалізовані або порушені: безпека, освіта, охорона здоров'я, прайвесі. У таких умовах міжнародні правозахисні організації та місцеві органи влади все частіше звертаються один до одного, минаючи національну державу. Крім того, можна зазначити, що місцева влада починає чітко будувати свою політику на концептуальних засадах доктрини прав людини, визначених у міжнародних договорах.

Правозахисна діяльність міст формувалася у складних і суперечливих умовах конституціоналізації суспільних відносин, яка позначилась у розвитку багатьох держав світу. Тривалий час феноменологія конституціоналізації як правової категорії пов'язувалася переважно з прямою дією конституції і особливими властивостями конституційних норм або положень у широкому сенсі, які діють спільно з нормами галузевого законодавства і впливають на них. Зараз змістовні рамки процесу конституціоналізації суттєво розширилися, бо йдеться про всеосяжний процес конституціоналізації правової системи в цілому. Так, провідна дослідниця з конституційного права на Заході професор А. Петерс напряду поєднує конституціоналізацію з функціонуванням правових систем [10]. Треба зазначити, що об'єктивізація потреби в цій феноменології обумовлена необхідністю забезпечення єдності правового регулювання і стабільності правової системи, – саме тому вона має всеосяжний характер, а її

учасниками виступають всі суб'єкти правотворчого (включаючи й правопроєктного. – *Авт.*), правозастосовного і правореалізаційного процесів [11]. Конституціоналізація означає спробу не тільки побудувати все управління суспільством на основі принципів і цінностей конституції, а й змінити сам характер державного управління – від бюрократичної системи до уряду, який не править, а надає управлінські послуги населенню [12]. З цього погляду почали переглядатися і трансформуватися функції і завдання муніципального управління. Але парадокс ситуації полягав у тому, що у більшості конституцій зарубіжних країн існувала «конституційна тиша» (Р. Гіршль) стосовно статусу та повноважень міського самоврядування. За таких умов міжнародне право прав людини давало муніципалітетам методологічний базис й ідеологічні орієнтири для діяльності з управління мегаполісами. Звідси і наявність чисельних міжнародних документів «м'якого» права щодо праволюдних засад муніципального управління (частина з них буде охарактеризована нижче), а також присутність та спроба врегулювання такої проблематики через формулювання відношення до неї світового співтовариства, інституцій громадянського суспільства, регіональних спільнот держав тощо у статутних і програмних документах окремих мегаполісів.

Одним з факторів, які сприяли появі і закріпленню прав людини в діяльності муніципальних органів, було прийняття на Всесвітній конференції з прав людини Віденської декларації та Програми дій, у яких міжнародне співтовариство вперше звернуло свою увагу на реальний процес реалізації прав людини. Віденська декларація 1993 року, прийнята наприкінці «холодної війни», підкреслювала важливість освіти в галузі прав людини та моніторингу прав людини і заохочувала до створення національних правозахисних інституцій, залучення неурядових організацій та бізнесу до реалізації прав людини [13].

Залучення мегаполісів до правозахисної діяльності відбувалося на фоні двох процесів. По-перше, це поява концепції «міст прав людини» і формування відповідного суспільно-політичного руху, який швидко набув міжнародного характеру. По-друге, виникнення доктрини і глобального руху за право на місто. Обидва явища спиралися на класичну працю А. Лефевра «Право на місто» (*Droit à la Ville*) (1968) [13].

Треба відзначити, що вперше терміносистему «міста прав людини» ввела неурядова організація Народний рух за вивчення прав людини (*The People's Movement for Human Rights Learning – PDHRE*), у докумен-

тах якої йшлося «про місто чи спільноту, де люди доброї волі у керівних органах, організаціях та інституціях намагаються дозволити структурі прав людини керувати розвитком життя громадян» [14]. За відправну точку було взято відоме твердження Елеонори Рузвельт про те, що права людини починаються близько до дому (without concerted citizen action to uphold them close to home, we shall look in vain for progress in the larger world) [15].

На сьогодні існують десятки міст прав людини, які дотримуються методології PDHRE, починаючи від Порт-Алегрі в Бразилії і закінчуючи містами в Гані, Кенії, Руанді, Малі, Індії, Канаді та на Філіппінах. Окрім того, Вашингтон (столиця США) ухвалив резолюцію про те, щоб стати містом прав людини в 2008 році і зробити місто «моделлю для громад у всьому світі, щоб стати свідками практичних способів, якими система прав людини може зробити кожного громадянина партнером сталих змін [16].

Окрім міст, які чітко ідентифікують себе як міста з правами людини, є все більше мереж місцевих органів влади, які прагнуть включити права людини у свою діяльність. Одним із важливих рухів у цій сфері є Об'єднані міста та місцеве самоврядування (United cities and local government – UCLG). Це мережа, що складається з понад 1 000 міст і 112 асоціацій місцевих органів влади в усьому світі. Місія UCLG зі штаб-квартирою в Барселоні (Іспанія) – «бути єдиним голосом і всесвітнім прихильником демократичного місцевого самоврядування, пропагуючи його цінності, цілі та інтереси через співпрацю між місцевими органами влади та в межах ширшого міжнародного співтовариства» [17].

Треба наголосити на тому, що, окрім міст, які загалом приймають права людини як політичну основу своєї діяльності, є також багато міст, які базують політику на основі одного конкретного договору про те чи інше право людини. Роблячи це, вони йдуть далі стандартів, встановлених на національному рівні. Прикладом тут може слугувати Конвенція щодо жінок (Women's Convention), прийнята в Сан-Франциско (США) [18].

На глобальному рівні діє Міжнародна коаліція інклюзивних і стійких міст (ICCAR), яка була заснована ЮНЕСКО 2004 року для надання допомоги місцевим органам влади в боротьбі з дискримінацією в якості розробника політики та надання послуг у таких різноманітних сферах, як освіта, працевлаштування, забезпечення житлом і культурна діяльність [19]. З моменту заснування та відродження в 2014 році ICCAR – активний

глобальний фронт проти расизму та дискримінації з понад 500 членами по всьому світу. ICCAR став еталонним як унікальна платформа міського рівня в системі ООН і в міжнародному співтоваристві. Він здійснює широкий спектр ініціатив, включаючи діяльність з розроблення політики, розбудови потенціалу та підвищення обізнаності, а також виступає за глобальну солідарність і співпрацю для сприяння інклюзивному розвитку міст без будь-яких форм дискримінації.

Розроблення основоположних документів руху міст за права людини розпочалася після проведення 1998 року у Барселоні (Іспанія) представницької міжнародної конференції «Міста за права людини». У підсумковому документі конференції *Барселонське зобов'язання* (Barcelona Engagement) містилася дорожня карта для розроблення політичного документа, спрямованого на виховання поваги, захист і дотримання прав людини на місцевому рівні. У результаті був створений документ *Європейська Хартія з охорони прав людини у місті*, обговорений і прийнятий на конференції європейських міст у Сен-Дені (Франція) у 2000 році [20]. Кілька конференцій проводилися кожні два роки протягом багатьох років, щоб поділитися прогресом, досягнутим містами-підписантами у виконанні Хартії.

У 2006 році у Монреалі (Канада) була прийнята місцева *Хартія прав людини*, яка стала новаторським документом з політичними ініціативами для північно-американського регіону [21]. Хартія ґрунтується на цінностях людської гідності, справедливості, миру, рівності, прозорості та демократії. Права, обов'язки та зобов'язання визначені в семи сферах: демократія; економічне і соціальне життя; культурне життя, відпочинок; фізична та спортивна діяльність; навколишнє середовище та сталий розвиток; безпека; комунальне господарство.

Найактивніші європейські міста-правозахисники прийняли рішення просувати принципи *Європейської хартії* на світовому рівні через *Міжнародну організацію об'єднаних міст і місцевих урядів* (UCLG). Новий документ *Глобальна Хартія порядку денного з прав людини у місті* був схвалений на Всесвітній Раді UCLG у Флоренції (Італія) представниками більш 400 муніципалітетів з усього світу [22].

Південнокорейське місто Кванджу організувало перший *Всесвітній форум міст прав людини* (World Human Rights Cities Forum – WHRCF). У 2014 році WHRCF прийняв *Керівні принципи Кванджу для міста прав людини*, які містять важливі методологічні настанови щодо створення

і функціонування міст прав людини [23]. Зокрема, місто прав людини визнається як «міське співтовариство, яке застосовує заснований на правах людини підхід до управління міським господарством», «відкритий і заснований на участі зацікавлених сторін процес прийняття та реалізації рішень», «основа для культивування інклюзивного та справедливого міста» і визначає «особову відповідальність за реалізацію заснованого на правах людини підходу до муніципального управління».

Демократичний потенціал руху міст прав людини був визнаний на інституційному рівні в ЄС, про що свідчить спеціальний звіт Агентства Європейського Союзу з фундаментальних прав людини (European Union Fundamental Rights Agency (FRA) «*Міста прав людини в ЄС: рамки для зміцнення прав на місцевому рівні*» [24].

У Звіті відзначено, що в ЄС більшість людей (70,9 %) живе у містах. Міста є ідеальною відправною точкою для зміцнення поваги до прав людини шляхом розроблення політичних рамок для спрямування розвитку громад, заснованих на правах людини. Це дає можливість людям знати та відстоювати свої права, а також притягувати до відповідальності тих, хто їх порушує. Міста, що займаються правами людини, стали піонерами «локалізації» прав людини [25], оскільки вони створили структури та інструменти для просування прав людини, використовували підхід, що ґрунтується на правах людини, у плануванні та розвитку, застосовували методології участі та створювали локальні механізми захисту прав людини.

Нідерландські дослідники ставлять питання про «децентралізацію» прав людини у зв'язку з діяльністю міст прав людини. Але використання терміна «децентралізація» замість «локалізація» або «деконцентрація» вбачається нам сумнівним [Див.: 26].

Дії місцевої влади дуже впливають на наше повсякденне життя. Надаючи послуги зі забезпечення життєвих потреб людини, керуючи громадським простором або підтримуючи вразливі верстви населення, вони також часто роблять відчутними універсальні цінності та принципи, до яких зобов'язалися ЄС та його держави-члени. Тому для стимулювання правозахисної діяльності європейських міст у межах Агентства ЄС з фундаментальних прав людини також було підготовано спеціальне видання «*Міста прав людини в Європейському Союзі – Практичний посібник*» [27]. Ця праця може допомогти містам, які бажають покращити свої зусилля щодо дотримання прав людини.

Варто зазначити, що зарубіжні муніципалітети міст прав людини зосередилися не тільки на локалізації міжнародних стандартів угалузі прав людини, але і розширили порядок денний у галузі прав людини, позначивши так звані муніципальні права як особливу категорію прав локальної демократії [28].

Серед специфічних муніципальних прав [29] важливе значення має право на місто. Цей концепт був сформульований у *Всесвітній хартії права на місто* [30], закріплений у спеціальній *Хартії міста Мехіко* і низці інших міжнародних документів [31], зокрема у матеріалах *Конференції ООН по житлу та сталому міському розвитку – Габітат-III* [32].

Методологічною основою формування концепту права на місто, як вже зазначалося, є класична робота А. Лефевра. Її аналіз має бути предметом окремого дослідження.

Зараз активно працює *Глобальна платформа за право на місто (The Global Platform for the Right to the City – GPRC)* як «відкрита, гнучка, різноманітна мережа організацій громадянського суспільства та місцевих органів влади, які віддані політичним діям і суспільним змінам шляхом просування, захисту та реалізації права на місто на всіх рівнях, приділяючи особливу увагу людям і спільнотам, які постраждали від ізоляції та маргіналізації» [33].

Доктринальний аналіз права на місто деякі дослідники визначають як право третього покоління, яке носить колективний характер і складається із низки прав [34]. Але зазначимо, що досі немає одностайності у вчених-муніципалістів у визнанні його як нової категорії прав людини [35]. Це відкриває простір для нових теоретичних досліджень у цій сфері, як і у сфері вивчення доктринальних і практичних аспектів проблеми зв'язку урбанізації з правами людини в цілому.

Список використаних джерел

1. Urbanisation. Term. URL : <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/urbanisation>
2. Britannica. Urbanization. Modern growth. URL : <https://www.britannica.com/topic/urbanization/Impact-of-the-Industrial-Revolution#ref348016>
3. Two decades of human rights municipalism. URL : <https://www.uclgicisd.org/en/work-areas/human-rights/local-governments-and-human-rights>
4. Hirschl R. City, State: Constitutionalism and the Megacity. Oxford : Oxford University Press, 2020. 274 p.

5. Alexisde Tocqueville, *Democracy in America: Historical-Critical Edition of Deladémocratieen Amérique*, ed. Eduardo Nolla, translated from the French by James T. Schleifer. A Bilingual French-English editions, (Indianapolis: Liberty Fund, 2010). Vol. 1. Chapter : Editor's Introduction. URL : <https://oll.libertyfund.org/page/tocqueville-s-democracy-in-america>
6. Lefebvre H. *The Urban Revolution*. Translated by Robert Bononno, Foreword by Neil Smith. Minneapolis; London: University of Minneapolis Press, 2003. 223 p. URL : https://books.google.com.tr/books/about/The_Urban_Revolution.html?id=5_dbejX3EPsC&redir_esc=y
7. Shaw J. *The People in Question: Citizens and Constitutions in Uncertain Times*. Bristol : Bristol University Press, 2020. 160 p. URL : <https://doi.org/10.2307/j.ctv128fq98>
8. Cordes V. F. *City Sovereignty: Urban Resistance and Rebel Cities Reconsidered*. Published 23 June 2017. URL : [/b0a9838749edfd831379b9c790d89479e916.pdf?_gl=1*14ascu8*_ga*](https://doi.org/10.1017/9781017000000.008)
9. Barber B. R. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Published by : Yale University Press: 2013. 256 p. URL : <https://www.jstor.org/stable/j.ctt5vksfr>
10. Peters A. *Constitutionalisation. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper. № 2017-08*. URL : <https://ssrn.com/abstract=2941412> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2941412>
11. Gardbaum S. *The Place of Constitutional Law in the Legal System. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law / ed. by M. Rosenfeld and A. Sajó*. Oxford; New York : Oxford University Press, 2012.
12. Loughlin M. *What is Constitutionalisation? The Twilight of Constitutionalism? /ed. by Petra Dobner and Martin Loughlin*. Oxford; NewYork : Oxford University Press, 2010. P. 47–69.
12. Віденська Декларація. Рада Європи, Конференція на найвищому рівні. Відень, 9 жовтня 1993 року. URL : https://ips.ligazakon.net/document/view/mu933378?ed=1993_10_09
13. Henri Lefebvre. *Le droit à la ville*. Paris : Éditions Anthropos, 1968. 164 p.
14. The People's Movement for Human Rights Learning (PDHRE). URL : <https://www.pdhre.org/about.html>.
15. Eleanor Roosevelt > Quotes > QuotableQuote. URL : [quotes/76455-where-after-all-do-universal-human-rights-begin-in-small](https://www.quotablequote.com/quotes/76455-where-after-all-do-universal-human-rights-begin-in-small)
16. To recognize December 10, 2008, as "Washington, DC Human Rights Day" in the 12 District of Columbia. Ceremonial Resolution. URL : <http://www.pdhre.org/DC-HRC-Resolution>
17. UCLG, as a global network of cities, local, regional, and metropolitan governments, and their associations. URL : <https://www.uclg.org/en/organisation/about>
18. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York, 18 December 1979. URL : <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

19. International Coalition of Inclusive and Sustainable Cities – ICCAR. URL : <https://en.unesco.org/themes/fostering-rights-inclusion/iccar>
20. The European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City. URL : <https://uclg-cisd.org/en/news/european-charter-safeguarding-human-rights-city>
21. Montréal Charter of Rights and Responsibilities. URL : <https://montreal.ca/en/topics/montreal-charter-rights-and-responsibilities>.
22. Global Charter-Agenda for Human Rights in the City. URL : https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/UCLG_Global_Charter_Agenda_HR_City_0.pdf
23. World Human Rights Cities Forum 15-18 May 2014 / Gwangju, Republic of Korea. *Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City (Gwangju Principles) adopted on 17 May 2014*. URL : <https://uclg-cisd.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/Gwangju%20Guiding%20Principles%20for%20Human%20Rights%20City.pdf>
24. Баймуратов М., Кофман Б. Муніципальні права людини як нова константа національного муніципального та конституційного права. *Право України*. 2020. № 10. С. 63–80.
25. Human rights cities in the EU: a framework for reinforcing rights locally. URL : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-human-rights-cities-in-the-eu_en.pdf
26. Esther van den Bergand Barbara Oomen. Towards a Decentralization of Human Rights: The Rise of Human Rights Cities. URL : https://www.researchgate.net/publication/313798720_Towards_a_Decentralization_of_Human_Rights_The_Rise_of_Human_Rights_Cities
27. Human rights cities in the European Union - Practical guidance. URL : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-guide-human-rights-cities_en.pdf
28. Див. докладний аналіз: Сметана В. В. Муніципальні права і свободи людини як специфічна правова категорія та нормативно-правовий інститут локальної демократії. *Конституційно-правові академічні студії*. 2019. № 1. С. 49–56.
29. World Charter for the Right to the City. URL : https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.2_World-Charter-for-the-Right-to-the-City.pdf
30. Mexico City Charter for the Right to the City, July 2010. URL : https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Mexico_Charter_R2C_2010.pdf
31. The geopolitics of cities : old challenges, new issues / editor: Renato Balbim. Brasília: Ipea, 2016. 346 p. URL : <https://www.researchgate.net/profile/Fernando>
32. Right to the city in Habitat III. Official Statements. URL : [2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A5.1](https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A5.1)
33. Global Platform for the Right to the City. URL : [company/global-platform-for-the-right-to-the-city](https://www.right2city.org/company/global-platform-for-the-right-to-the-city)
34. Батанов О. В. Муніципальні права людини в умовах глобалізації: тенденції становлення та особливості реалізації. URL : <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/download/116/1339/2995-1?inline=1>

34. Батанов О. В., Сметана В. В. Конституційно-правове забезпечення правоохоронної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 316 с.

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

ОКРЕМІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Децентралізація є результатом демократичного врядування та, як наслідок, невід'ємним елементом сучасного конституціоналізму.

Прийняття Конституції України в 1996 році як акта установчої влади Українського народу ознаменувало не лише його прагнення мати незалежну, суверенну, демократичну, правову державу, в якій можливо самостійно вирішувати питання державного значення, забезпечити необхідний для вільного розвитку рівень людських прав і свобод, а й прагнення бути відповідальним за вирішення питань місцевого значення.

Оскільки Конституція України стала результатом компромісу політичних сил, представлених у Верховній Раді України II скликання, то Основний Закон України зберіг елементи централізованої системи радянського управління, зокрема такі, як призначення Верховною Радою України чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування, одночасне проведення чергових виборів до Верховної Ради України та сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів в останню неділю жовтня п'ятого року їх повноважень (пункт 30 частини першої статті 85, частина перша статті 77, частина третя статті 141).

Окрім того, відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» Центральна виборча комісія наділена повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної

Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Наведені положення Конституції України, Закону України «Про Центральну виборчу комісію» є елементами централізації влади.

Саме тому після Революції Гідності децентралізація влади стала одним із ключових напрямів суспільно-політичного розвитку та конституційного процесу в Україні.

Проголошення України демократичною державою вимагає такого впорядкування і організації державного та місцевого врядування, яке спрямоване на реалізацію статті 7 Конституції України, відповідно до якої в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Цей конституційний припис є однією із засад конституційного ладу України як демократичної держави та має бути втіленим у життя.

При цьому визнання та гарантування місцевого самоврядування на конституційному рівні не обмежується лише визнанням місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а обумовлює також і деконцентрацію державного управління.

Водночас Конституція України закріплює доволі централізовану модель здійснення місцевого самоврядування, на що вказує її стаття 132, за якою територіальний устрій України ґрунтується на засадах, зокрема, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади.

Отже, за змістом статей 1, 7, 132, 140 Конституції України визнання місцевого самоврядування передбачає децентралізацію влади, яка є предметом конституційно-правового регулювання.

Конституція України як Основний Закон України має встановити чітко визначені систему та статус органів місцевого самоврядування, територіальних громад, які забезпечать реальне здійснення функцій публічного управління.

Тому майбутні конституційні зміни щодо децентралізації влади мають узгоджуватися зі самою Конституцією України, встановленими в ній принципами та засадами конституційного ладу, надавати можливість для ефективного законодавчого регулювання питань децентралізації влади.

Про назрілу потребу та актуальність проведення децентралізації свідчить також і практика внесення змін до Конституції України.

Так після Революції Гідності у Верховній Раді України було зареєстровано проекти законів України про внесення змін до Конституції Украї-

ни щодо децентралізації влади № 2217авід 1 липня 2015 року [1] та № 2598 від 13 грудня 2019 року [2] (далі – Законопроекти).

Однак не всі положення цих Законопроектів можна визнати прийнятними для конституційних змін у нашій державі. Зокрема, аналіз змісту Законопроектів дає підстави для висновку про те, що запровадження посади префекта, його наглядових повноважень є елементом французької системи місцевого самоврядування.

До прикладу, у Конституції Французької Республіки 1958 року міститься лише записка про префекта, якого призначає Рада міністрів (стаття 13), а також у загальних рисах визначено його функцію як державного представника, який репрезентує кожного з членів Уряду, забезпечує національні інтереси, а також здійснення адміністративного контролю і виконання законів (стаття 72) [3, с. 22, 46–51].

У Франції префект має статус державного службовця та очолює департамент [4, с. 15–17].

Законопроекти ж передбачають, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.

При цьому в Законопроектах не враховано того, що Конституція України діє в поновленій Верховною Радою України редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222, за якою Президент України має повноваження лише вносити до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Голови Служби безпеки України (пункти 10, 14 частини першої статті 106 Конституції України).

Водночас не узгоджується із положеннями Конституції України і те, що посада префекта не є виключною в системі виконавчої влади та не належить до ключових у сфері оборони, національної безпеки чи зовнішніх зносин України.

Оскільки за Основним Законом України в нашій державі запроваджена парламентсько-президентська форма правління, а Кабінет Міністрів України є найвищим органом виконавчої влади в Україні, то питання призначення та звільнення з посади префекта має належати до повноважень Уряду.

З аналізу Законопроектів вбачається, що вони досить детально регламентують правовідносини між представником держави (префектом), іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

За змістом статті 7 Конституції України в Основному Законі України мають бути визначені система місцевого самоврядування, її основні ланки та посадові особи, а також гарантії здійснення місцевого самоврядування.

Згідно зі статтею 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування (пункт 15 частини першої).

Отже за змістом статті 7, пункту 15 частини першої статті 92 Конституції України питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, іншими органами державної влади є предметом, які визначаються виключно законами України.

Включення до тексту Конституції України положень, які стосуються засад місцевого самоврядування, що повинні визначатися виключно законами України, нівелює її найвищу юридичну силу та не узгоджується з приписами частин першої, другої статті 8 Основного Закону України.

Керуючись наведеним, питання щодо децентралізації влади, які згідно з Конституцією України мають визначатися виключно законами України, недоречно вносити до тексту Основного Закону України.

Список використаних джерел

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2217%D0%B0&skl=9
2. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
3. Шаповал В. М. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 56 с.
4. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України : монографія / ПП «АУТДОР-ШАРК». Ужгород, 2015. 126 с.

Дробуш Ірина Вікторівна,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових
дисциплін ННІП ім. І. Малиновського
Національного університету «Острозька академія»*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

Військова агресія рф проти України істотно вплинула не лише на соціально-економічний, демографічний розвиток, а й на позитивну динаміку реформ, які успішно стартували в Україні до моменту повномасштабного вторгнення. Безперечно, це позначилося на демократизації місцевого управління та перебігу реформи децентралізації, яка має доволі високу результативність: на базовому рівні кількість органів місцевого самоврядування зменшилась у 7,5 раза (з понад 11 тис. до 1 470) 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 [1].

Війна ускладнила весь процес децентралізації, оскільки нинішній стан громад істотно відрізняється залежно від того, наскільки вони віддалені від лінії фронту та наскільки вони постраждали від воєнних дій. З іншого боку, в суспільстві та політикумі 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 постраждали внаслідок війни. Виклики для цього процесу реформ, створені широко-масштабною російською агресією, є серйозними: 13 мільйонів осіб були переміщені, з них майже 8 мільйонів виїхали з України, а решта мігрували всередині країни, переважно в безпечніші райони на заході країни. За різними оцінками, понад 1 500 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 %,

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, яка потребує подальшої законодавчої регламентації [1].

Зміна територіальної основи функціонування органів місцевого самоврядування шляхом процесу добровільного об'єднання територіальних громад, супроводжувалася передачею додаткових повноважень та ресурсів на місцевий рівень, як від центру, так і від рівнів врядування (районів) за принципом субсидіарності. У сфері місцевого самоврядування невіршеними залишилися питання розмежування повноважень муніципальних органів та органів державної виконавчої влади, питання адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування за умови дотримання принципів законності та домірності заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [2].

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

Також черговою спробою перетворення місцевих державних адміністрацій у префектури є законопроект «Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (прийнятий за основу у березні 2021 року) [3].

Законопроектом запропоновано створити правові передумови та основи для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають

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

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

Особливо актуальною вбачаємо участь префекта у процедурі контролю актів, які стосуються бюджету. При цьому цікавим є досвід Франції.

У процесі їх аналізу за необхідності префект звертається не до суду, а в Регіональну рахункову палату. Варто наголосити, що попередній контроль за поточними платежами при виконанні бюджету проводить Казначейство. Тому префект контролює тільки рішення органів місцевого самоврядування, які стосуються бюджету, а саме: дотримання термінів прийняття первинного бюджету; дотримання збалансованості бюджету; реєстрацію обов'язкових видатків. Після консультацій з Регіональною рахунковою палатою префект звертається до органу місцевого самоврядування з проханням усунути зауваження по бюджету. Якщо орган місцевого самоврядування ігнорує зауваження чи самоусунувся від прийняття рішення, префект це здійснює самостійно. Префект також затверджує місцевий бюджет, якщо він не затверджений представницьким органом місцевого самоврядування до 31 березня. У цьому випадку префект може прийняти рішення про розпуск такої ради як неспроможної.

Враховуючи ситуацію в державі йтиметься виключно про внесення змін до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» та трансформацію місцевих державних адміністрацій в органи місцевої державної влади префектурного типу і лише по завершенні війни матиме не лише законодавче, а й конституційне оформлення.

У контексті подальшого реформування муніципального законодавства необхідно передбачити механізми забезпечення матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, економічні стимули для підприємств, зокрема шляхом зниження ставок оподаткування або ж звільнення від оподаткування на певний період. При цьому варто використовувати такий інструментарій, як муніципальне співробітництво, що допоможе об'єднати не лише організаційно-правові, а й матеріально-фінансові зусилля територіальних громад.

Економічному відновленню територіальних громад сприятиме створення агломерацій, що своєю чергою ставить на порядок денний перегляд функціонального призначення районів та областей. Наступним кроком має бути законодавча регламентація створення міських агломерацій: визначення організаційно-правових засад формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, принципів і механізмів взаємодії територіальних громад у межах міських агломерацій, гарантій і відповідальності міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій. При цьому ми не можемо розглядати агломерацію як одну зі складових адміністративно-територіального устрою, оскільки це вимагає внесення змін у Конституцію та є неможливим в умовах воєнного стану. Натомість пропонуємо доповнити Закон «Про співробітництво територіальних громад» та деякі інші закони окремими нормами, що визначають правовий статус агломерацій, передбачити утворення ради агломерації та віднести до сфери її компетенції розгляд питань, що зачіпають спільні інтереси територіальних громад, які входять до агломерації, та надати перелік базових повноважень, які можуть варіюватися залежно від обсягу інституційної спроможності відповідної агломерації. Основоположим принципом має бути взаємна вигода усіх громад, які утворюватимуть агломерацію і забезпечення їх самодостатності та спроможності.

Вважаємо, що запропонована законодавча регламентація функціонування місцевого самоврядування сприятиме розвитку громад, економічному зростанню регіонів, повоєнному відновленню України.

Список використаних джерел

1. Рекомендації Ради Європи стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. (м. Страсбург, 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022)3). URL : <http://www.slg-coe.org.ua>

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ:
матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2023 р., м. Львів)

2. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
3. 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 : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>

Камінська Наталія Василівна,
*доктор юридичних наук, професор,
головний науковий консультант
Дослідницької служби Верховної Ради України,
професор Державного податкового університету*

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРАВА У ПІСЛЯВОЄННИЙ ЧАС: ПРАКТИКА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ І ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

З огляду на військове вторгнення, збройну агресією проти України і введення воєнного стану, крім іншого, передбачено певні обмеження конституційних прав і свобод громадян відповідно до Конституції України. Це стосується і заборони проведення усіх типів виборів, що встановлено Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (ст. 19). На підставі Виборчого кодексу України в разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного стану виборчий процес загальнодержавних виборів та/або виборчий процес відповідних місцевих виборів, що відбуваються на цих територіях або їх частині, припиняється з дня набрання чинності указом Президента України (ст. 20). Тому було припинено розпочаті виборчі процеси з 24 лютого 2022 року.

При цьому спостерігалися іноді спроби спотворення класичних інститутів народовладдя, насамперед, таких як вибори і референдуми, на удосконалення яких протягом століть були зосереджені зусилля демократичних держав, в останні десятиліття і міжнародних організацій. У цьому зв'язку видається позитивним факт оперативного належного реагування уповноважених владних інституцій на виклики сьогодення. Зокрема, Центральною виборчою комісією (ЦВК) було прийнято низку постанов

задля захисту виборчих прав громадян [1–2]. Загалом запровадження дієвих гарантій законності під час дії воєнного стану є елементом захисту та охорони розвитку демократії в Україні, оскільки в умовах дії правового режиму воєнного стану, збройної агресії на території України не може бути забезпечено та гарантовано державою дотримання загально-визнаних стандартів виборчого процесу та процесу референдуму, а легітимність виборчого процесу може бути поставлена під сумнів тощо [3–4].

Україна, застосовуючи концепцію «воєвничої демократії» – «демократії, здатної захистити себе», змушена вдатися до превентивних засобів задля запобігання руйнування конституційного ладу, системи конституційної безпеки і загалом конституційної демократії, тому було заборонено низку політичних партій [5]. Це поширена практика у багатьох європейських державах щодо таких суб'єктів виборчого процесу. Поряд із цим, на наш погляд, також необхідним є відновлення державного і громадського контролю за їх фінансуванням тощо.

Загалом традиційний демократичний інститут – інститут виборів – характеризується в останні роки суттєвою модернізацією, взаємовпливом національного і міжнародно-правового регулювання, контрольних і моніторингових процедур тощо. Ще раз наголосимо, що у контексті розвитку європейського виборчого права, активізації євроатлантичної інтеграції України і післявоєнного відновлення, миробудівництва, концептуалізується становлення післявоєнного виборчого законодавства України. Як зауважують дослідники, війна матиме величезні інституційні, логістичні та законодавчі наслідки для проведення виборів, тому важливо починати готуватися до майбутніх викликів вже сьогодні [6–7].

Безумовно, післявоєнні вибори кардинально відмінні від виборів у мирний час, що потребує ретельної підготовки, враховуючи напрацювання можливих сценаріїв з найбільшими ризиками та пошуку шляхів подолання таких викликів. Тут важливою є консолідація зусиль, створення робочих груп з багаторівневим і різностороннім представництвом, вивчення досвіду інших країн, які проходили аналогічний шлях, обмін досвідом у підготовці й проведенні майбутніх демократичних виборів у складних повоєнних умовах.

Наприклад, у межах Плану дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова» Рада Європи в межах проєкту «Підтримка демократичних післявоєнних виборів в Україні» передбачається надання необхідної підтримки органам влади України і громадян-

ському суспільству для проведення післявоєнних виборів відповідно до європейських виборчих стандартів та належного забезпечення виборчих прав громадян України. У цьому контексті було презентовано досвід післявоєнних виборів Боснії та Герцеговини, Республіки Хорватія, доцільним є розширення горизонтів задля узагальнення позитивних і негативних тенденцій на цьому шляху. Першочерговим є звернення уваги на такі питання: 1) обґрунтованості «місячного строку» призначення виборів після припинення воєнного стану (ст. 20 ВК); 2) недопущення здійснення спостереження за виборами особами, пропозиції стосовно якої ініційовано або внесено іноземною державою, міжнародною організацією, стосовно яких ухвалено рішення щодо застосування санкцій у порядку, встановленому Законом України «Про санкції»; 3) щодо приміщень для організації голосування та роботи дільничних виборчих комісій; 4) посилення гарантій захисту та безпеки персональних даних виборців, що містяться в базі даних Реєстру виборців; 5) механізму припинення повноважень членів територіальних виборчих комісій, поданих від заборонених судом політичних партій; 6) необхідності удосконалення законодавства в частині регулювання процедури встановлення неможливості проведення виборів на окремих територіях та виборчих дільницях; 7) інші проблеми у сфері забезпечення народовладдя в Україні [3;4;9]. Особливо доцільно звернути увагу на організацію голосування на закордонних дільницях та поштове голосування, облік виборців, розроблення ефективних інструментів протидії і попередження маніпуляцій виборами і референдумами, встановлення відповідальності за такі діяння, актуалізацію Державного реєстру виборців і загалом напрацювання плану заходів, що стосуються післявоєнних виборів. Нарешті, не останню роль відіграють питання довіри до виборчих інституцій, протидії дезінформації та підсилення ролі соціальних мереж у виборчому процесі, зростання електоральної культури і свідомості тощо. Сподіваємося, ці аспекти будуть враховані при удосконаленні національного виборчого законодавства, імплементації європейських і міжнародних стандартів, гармонізації європейського виборчого права з національним виборчим правом і законодавством.

Беззаперечно, потрібно продовжувати наукові дослідження, експертні обговорення і дискусії, конференції та круглі столи задля максимального врахування, вирішення і запобігання різного роду ризикам післявоєнних виборів, що матимуть принципове значення для демократичного розвитку, відбудови України.

Список використаних джерел

1. Kaminska, N. Development of European electoral and referendum law. *Science Rise: Juridical Science*, 2022, № 3(21). С. 4–9. URL : <https://doi.org/10.15587/2523-4153.2022.265570>
2. Офіційний сайт Центральної виборчої комісії. URL : <https://cvk.gov.ua/>
3. Кармаза О. О. Засади забезпечення народного волевиявлення в умовах дії правового режиму воєнного стану на території України та після його припинення. *Освіта та наука в умовах війни: конституційно-правові стандарти та сучасні українські реалії*: матеріали міжнародного круглого столу (м. Ужгород, 22 вересня 2022 р.). Ужгород, 2022. С. 75–80.
4. Камінська Н. В. Нові виклики і перспективи на шляху розвитку виборчого права. *Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні*: матер. Міжнар. науково-практ. конфер. (15 грудня 2022 р.). Київ, 2022. С. 32–34.
5. Лисенко О. Заборона діяльності політичних партій: європейські стандарти та досвід України. *Сучасні проблеми розвитку міжнародного та європейського права* : монографія / заг. ред. д. п. н., проф. В. В. Копійки. Київ, 2023.
6. Афанасьєва М. В. Повоєнні вибори в Україні: ключові питання та майбутні виклики. *Трансформація правових систем в умовах збройних конфліктів* : матер. круглого столу (м. Одеса, 10 лютого, 2023 р.). Одеса : НУ «ОЮА», кафедра міжнародного та європейського права, 2023. С. 71–77.
7. Камінська Н., Шаптала Н. Державна політика України з питань тимчасово окупованих територій: проблеми концептуалізації у сучасному науковому дискурсі. *Філософські та методологічні проблеми права*. (2022) № 1. С. 57–69. URL : <https://doi.org/10.33270/01222302.57>
8. Хорватія ділиться досвідом організації повоєнних виборів. URL : <https://cvk.gov.ua/novini/192290.html>
9. Про пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні : Постанова ЦВК від 27 вересня 2022 року № 102. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-22#Text>

Костицький Василь Васильович,
*доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії правових наук України,
професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
Голова Вченої ради Інституту
законодавчих передбачень і правової експертизи
<https://orcid.org/0000-0003-1692-9810>*

МУНІЦИПАЛЬНІ РЕФОРМИ ЯК ФАКТОР ВИЗНАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОКРЕМОЮ ГІЛКОЮ ВЛАДИ

Муніципальні реформи пов'язані із подальшою демократизацією влади і проводилися як у Європі та Північній Америці, так і в Україні уже починаючи з XIX століття. Вони мають суттєві відмінності, обумовлені різними концептуальними та ідеологічними підходами до конструювання моделі місцевого самоврядування, що дає підстави виокремити громадівську, державницьку або дуалістичну парадигми муніципалізму. У результаті маємо різні рівні інституціоналізації місцевого самоврядування (початковий (або переважно звичаєвий), законодавчий, конституційний, комплексний). Конституційні та муніципальні реформи є відображенням дії описаного автором закону «сполучених посудин» [1], який відображає взаємне переливання прогресивних положень (як науково-теоретичного характеру, так і нормативних) між різними державами або правовими системами різних держав чи між національним і міжнародним правом, а у нашому випадку визначається ступенем врахування зарубіжного досвіду проведення муніципальних реформ (від повного заперечення зарубіжного досвіду до імплантації певних його національних моделей або окремих конструктивних їх елементів), поєднаністю чи непоєднаністю муніципальних реформ з іншими правовими та/або політичними реформами в суспільстві.

Важливим при дослідженні муніципальних реформ є питання щодо того, як правова реформа відрізняється від поточного розвитку системи місцевого самоврядування, оскільки процес змін до муніципального законодавства та розвитку демократії є неперервним процесом. Точкою відліку тут є публічно виголошена ініціатива суб'єкта ініціювання муніципальної реформи про її здійснення, має публічний характер та оголошені цілі, етапи і концептуальні засади її проведення.

У сучасних умовах проведення муніципальної реформи поєднується із оприлюдненням проєктних та стратегічних документів або органами державної влади, або вченими. Отже, муніципальна реформа охоплює не лише нормативно-правовий, але і концептуально-проєктивний аспект: у разі проведення сучасної муніципальної реформи її складовою є численні концепції, стратегії, програми, які мають розглядатися як самостійна складова реформаційного процесу, становлячи концептуально-проєктивну основу муніципальної реформи [2].

Загальною тенденцією муніципальних реформ сьогодні є демократизація суспільного і державного життя, децентралізація влади. Згідно з позиціями українських учених методологічними орієнтирами для конституційного та муніципального права України має бути утвердження гуманізму, пріоритету прав особи і громадянського суспільства перед державою, забезпечення вільного користування природними правами і свободами людини, їх захист від ущемлення та посягань з боку держави, демократизація конституційного процесу та правової системи України в цілому [3]. Такий висновок підтверджується практикою Конституційного Суду України, який у 2011 році зазначив, що одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а охоплює й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства[4].

Цілком очевидно, що зазначені методологічні зауваги, маючи фундаментальний характер, повністю вписуються в методологічні засади муніципальної реформи як явище політико-правової дійсності на локальному рівні, що відбиває як природу місцевого самоврядування, так і слугує його сутнісному вдосконаленню. Муніципальна реформа якраз і покликана слугувати подоланню (розв'язання) діалектичних суперечностей розвитку інституту місцевого самоврядування, вирішенню актуальних питань його поступального розвитку тощо.

При цьому обов'язково має враховуватися те, що саме місцеве самоврядування займає певне місце у системі влади, а також є системним утворенням, формується із сукупності окремих елементів – підсистем, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів, територіальних представництв, які в процесі поточної діяльності взаємодіють між собою, з іншими елементами політичної системи задля виконання завдань, що стоять перед ними. Якщо прийняти як аксіому твердження,

що Український народ є не тільки носієм суверенітету та джерелом влади, але й суб'єктом влади [5], то стає зрозумілим, що логіка викладу змісту статті 5 Конституції України, за якою Український народ здійснює владу безпосередньо або через органи державної влади і місцевого самоврядування. Звідси можемо говорити про особність місцевого самоврядування як окремої гілки влади, конституювання якої розвивається з огляду на демократизацію суспільного і державного життя, що також може бути підтверджене такими міркуваннями:

1) місцеве самоврядування виступає як елемент системи стримувань і противаг реалізації державою виконавчої влади на місцевому рівні, що є додатковим важелем здійснення народовладдя в стосунках з державою [6; 7];

2) характеризується тенденція також відповідає розвитку сучасного конституціоналізму і муніципалізму, який супроводжується встановлення юридичних засобів та механізмів, які використовуються з метою обмеження (самообмеження) державної влади на користь громадянського суспільства;

3) загальною функцією місцевого самоврядування як публічної влади загалом є виконання «загальних справ», необхідним способом реалізації загальних інтересів усіх членів територіальних громад, незалежно від їх соціального стану [6, с. 11];

4) носієм муніципальної влади є територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень;

5) інтереси місцевого значення, які конституційовані у вигляді предметів відання місцевого самоврядування, мають локально-територіальний характер – межі їх здійснення окреслені територією, на яку поширюється юрисдикція відповідного територіального співтовариства;

6) в організаційному плані муніципальна влада втілюється в системі інститутів місцевого самоврядування, що дає підстави констатувати, що муніципальна влада є владою місцевого самоврядування;

7) у функціональному плані муніципальна влада є найбільш динамічним і найближчим до кожного жителя інструментом надання соціальних послуг, що характеризує сучасні уявлення про призначення влади у суспільстві;

8) місцеве самоврядування поширюється на усю територію держави та охоплює усе громадянське суспільство, тому має розглядатися як окрема неієрархізована гілка здійснення влади народом.

Список використаних джерел

1. Костицький В. Вибрані проблеми теорії права : підручник. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 522 с.
2. Пухтинський М. О. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля. URL : www.vinrada.gov.ua/publikacii.htm.
3. Конституційне право України/за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. Київ, 1999. С. 29.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (Справа про строки адміністративного затримання) від 11 жовтня 2011 р. № 10. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 6. С. 121–122.
5. Костицький В. Поділ влади у контексті теолого-соціологічного праворозуміння (нарис правової теорії). Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 192 с.
6. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2008. С. 19.
7. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації. *Юридична Україна*. 2009. № 6. С. 17–23.

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

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ВИПРОБУВАННЯ ВІЙНОЮ ТА ПОВОЄННІ ПЕРСПЕКТИВИ

Децентралізація як напрям конституційно-правової реформи спрямований на відхід від централізованої моделі управління в державі, створення ефективної системи територіальної організації влади в Україні та забезпечення компетенційно-організаційної спроможності й фінансової

самодостатності місцевого самоврядування, фактично розпочалася у 2014 році та юридично активізувалася у 2015 році. Відтоді і до початку війни у лютому 2022 року були зроблені важливі кроки щодо децентралізаційних перетворень в Україні [1]. Втім, їх продовження зупинила широкомасштабна збройна агресія РФ проти України, адже наша держава мала «переходити» на воєнний стан.

Так сталося, що практична апробація перших результатів розпочатої децентралізації в Україні відбувається в жорстких умовах війни. Втім, попередній воєнний рік переконливо свідчить про те, що децентралізація як реформаційний напрям України (та, зокрема як науково-практична модель реформування публічної влади на місцях) не тільки виправдовує себе, а є підґрунтям спроможності та стійкості територіальних громад та органів місцевого самоврядування під час війни. Як слушно відзначено в юридичній літературі, «досягнення децентралізації, автономії місцевого самоврядування, довіри держави до населення та громад стали вирішальними у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави перед навалю російських фашистів» [2, с. 50].

Безумовно, що в умовах правового режиму воєнного стану відбулися відповідні зміни у системі організації та функціонування органів публічної влади на місцях [3], що проявилось у створенні військових адміністрацій [4], зміні повноважень місцевого самоврядування, появі нових форм та напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, зокрема з військовими адміністраціями тощо. Під час війни коригується функціональна спрямованість органів публічної влади відповідно до особливостей правового режиму воєнного стану, який передбачає «надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності» (ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року).

Визначені зміни в системі органів публічної влади та зміщення акцентів у їх функціональній спрямованості безпосередньо впливають на мету та зміст (види, форми) взаємодії органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування. Аналітики виокремлюють «три режими взаємодії органів місцевого самоврядування із військовими

адміністраціями в роботі різних громад»: заміщення органів місцевого самоврядування військовою адміністрацією; спільне управління громадою з боку органів місцевого самоврядування і військових адміністрацій; розширені повноваження органів місцевого самоврядування із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня, при цьому слушно відзначаючи, що застосування того чи того режиму залежить від конкретних умов життя громади [2, с. 42]. Такий висновок кореспондує положенням чинного законодавства, втім не можна погодитися з тим, що це «режими взаємодії» зазначених органів. Думається, що це є способами організації публічної влади на місцях. Адже важко говорити про «взаємодію», коли на місцях функціонують виключно тимчасові органи державної влади – військові адміністрації, які заміщують органи місцевого самоврядування. Зокрема, це є можливим відповідно до ч. 3, 4 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану в Україні», коли органи місцевого самоврядування фактично не виконують покладені на них Конституцією та законами України повноваження. Водночас за наявності на місцях як органів місцевого самоврядування, так і військових адміністрацій, безумовно, вони мають взаємодіяти, керуючись теорією та практикою децентралізації. Втім, така взаємодія має певні особливості. Її метою стає організація та забезпечення безперебійного функціонування всіх інституцій на місцях в умовах воєнного часу, забезпечення життєдіяльності громади, безпеки населення, відбудова територій та ін. Окрім того, у змісті (видах та формах) взаємодії органів місцевого самоврядування зі створеними військовими адміністраціями варто виокремити такі особливості. По-перше, органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій щодо забезпечення заходів, які необхідні для запровадження правового режиму воєнного стану на відповідній території та захисту безпеки населення. Тож, координаційний вид взаємодії цих органів має бути зміцненим та поширеним для об'єднання зусиль щодо забезпечення життєдіяльності та безпеки населення певної території, а також сприяти забезпеченню національної безпеки та відсічі збройної агресії. По-друге, виникають особливі взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, які можна за змістом визначити як субординаційні. Так, у період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністра-

ції населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення, визначені у ч. 4 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин. Окрім того, відповідно до ч. 2 ст. 15 цього Закону військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження із: «скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень» (п. 31); «прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом» (п. 34) та ін.

Отже, посилюється субординаційна взаємодія між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях. При цьому залишається проблема, яка існувала й у мирні часи при взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади на місцях, а саме – це необхідність чіткого розмежування повноважень, зокрема, в сучасних умовах між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями. Крім того, проблематичним є питання, що стосується формування місцевих бюджетів та відповідного фінансування місцевого самоврядування тощо.

Доцільно відзначити, що в сучасних умовах продовжуються нормативно-проектні роботи, спрямовані на удосконалення публічно-самоврядної влади та механізмів локальної демократії. У цьому аспекті привертає до себе увагу проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» реєстр. номер 7283 від 13 квітня 2022 року, який прийнятий Верховною Радою України за основу [5]. Метою законопроекту є «забезпечення прав громадян України на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні, своєчасне і повне отримання інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [6]. Безумовно, законопроект не позбавлений недоліків та потребує свого удосконалення. Втім, його прийняття сприятиме не тільки виконанню Україною своїх зобов'язань відповідно до «Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», що був ратифікований Україною [7], але й здійсненню подальшої децентралізації в Україні.

Основними тенденціями децентралізації в контексті повоєнної перспективи має бути перш за все її конституційно-правове забезпечення, тобто внесення відповідних змін до Конституції України та оновлення чинного законодавства за напрямками: ефективізації організації публічної влади на рівні місцевого управління з розширенням компетенційних можливостей місцевого самоврядування; удосконалення механізму локальної демократії; цифровізації публічно-самоврядної влади та управління; бюджетно-фінансової децентралізації; розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях на основі принципів субсидіарності та ефективності здійснення місцевого управління; визначення основних організаційно-правових форм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади та ін.

Отже, децентралізація в Україні не тільки проходить випробування воєнним часом, підтверджуючи свою спроможність, але й продовжується, незважаючи на важкі та жорстокі умови війни, та має конкретні тенденції подальшого розвитку в повоєнній перспективі.

Список використаних джерел

1. Більш докладно див.: Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / за ред. доктора юрид. наук, професора О. В. Батанова; передмова академіка НАПрН України О. В. Скрипнюка. Київ : Талком, 2021. 498 с.
2. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с. URL : <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep> (дата звернення: 20.04.2023).
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text> (дата звернення: 22.04.2023).
4. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 12.04.2023).
5. Про прийняття за основу проєкту Закону України про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 12 січня 2023 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 22.04.2023).
6. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодав-

чих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 13 квітня 2023 р. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile> (дата звернення: 23.04.2023).

7. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02 вересня 2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 24.04.2023).

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

МІСЦЕВІ ОМБУДСМАНИ В МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ: ДО ПИТАННЯ ЇХ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Розпочата в Україні муніципальна реформа має своїм завданням децентралізацію вітчизняної публічної влади, трансформацію суспільних відносин з метою максимального захисту прав і свобод людини та громадянина на регіональному і місцевому рівнях, наближення управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина, наближенням влади до громадян та залученням їх до управління державними справами.

І тому сьогоденні державотворчі процеси в нашій країні, незважаючи на війну з російським агресором, характеризуються намірами подальшої демократизації суспільних відносин, національного механізму публічної влади, приведенням вітчизняного законодавства до вироблених світовою спільнотою міжнародних стандартів у галузі місцевого самоврядування, напрацюванням ефективних правових гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина на місцевому рівні.

Проте успіх розпочатої в Україні муніципальної реформи багато в чому залежить від того, наскільки вона стратегічно прогнозована, законодавчо врегульована, сприймається та підтримується суспільством. На жаль, маємо констатувати, що українське суспільство дещо насторожено і з недовірою ставиться до розпочатої реформи у сфері децентралізації влади.

Це пояснюється тим, що інституційна складова забезпечення реалізації цієї реформи, на наш погляд, є дещо слабкою, недостатньою з погляду ефективності. Існує низка загроз, які можуть нівелювати запрограмовані цілі вітчизняної муніципальної реформи, звести її нанівець. Керуючись цим, ми вважаємо, що в сучасних умовах проведення такої реформи в Україні, гарантування її успішності варто поставити питання про удосконалення її інституційної складової. Мається на увазі як покращення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, щоб показати результати реформи, її ефективність, так і запровадження деяких нових інститутів з цією метою. І тут хотілось би зосередитися на інститутах регіональних і місцевих омбудсманів.

Взагалі правова природа і цінність інституту омбудсмана полягає у тому, що його діяльність доповнює державний механізм нагляду, існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина та спрямована на обізнаність громадян про порушені органами влади, посадовими особами їхні права і свободи. З іншого боку, в результаті правозахисної діяльності омбудсмана підтримується віра людини в справедливість, нейтралізується насторожене ставлення особи до влади, пом'якшуються конфлікти між державою, її органами і громадянами.

Необхідність в інституті омбудсмана виникає перш за все тоді, коли існуючі інститути публічної влади не здійснюють ефективного контролю у сфері державного управління і виникає потреба в додатковому механізмі захисту прав і свобод громадян. Отже, запровадження інституту омбудсмана є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи. Суспільство зацікавлене в створенні нового спеціального, більш ефективного інституту, який би став доповненням до існуючих форм контролю і нагляду у сфері забезпечення прав людини, а також за дотриманням соціальної справедливості в країні. Як пише А. Хіль-Роблес: «Омбудсман перш за все означає захист особи перед адміністрацією в будь-якому його прояві і незалежно від кола компетенції органу, тобто інституціоналізацію ще одного інструменту захисту людини в суспільстві від безконтрольного владарювання» [1, с. 281].

Інститут омбудсмана, здійснюючи свої контрольно-наглядові та правозахисні повноваження, виконує роль балансу між суперечливими суспільними інтересами і не тільки пом'якшує суперечності між державними і громадянськими сферами, а й легітимізує публічну владу, яка під впливом цього інституту стає більш чуйною до потреб і запитів членів су-

спільства. Як стверджує Б. Байкадамов, фігура омбудсмана з притаманною йому посередницькою функцією краще пристосована до вирішення сучасних конфліктних ситуацій, ніж традиційні інститути влади. Омбудсман із його безпосередньою близькістю до людей і повноваженнями «м'якого права» ефективно виконує одночасно роль соціального буфера і фільтру між громадянами і державою [2, с. 18]. Він гарантує «демократизацію» бюрократії, яка під впливом його діяльності виявляє більшу увагу, симпатію та турботу до своїх співвітчизників. У певному сенсі омбудсман і органи державної влади взаємно посилюють і стимулюють одне одного. Новаторський і прогресивно мислячий омбудсман, з одного боку, своїм функціонуванням демократизує і робить з «людським обличчям» державний апарат, захищає його від незаслуженої критики, з іншого боку – держава, в особі її органів, створює омбудсманові належні умови для виконання ним своїх повноважень. Як влучно зауважив М. Майєр, інститут омбудсмана дуже гнучкий..., що виявляється в прийнятті ним рішень, відсутністю вимоги обов'язкового проведення важкого процесу інтерпретації та застосування законів, оскільки він керується радше поняттям справедливості [3, с. 31].

Цей правозахисний інститут демократизує суспільні відносини, встановлюючи ділові і конструктивні взаємини громадян з органами влади, борючись із негативними явищами у сфері управління. У багатьох країнах інститут омбудсмана став невід'ємною частиною механізму публічної влади. Він влився в нього без порушення компетенції, існуючих процедур організації роботи інших органів, інститутів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод людини, без зміни функціонування їх діяльності. Цей інститут став доповненням існуючих форм контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод людини та громадянина. Він виступає додатковим, а не альтернативним засобом захисту прав людини стосовно інших правозахисних механізмів, заповнює прогалини та компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського, президентського та іншого відомчого контролю за адміністративними органами.

Зарубіжна практика знає багато моделей омбудсмана – парламентські (представницькі), виконавчі та квазіомбудсмани, одноособові та колегіальні омбудсманівські служби, спеціалізовані омбудсмани, наднаціональні (наддержавні), регіональні та місцеві омбудсмани.

Що стосується останніх, то експерименти зі запровадження місцевих омбудсманів почалися в 60–70-ті роки ХХ століття у США. Першим тут

був округ Нассау міста Нью-Йорк, де 31 травня 1966 року керівник виконавчої влади округу призначив омбудсмана (публічного захисника), в обов'язки якого входило захищати громадськість і окремих громадян від неефективного, поганого управління, брутальності чиновників, інших недоліків управління. Однак законодавчо його статус не був оформлений, оскільки в листопаді 1967 року електорат округу не підтримав ініціативи запровадження омбудсмана, і цю посаду було скасовано.

У липні 1966 року в містечку Буффало за ініціативи колективу юридичного факультету під керівництвом двох професорів було започатковано проєкт із запровадження омбудсмана міста, який діяв протягом 71 тижня з початку 1967 до 1969 року. І хоча омбудсман міста функціонував напівофіційно, проєкт мав значний успіх і відіграв велику роль у розробці та запровадженні місцевих омбудсманів у США.

На сьогодні місцеві омбудсмани діють у низці округів, міст і графств США. При цьому ми можемо виділити як представницькі моделі місцевих омбудсманів, так і виконавчі. Якщо перші більше збігаються з представницькими органами місцевого самоврядування, то останні перебувають у більш тісному зв'язку з мером чи загалом із місцевими органами виконавчої влади (з огляду на порядок призначення, роботи, звітності і т. ін.). Є також на місцевому рівні у США моделі колегіальних і одноособових омбудсманів, різноманітні спеціалізовані омбудсманівські служби.

Функціонують місцеві омбудсмани також у Швейцарії (м. Цюрих), Ізраїлі (міста Єрусалим, Хайфа, Тель-Авів), Німеччині (міста Берлін, Гессен, Саар), у головних містах Данії, у Нідерландах та інших країнах [4, с. 339–347].

Практика свідчить про наявність цілком закономірних відмінностей у підході різних держав до визначення правового статусу місцевих омбудсманів – порядок призначення, вимоги до кандидатів на посаду омбудсмана, сфери юрисдикції, повноваження, сила рішень, взаємодія з різноманітними органами влади та громадськими організаціями і т. ін.

Водночас треба відзначити, що ідея запровадження місцевих омбудсманів завоювала стійку позицію визнання їх ефективності, оскільки їхня діяльність спрямована перш за все на удосконалення механізмів контролю за органами управління і захист прав людини. Також цьому сприяє те, що місцеві омбудсмани менш політизовані, ніж національні омбудсмани; вони можуть з меншими труднощами оцінювати загальну картину ситуації щодо дотримання прав людини на місцях, оперативніше реагувати на

виявлені порушення прав людини, у них тісніший контакт із населенням, і вони можуть охопити своєю діяльністю ширше коло мешканців підвідомчої території, що робить їх ефективними і мобільними правозахисними інститутами.

Усе зазначене свідчить про необхідність підняття питання щодо запровадження цієї інституції в Україні. На нашу думку, враховуючи тенденції розвитку місцевого самоврядування в Україні, беручи до уваги невирішеність ряду питань місцевого значення, в тому числі забезпечення прав людини, запровадження місцевого омбудсмана є необхідним та своєчасним. Це необхідний крок, не зробивши якого існує загроза дискредитації та провалу муніципальної реформи в Україні. В цьому випадку ми навряд чи зможемо розраховувати на швидке й успішне її просування, і що дуже важливо, на ефективне забезпечення прав людини на місцевому рівні. Наша ініціатива щодо запровадження місцевих омбудсманів переслідує мету комплексного підходу реалізації муніципальної реформи в Україні, ефективного реагування на виявлені законодавчі прогалини у її регулюванні та проблеми, які матимуть місце при її здійсненні на практиці, що в підсумку сприятиме належному дотриманню муніципальних прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Список використаних джерел

1. Хиль-Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). Москва : Ad Marginem, 1997. 335 с.
2. Байкадамов Б. Необходимость и пути развития и укрепления национальных учреждений по правам человека в Казахстане. *Развитие национальных учреждений по правам человека в Казахстане* : матер. международного семинара (г. Астана, 2–4 октября 1999 г.). Астана : Изд-во фонда «Интерлигал», 1999. С. 13–18.
3. Майер М. Некоторые замечания касательно отношений между институтом омбудсмана, судами и прокурорами. *Развитие национальных учреждений по правам человека в Казахстане* : матер. международного семинара (г. Астана, 2–4 октября 1999 г.). Астана : Изд-во фонда «Интерлигал», 1999. С. 31–45.
4. Марцеляк О. В. Институт омбудсмана: теория і практика : монографія. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 450 с.

Мельничук Ольга Федорівна,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри публічно-правових дисциплін Вінницького державного
педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського*

Мельничук Максим Олегович,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права Вінницького інституту
Міжрегіональної академії управління персоналом*

ЛЮДСЬКА БЕЗПЕКА ЯК КРИТЕРІЙ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Реформа децентралізації публічної влади матиме продовження у післявоєнний період із багатьох причин і передусім тому, що цього прагне більшість населення України. За результатами соціологічного опитування 76,5 % українців підтримує реформу місцевого самоврядування та децентралізації влади [1]. Більшість пов'язує з цією реформою свої сподівання на краще майбутнє, адже вона є підґрунтям для успішного розвитку інших сфер суспільного життя. Якщо проаналізувати та узагальнити відповіді респондентів означеного соціологічного опитування, то можна дійти висновку, що українці прагнуть продовження реформи, бо надіються на її успішний результат – створення спроможних громад. Але в умовах війни, поряд із проблемою спроможності громад, передусім постало питання людської безпеки, зокрема в громадах. Так, 36 % респондентів зазначили, що умовою повернення українців з-за кордону є безпека в громадах [1].

За результатами опитування жителів Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської областей України, проведеного в 2020 році, до рейтингу найважливіших із запропонованих проблем, які можуть бути пов'язані із відчуттям безпеки, увійшли такі: завершення війни (46,4 %), брак грошей на їжу та базові потреби (39,4 %), корумпованість влади (39,4 %) [2, с. 12]. Якби опитування проводилося б наразі, в умовах окупації та ракетних обстрілів російськими військами території України, а також вчинення ними воєнних злочинів, то рейтинг такої причини, як завершення війни, суттєво зріс би. Це свідчить про те, що пріоритет умов, за яких людина почувається в безпеці, мінливий і залежить від певних обставин, у яких вона перебуває.

Безпечною можна вважати громаду, в якій «відсутні будь-які загрози для життя людей» [3, с. 113–128]. Людська безпека охоплює різні сфери життєдіяльності (мир, права людини, здоров'я, харчування, освіта, працевлаштування, енергетика, особиста безпека, екологія тощо) і є умовою для відновлення та повноцінного функціонування громад. Людей цікавить, як вони будуть жити і чи буде можливість задовольняти їхні життєві потреби, зокрема, «забезпечення чистого сталого довкілля, корисної освіти, надійних робочих місць, повноцінної культури, стабільних громад, міцного здоров'я, повноцінної їжі та процвітання, яке походить від свободи віросповідання, совісті, прав людини та верховенства права. Ці потреби вимагають безпеки по сусідству та культури миру» [4, с. 21].

На думку експертів, які вивчали досвід інших країн, що пройшли тривалий шлях до розбудови та сталого розвитку безпечного середовища, цьому можуть сприяти такі важливі умови: «1. Рішення місцевого значення приймаються на основі комплексного аналізу загроз із глибоким розумінням проблем та потреб жителів, які там проживають. 2. Правоохоронні органи та місцеве самоврядування спроможні забезпечити публічну безпеку і правопорядок (створено ефективну систему прогнозування, моніторингу, превенції та реагування на загрози). 3. Громада займає активну позицію і взаємодіє з відповідними державними та місцевими інституціями задля ефективного попередження й вирішення проблем безпеки. 4. Існують і розвиваються інноваційні механізми обміну інформацією та взаємодії між різними суб'єктами у сфері безпеки» [5, с. 18].

Говорячи про людську безпеку, зауважимо, що гарантування безпеки в громадах тісно пов'язане з іншими видами безпеки (національна, державна, воєнна, громадська, кібербезпека). Адже не можна гарантувати безпеку в громаді відірвано, обмежившись лише певною її територією. Невипадково ООН у Доповіді про людський розвиток 1994 року запровадила нову концепцію людської безпеки: крізь призму людей, а не територій; розвитку, а не зброї [6, с. 3]. З огляду на це, потрібно розуміти, що ціль будь-якого виду безпеки в підсумку спрямована на захист людини.

Оскільки саме в громаді створюються умови для комфортного проживання і реалізації більшості прав і свобод людини, тому так важливо мати спроможні громади, власне, на що й спрямована реформа децентралізації та місцевого самоврядування. Війна підтвердила, що тільки безпечна громада може вважатися спроможною. У зв'язку з цим потрібно з'ясувати, чи достатньо мають повноважень органи місцевого самоврядування

для гарантування людської безпеки. З цією метою проаналізуємо законодавство України і сусідніх європейських держав – Польщі та Хорватії. Так, аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування» [7] дає нам підстави стверджувати, що муніципальна влада має достатньо повноважень для того, щоб створити безпечне середовище в громаді. Вони чітко визначені на законодавчому рівні та полягають у тому, що місцеві ради уповноважені затверджувати цільові програми розвитку, які, серед іншого, мають охоплювати й питання безпечного середовища. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, мають власні та делеговані повноваження у різних сферах, що прямо або опосередковано стосуються людської безпеки.

Дослідження польських учених свідчать, що «найважливішими завданнями органів місцевого самоврядування є підтримання громадської безпеки та порядку» [8, с. 7]. Органи місцевого самоврядування беруть участь в управлінні безпекою в гміні «як під час миру, політичної та військової кризи, так і в умовах інших надзвичайних загроз» [9, с. 3]. Гміна виконує всі завдання місцевого самоврядування, які не покладені на інші його суб'єкти [10, с. 273], що збільшує її спроможність. Аналіз польського законодавства про гмінне самоврядування свідчить, що гміни мають достатньо повноважень для створення безпечного середовища. Вони закріплені в 20 пунктах Закону про гмінне самоврядування Польщі від 8 березня 1990 року. Безпосередньо гміни піклуються про громадський порядок, безпеку громадян і проведення заходів для захисту від пожеж і повеней [11].

Зміст ст. 19 Закону Хорватії «Про місцеве та регіональне самоврядування» [12, ст. 19] вказує, що органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення, які не віднесені до повноважень держави. Їхні обов'язки можуть конкретизуватися у спеціальних законах. До питань місцевого значення входить також протипожежний захист та цивільна оборона.

Отже, людська безпека – це систематична, комплексна діяльність органів публічної влади, місцевих громад, інституцій громадянського суспільства, а також міжнародних організацій, спрямована на превенцію та усунення будь-яких загроз існуванню людини, а також створення сталих умов для забезпечення верховенства права, доброго урядування, благополуччя, реалізації та захисту усіх людських прав і свобод. Особлива роль у створенні умов для її забезпечення належить органам місцевого самоврядування, які мають достатньо повноважень для здійснення систематичного, комп-

лексного захисту людини в громаді. Механізм цього захисту охоплює норми, процеси та інституції, які й гарантують людську безпеку.

Список використаних джерел

1. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади в контексті широкомасштабного російського вторгнення. Аналітичний звіт (жовтень-листопад 2022). URL : https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20221219_m/Sociology_lsg_2022.pdf
2. Міхеєва О. Безпека людини: оцінка та очікування мешканців та мешканок чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської). 2020. URL : https://www.researchgate.net/publication/345997570_Bezpeka_ludini_ocinka_ta_ocikuvanna_meskanciv_ta_meskanok_cotiroh_oblastej_Ukraini_Doneckoi_Luganskoi_Zaporizkoi_ta_Hersonskoi
3. Bonisławska B. Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. *Zeszyty Naukowe WSEL. seria: ADMINISTRACJA*. 2(1/2012).S. 113–128.
4. Granoff J. Human Security: A Strong Foundation for Multilateral Cooperation. *Cadmus. The War in Ukraine Global Perspectives on Causes and Consequences Report to the World Academy of Art&Science*, July 2022. P.18–22. URL : <http://www.cadmusjournal.org/files/pdfreprints/vol4issue6/Human-Security-A-Strong-Foundation-for-Multilateral-Cooperation-JGranoff-The-War-in-Ukraine-July-2022.pdf>
5. Шадська У. Безпека громади: пошук спільних рішень. Київ :Типографія «HUSS», 2018. 154 с.
6. Human Development Report 1994. Published for the United Nations Development Programme (UNDP). New York Oxford Oxford University Press 1994. URL : <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostat.pdf>
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. № 24. Ст. 170.
8. Rola jednostek samorządu terytorialnego w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Redakcja Lech Jańczuk. Lublin : Wydawnictwo KUL. 2014. 158 с. URL : https://repozytorium.kul.pl/bitstream/20.500.12153/1774/1/Janczuk_Lech-Rola_jednostek_samorzadu_terytorialnego.pdf
9. Raszeja-Ossowska I. Bezpieczeństwo w gminie wiejskiej. Organizacja system pomocy. 2022. URL : https://witrynawiejska.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Bezpieczenstwo-w-gminie_31_05_2022.pdf
10. Princ M., Kryska D. Local Government Tasks in Managing Migrations in the Czech Republic and Poland. *Croatian and Comparative Public Administration*. 2020. 20 (2). P. 269–298. URL : <https://hrcak.srce.hr/file/351303>
11. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>
12. Local and Regional Self-government Act. URL : <http://www.parliament.am/library/Tim/XORVATIA.pdf>

Mishyna Natalia Viktorivna,

Doctor of Law, professor

*Professor of the Department of Constitutional Law,
National University «Odesa Academy of Law»*

DECENTRALIZATION: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS' JUDGEMENTS IMPLEMENTATION²

Nowadays the principle of subsidiarity is quite popular in Ukrainian scientific literature. In addition, it is also a popular topic for the authors of the quasi-scientific articles, which reveal the problems of the organization of public power. This provides the basis for the potential of this principle to be used to the maximum in Ukraine. Therefore, an important scientific direction is to study the content of this multifaceted principle.

At the current stage, in the Ukrainian legal literature on constitutional and administrative law, the principle of subsidiarity is mentioned in the municipal context. There were even proposals to include this principle into the text of the Constitution of Ukraine by the authors of the numerous draft laws of Ukraine on «On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Decentralization of Power)» – for example, drafts with this name reg. No. 4178a dated June 26, 2014, reg. no. 2598 dated December 13, 2019, Registry No. 2598-a dated December 27, 2019 etc.

Incidentally, it hardly makes sense to include the very phrase «principle of subsidiarity» in the text of the Constitution of Ukraine. Moreover, the principle of subsidiarity is reproduced in the constitutional provisions indirectly, and at the current stage it is more expedient to focus on its implementation as fully as possible, taking into account the martial law regime.

However, there is a positive trend, according to which the phrase «principle of subsidiarity» is gradually «appearing» in the normative thesaurus more and more often. For example, in 2021 it happened more than once.

One of the examples can be the Decree of the President of Ukraine dated September 7, 2021 «On the National Strategy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine for 2021–2026». In this document, it was assumed that «strategic tasks are: ... involvement of civil society institutions in the assessment, taking into account the principle of subsidiarity of needs in

² Дослідження проведено за підтримки *Fondation Maison des sciences de l'homme* (www.fmsh.fr). L'étude a été soutenue par *Fondation Maison des sciences de l'homme*.

socially significant services, in particular social, publicizing information about its results and planned expenditures». Thus, the emphasis was placed on the fact that this principle cannot be implemented solely by the efforts of public authorities, it is also necessary to involve the organized public.

Another example is the mention of this principle in the text of the Decree of the President of Ukraine dated September 27, 2021 «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated August 20, 2021 “On the introduction of a national system of stability”». This principle was mentioned twice:

– «The introduction of a multi-level comprehensive national resilience system based on the national interests of Ukraine and taking into account international experience will contribute to the formation of the necessary capacities at the state, regional and local levels for the prevention and proper response of the state and society to a wide range of threats and rapid recovery after crisis situations»;

– «The national system of stability should be based on such principles as: ... subsidiarity – involving the separation of powers and distribution of the responsibilities, in which key decisions regarding response to threats and crisis situations are made at the lowest possible level with coordination at the highest appropriate level».

The trend continued in 2022. Thus, when amending the Law of Ukraine «On the Basics of State Regional Policy» in Article 3 «Principles of State Regional Policy» it was clarified that state regional policy is implemented on the basis of a number of principles, including the principle of «subsidiarity – the exercise of powers on the lowest level of management at which it is most effective».

In addition, the principle of subsidiarity is mentioned in Ukrainian legal literature on international law, more precisely, on European law (not as often as in the municipal legal context, but still with some frequency). It is already mentioned in a slightly different sense.

Thus, as of today, a rather paradoxical situation has arisen, when in Ukraine there are allegedly two essentially different principles, but they are called the same.

To summarize, the difference in the meaning of these principles is as follows.

In the literature on international law, it is traditionally noted that this is one of the principles of European constitutionalism, which is used in relation, firstly, to the interaction between the bodies of the European Union and the state authorities of the member states of the European Union and, secondly, to

the interaction between the state authorities and local self-government bodies. In the international law of Ukraine, the concept of «principle of subsidiarity» is used in the first sense in the context of European integration (see, for example, the Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality of October 2, 1997 to the Treaty on the Establishment of the European Community), and in constitutional law – in second meaning, i.e. in the context of decentralization of state power and municipal reform.

It is worth adding that the authors ignore the fact that the documents of the Council of Europe bodies also often refer to the principle of subsidiarity.

It is most often (statistically) mentioned in the context of the functioning of the European Court of Human Rights.

For example, in its latest decisions regarding Ukraine, the ECtHR mentioned this principle as follows:

– «The court considers, bearing in mind its subsidiary role, that the legal situation of the second and third applicants was different from the situation of the first applicant organization, and they cannot claim that they had expectations...» (paragraph 59 of the Judgement of the case «Transcarpathian Regional Union of Consumer Societies and Others v. Ukraine»);

– «The court understands the subsidiary nature of its role and recognizes that it should be careful when assuming the role of a court of first instance when deciding factual issues, if it is not inevitably required by the circumstances of a particular case. Nevertheless, he must conduct a “particularly thorough analysis”...» (paragraph 121 of the Judgement of the case «Lukashov v. Ukraine»);

– «...Given the subsidiary nature of the convention system, the ECtHR should not consider errors of factual or legal nature allegedly committed by a national court, except in cases and to the extent that they may violate the rights and freedoms guaranteed by the Convention, and when the assessment of national courts is clearly arbitrary...» (paragraph 30 of the Judgement of the case «Stetsov v. Ukraine»).

Less often, the principle of subsidiarity is mentioned in documents related to the functioning of such a body of the Council of Europe as the Congress of Local and Regional Councils.

In the Ukrainian literature on municipal law, the principle of subsidiarity was described quite succinctly and succinctly by P. M. Lyubchenko, noting that:

– «the essence of this principle is that the public authority should intervene only to the extent and within those limits, within which society and its group, ranging from individuals to the family, territorial communities and other larger

groups, are unable to satisfy their diverse needs. Thus, in accordance with the principle of subsidiarity, it is allowed to transfer powers from a lower-level power to a higher-level power only to the extent that these powers can be better exercised at a higher level»;

– «the principle of subsidiarity is the basis of the community model of local self-government, as it actually recognizes that the distribution of powers between state power and local self-government follows the “bottom-up” scheme. The priority here remains the right of the territorial community to decide which range of issues should be left to itself, and which should be transferred to the competence of state authorities».

It should be suggested to strive for terminological unification in doctrinal literature.

First, it will facilitate interdisciplinary research.

Secondly, it will provide an opportunity to get rid of the artificial «wall off» from the experience of the EU, and will be another confirmation in favor of Ukraine’s choice of the European vector of further state development.

Пархоменко Наталія Миколаївна,
*доктор юридичних наук, професор,
член-кор. НАН України,
завідувач відділу теорії держави і права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Реалії воєнного стану змінили уявлення українців щодо традиційних механізмів організації публічної влади, форм та методів її здійснення. На різних рівнях влади було запроваджено нові посади та посадові особи, нові органи, які вже понад рік виконують завдання із забезпечення громадського порядку, безпеки населення, контролю правового режиму воєнного стану та заходів, пов’язаних із життєдіяльністю в громадах.

З одного боку, такі органи покликані забезпечити обороноздатність населених пунктів, з іншого – захистити права, свободи та законні інте-

реси громадян, що мешкають на території цих міст та сіл. Саме в аспекті забезпечення прав і свобод громадян виникають проблеми, пов'язані із потребою чіткого уявлення та правової визначеності щодо повноважень нових органів влади та тих, що існували до війни, припинили або продовжують свою діяльність. Йдеться про військові цивільні адміністрації, військові адміністрації, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування – інститут народовладдя, через який здійснюють управління місцевими справами у низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів за згоди та при сприянні держави[1]. Втім, щодо доцільності функціонування чи розпуску останнього під час війни наразі тривають дискусії.

Відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації як тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, діяли у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України з 2015 року. Їх основне завдання полягало у забезпеченні безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, у виконанні повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених Законом. Тобто у випадку утворення відповідної військово-цивільної адміністрації – обласні, районні, сільські, селищні, міські ради припиняли свої повноваження. Загалом у Донецькій та Луганській областях України були утворені 19 військово-цивільних адміністрацій.

Втім, антитерористична операція тривала з 14 квітня 2014 року до 30 квітня 2018. Після АТО на сході України була введена операція Об'єднаних сил. Після 24 лютого 2022 року Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» не втратив чинності, однак відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану» у кожній області та районі України утворені військові адміністрації. Відповідно повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військово-цивільних адміністрацій припинилися.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 року № 389-VIII військові адміністрації – це тимчасові органи державної влади, які формуються указом Президента України та діють на визначеній главою держави території України, як вимушений захід для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення

разом із військовим командуванням вживання заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

24 лютого 2022 року Указом Президента України № 68/2022 на всій території України утворено 25 обласних військових адміністрацій. Обласні, Київська міська державні адміністрації набули статусу відповідних військових адміністрацій, а голови цих державних адміністрацій – посади начальників військових адміністрацій. Така ж ситуація і на рівні районів.

Втім, відповідно до Закону, військова адміністрація може бути утворена, якщо сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не виконують покладені на них Конституцією та законами України повноваження, в т. ч. унаслідок: фактичного саморозпуску або самоусунення та невиконання повноважень або припинення повноважень згідно зі законом. Тут варто констатувати, що перелік причин невиконання повноважень є невичерпним, а поняття «фактичне невиконання повноважень» потребує тлумачення щодо обсягу повноважень, які не виконуються. З огляду на це Президент отримує можливість та право вирішувати це питання щодо утворення військової адміністрації на власний розсуд, відповідно до фактичних обставин та необхідності.

Отже, фактично вже існуючі органи державної влади отримали нові повноваження, набули іншого статусу. Відповідно до ч. 2 статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації населених пунктів отримують всі 46 повноважень місцевих рад та понад 200 делегованих, які надані органам місцевого самоврядування законами України. Всі інші повноваження здійснює начальник військової адміністрації одноосібно. Частину з них можна делегувати заступникам за винятком тих, що передбачені п. 1. ч. 2 ст. 10 згаданого Закону України.

Щодо персонального або кадрового складу військових адміністрацій, то відповідно до закону, військові адміністрації населених пунктів фактично формуються з військовослужбовців військових формувань, правоохоронних органів, служби цивільного захисту, працівників, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом Збройних Сил України (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію).

Утворені в населених пунктах військові адміністрації в особі начальника (який діє на підставі постанови Верховної Ради України) виконують функції місцевої ради чи виконкому, діють від імені громад, і в їхніх

інтересах можуть приймати рішення у формі наказів та розпоряджень (переважають). Ці акти приймає начальник військової адміністрації одноособово. Тому, на відміну від органів місцевого самоврядування, при прийнятті рішень військовими адміністраціями відсутня колегіальність та можливість дотримання балансу інтересів.

У період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, а також їхніх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини першої, частини четвертої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про заходи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» щодо оприлюднення проєктів актів.

Окрім того, військові адміністрації можуть здійснювати всі правочини, в т. ч. і щодо відчуження майна, дії пов'язані з утворенням, реорганізацією та ліквідацією підприємств. Право комунальної власності визначено і захищається Законом України «Про місцеве самоврядування», втім, під час воєнного стану майно громади може бути вилучене примусово, особливо у районах бойових дій та прифронтових територіях, у т. ч. і за усним розпорядженням обласної, районної військових адміністрацій чи військовим командуванням. Втім, це не виключає пізнішого обов'язкового документування таких дій та їх підтвердження свідками.

Важливим питанням є також отримання благодійної та гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану. Зазвичай міжнародні організації, зарубіжні партнери, благодійні та волонтерські організації надають таку допомогу територіальним громадам, які мають її обліковувати на своєму балансі, хоч і від імені військової адміністрації. Останні можуть отримати таку допомогу у тимчасове користування для надання публічних послуг. Зазначені процедури є предметом уваги і контролю з боку донорів.

Що ж стосується органів місцевого самоврядування, то відповідно до ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації. Відповідно створення військової адміністрації завжди означає припинення діяльності відповідної місцевої ради. І повернення до функціонування органів місцевого самоврядування на таких територіях можливе лише після скасування воєнного стану. Втім, на територіях, де

не може бути відновлено діяльність місцевих рад чи виконкомів і нікому передати повноваження, діяльність військових адміністрацій рішенням Верховної Ради України має бути продовжена.

У депутатів місцевих рад мандат не припиняється на час воєнного стану, вони продовжують представляти інтереси громад та за необхідності оскаржувати дії військових адміністрацій на предмет законності та обґрунтованості прийнятих начальником адміністрації рішень, який несе персональну юридичну відповідальність.

Під час війни громади консолідується та беруть на себе велику частку важливих завдань гуманітарної та соціальної сфери, підтримуючи волонтерський рух, приймаючи внутрішньо переміщених осіб, формуючи та підтримуючи територіальну оборону, забезпечуючи потреби цивільних та військових, зберігаючи функціонування системи критичної інфраструктури [2]. Наразі Органи місцевого самоврядування (ОМС) усіх рівнів співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, а за потреби погоджують між собою окремі повноваження; налагоджено механізм економічної підтримки Збройних Сил України, проведено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, проводиться евакуація цивільного населення; ті громади, які постраждали від російської агресії, та нині звільнені від окупації, розпочали відбудову територій тощо [3].

Поряд із цим існує і негативний досвід. Зокрема, йдеться про випадки переходу окремих депутатів на Сході країни на сторону агресора, підривну діяльність, колабораціонізм тощо. Саме через це серед політиків іноді лунають заклики щодо ліквідації інституту місцевого самоврядування на період воєнного стану. Втім, на нашу думку, такі твердження є необґрунтованими, поспішними та неконституційними.

Отже, наразі в умовах воєнного стану одночасно співіснують та функціонують військові адміністрації, що перебрали на себе повноваження державних адміністрацій та органи місцевого самоврядування. Загалом протягом року відбулося налагодження взаємодії та конструктивного партнерства цих органів влади в ім'я здобуття перемоги і відбудови України.

Список використаних джерел

1. Місцеве самоврядування. *Енциклопедія Сучасної України* [Електронний ресурс] / Редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.] ; НАН

України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2019. URL : <https://esu.com.ua/article-67944>

2. Вийзд за кордон депутатів місцевих рад та посадових осіб органів місцевого самоврядування. URL : <https://hromady.org/vi%D1%97zd-za-kordon-deputativ-miscevix-rad-ta-posadovix-osib-organiv-miscevogo-samovryaduvannya/>
3. Савичук О. Як працює міське самоврядування в умовах воєнного стану? URL : <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/03/23/7333907/>

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

ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ ЯК ЗАСАДА ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

Майже півтора року тому парламентським Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування оприлюднено проєкт змін до Конституції України, напрацьований за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус» [1]. Однією з прикметних новел законопроєкту стало формулювання оновленого припису частини третьої його статті 132, присвяченої адміністративно-територіальному устрою. У ньому зроблено спробу конституційного закріплення субсидіарності як однієї з визнаних у європейському правовому дискурсі засад розмежування компетенції між органами публічної влади.

Попри те, що умови воєнного стану унеможливають внесення змін до Основного Закону України, що нині проблематизує актуальність згаданого питання, не можемо не згадати, що понад двадцять років тому автор цих рядків обґрунтував пропозицію закріпити засаду субсидіарності в Конституції України. Така пропозиція втілилася у формулюванні: «Публічно-правове регулювання суспільних відносин в Україні ґрунтується на принципах допоміжності (субсидіарності) та спільного блага. До

компетенції вищих та центральних органів державної виконавчої влади належить виконання лише тих функцій і завдань, котрі не можуть бути самостійно виконані підпорядкованими їм органами державної влади, а також тих, котрі в інтересах спільного блага мають виконуватися виключно вищими та центральними органами державної виконавчої влади. До компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування належить виконання лише тих функцій і завдань, які не можуть бути самостійно виконані іншими учасниками суспільного життя, не наділеними владними повноваженнями, а також тих завдань і функцій, котрі в інтересах спільного блага повинні виконуватися виключно місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» [2, с. 187].

Сьогодні легальні визначення згаданого принципу вміщено у низці законів України: субсидіарність – «реалізація владних повноважень на найнижчому рівні управління, на якому це найбільш ефективно» (пункт 5 статті 3 Закону України «Про засади державної регіональної політики» [3]; принцип субсидіарності – принцип взаємодії між різними рівнями в ієрархічній системі управління, за якої вищий рівень приймає нові рішення (правила та процедури) тільки за умови їх вищої ефективності, ніж відповідні рішення нижчого рівня (пункт 32 статті 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [4]; «принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача» (пункт 7 статті 7 Бюджетного кодексу України) [5].

Відзначимо, що в першому визначенні прикметним є типовий для пострадянської моделі управління засновок, згідно з яким повноваження спускаються «згори», а не передаються знизу. З погляду формальної логіки доволі невдалим є й сполучення ознаки «найнижчого» рівня з ознакою «рівня, на якому це найбільш ефективно». Друга дефініція, навпаки, є вочевидь ідеалістичною і такою, що не відповідає вітчизняним реаліям. Третє визначення, на попередніх, хоч і є «локальним», стосуючись лише питання розподілу коштів, однак, як видається, загалом відповідає загальноприйнятим уявленням про субсидіарність.

Зміст засади субсидіарності може бути зведено до наступних положень: 1. Соціальні функції та завдання, що їх здатні виконувати самостійно

окремі особи та їхні об'єднання – з власної ініціативи і власними засобами, не можуть бути передані будь-яким іншим спільнотам, органам та організаціям, які посідають вищий рівень у соціальній ієрархії. 2. Ті соціальні функції та завдання, що їх не здатні виконувати самостійно окремі особи, їх групи чи самоврядні об'єднання, повинні здійснюватися тими спільнотами, органами та організаціями, які займають вище щодо них становище у соціальній ієрархії. Останні мають виконувати лише ті функції та завдання, котрі приватні особи та самоврядні об'єднання не здатні виконувати самостійно. Здійснення саме цих функцій є «природним» обов'язком ієрархічно вищих спільнот, органів та організацій [2; 6–9 та ін.].

Настільки ж важливою, наскільки непростою є конкретизація засади субсидіарності. Реальне її втілення отримує різноманітні інтерпретації: так, наприклад, спираючись на цей принцип, один із авторів концепції субсидіарності О. Ньоль-Бройнінг розробляв проєкт станово-професійної організації суспільства, а іспанський філософ К. Вальверде ставив під сумнів доцільність єдиних загальнодержавних освітніх програм. З позицій субсидіарності загострюється питання про змістову характеристику «питань місцевого значення», на чому, зокрема, слушно наголошує у своїх працях проф. О. В. Батанов. Постає питання про додержання засади субсидіарності при конституційному закріпленні повноважень парламенту в пункті 29 частини першої статті 85 Конституції України в частині віднесення до повноважень ВРУ найменування і перейменування населених пунктів і районів.

Субсидіарність загалом сумісна з різними формальними моделями розподілу компетенції між рівнями соціального управління. Однак, як видається, вичерпний перелік прав та повноважень суб'єктів, що належать до нижчих управлінських рівнів, менше узгоджується із суттю субсидіарності, аніж протилежна модель вичерпного переліку прав організацій та повноважень органів влади вищих ієрархічних рівнів.

У контексті вимог статей 6 і 19 Конституції України необхідно визначити конституційне співвідношення між принципами спеціального дозволу і субсидіарності як оцінювальною засадою установчого характеру. Як видається, конфлікту між означеними принципами можна уникнути за умови відведення засаді субсидіарності (а) цільового характеру і (б) принципу тлумачення меж відносно визначених повноважень органів публічної влади.

Постає також і проблема визначення оптимального ступеня одержавлення і централізації соціального регулювання у конкретному суспільстві. Потреба подальшої організації відсічі збройній агресії РФ щодо нашої держави вочевидь свідчить не на користь децентралізації публічної влади; до цього варто додати й високі корупційні ризики, з якими пов'язані можливості децентралізованого перерозподілу коштів місцевих бюджетів. Це суттєво впливає на смислове наповнення поняття «здатність самостійно виконувати» соціальні функції та завдання, про що йшлося вище і яке, по суті, й виступає основою для визначення змісту повноважень окремих суб'єктів у системі місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних джерел

1. Зміни до Конституції України у частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». (29.11.2021). URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>
2. Рабінович С. П. Права людини у природно-правовій думці неотомізму : дис. ... канд. юрид. наук (12.00.01). НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування Акад. прав. наук України. Львів, 2003. 220 с.
3. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/156-19>
4. Про наукову і науково-технічну діяльність» : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/848-19>
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>
6. Ладивірова С. Соціальна доктрина католицької церкви в контексті теоретичного обґрунтування прав людини : автореф. дис. ... канд. філос. наук: 09.00.06. Відділення релігієзнавства Ін-ту ф-фії НАН України. Київ, 1993. 17 с.
7. Рабінович С. Субсидіарність як природно-правова засада юридичного регулювання. *Право України*. 2006. № 1. С. 25–28.
8. Максимов С. І. Ідея правової держави в контексті становлення та розвитку європейської правової культури. *Проблеми філософії права*. 2008–2009. Том VI–VII. С. 102–111.
9. Софінська І. Д. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні України та країн Європейського Союзу. Львів : Каменяр, 2014. 187 с.

Серьогін Віталій Олександрович,
доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В. Н. Каразіна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УМОВАХ «КРИХКОЇ» ДЕРЖАВНОСТІ: ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Децентралізація та зміцнення місцевого самоврядування вже не одне десятиліття є мейнстрімом світового політико-правового розвитку. Однак у контексті так званої «крихкої» державності відповідні процеси часто стикаються з низкою викликів і загроз, котрим потрібно своєчасно запобігати та протидіяти. У деяких випадках децентралізацію в умовах нестабільності загалом уважають «протипоказаною», оскільки вона призводить до посилення відцентрових сил, які можуть заохочувати сепаратизм і, отже, загострювати конфлікти та, зрештою, підштовхує крихкі державні структури до межі їх зламу. З іншого боку, саме в умовах нестабільності особливо часто виникає попит на нові моделі політико-інституційного порядку, і, зокрема, на інституційні рішення щодо розподілу завдань, відповідальності, ресурсів і повноважень щодо формування і здійснення політики між різними рівнями публічної влади аж до місцевого рівня. Отже, є аргументи для розуміння сприяння децентралізації не лише як ризику, але й як можливого внеску в подолання нестабільності та конфліктів.

Загальновизнаного й закріпленого в міжнародному праві визначення крихкості на сьогодні не існує. Так, згідно з розробленими ОЕСР та Комітетом сприяння розвитку «Принципами ефективної міжнародної взаємодії в крихких державах і ситуаціях» (2007 року) держави вважаються нестабільними чи «крихкими» (англ. *«fragile»*), коли вони більше не мають волі чи спроможності виконувати ключові функції щодо боротьби з бідністю та сприяння розвитку, або щодо гарантування безпеки свого населення та прав людини [1, с. 7]. Натомість у політичних рекомендаціях «Підтримка державного будівництва в ситуаціях конфлікту та нестабільності» (2011 року) вже не так прямо наголошено на факторі відсутності волі; у цьому документі радше наголошено, що в умовах нестабільності («крихкості») довіра та взаємні зобов'язання між державою та її громадя-

нами є слабкими, і що часто лише невеликі та виняткові коаліції правителів беруть участь у політичній владі [2, с. 21].Ґрунтуючись на тому ж базовому підході, «Нова угода щодо участі в крихких державах», узгоджена між донорами ОЕСР та нестабільними державами наприкінці 2011 року в Пусані, сформулювала *п'ять цілей розбудови миру та державотворення* для протидії крихкості: легітимна політика; безпека; справедливість; економічні основи, доходи та послуги [3].Сьогодні «крихкість держави», як її зараз називають на міжнародному рівні, розглядають як ключову перешкоду для розвитку, йнаквназгода, що вона існує в різних формах.

У правовій доктрині вирізняють різну кількість параметрів(вимірів) крихкості держави (докл. див.: [4]). Зокрема, Й. Гревінгольт і Х. Хальденванг вирізняють три таких виміри [5, с. 3]:

1. Вимір спроможності: держава має слабку здатність надавати основні послуги.

2. Вимір владності: державна монополія на насильство слабка, що виражається у високому рівні політичного чи кримінального насильства.

3. Вимір легітимності: претензії правителів представляти «хороший» або «законний» політичний порядок не визнають члени суспільства.

У всіх трьох вимірах основним фокусом розгляду є здатність державних інституцій конструктивно взаємодіяти з населенням. Отже, крихкість держави безпосередньо стосується відносин між державою та громадянським суспільством. Відповідно, державне будівництво, що має на меті сприяння подоланню нестабільності, не може обмежуватися лише питаннями адміністративної та бюрократичної функціональності, але також має зосереджуватися на відносинах між державою та населенням з погляду кожного з вимірів крихкості. У зв'язку з цим у Звіті про світовий розвиток (2011 року) саме легітимні інституції (*legitimate institutions*) та управління (*governance*) визначено як ключові питання для розвитку безпеки, верховенства права та зайнятості в умовах нестабільності [6]. Останні результати дослідження Німецького інституту розвитку також свідчать про те, що зміцнення легітимності держави має ключове значення з погляду подолання нестабільності в різних початкових контекстах [7].

Це породжує особливий виклик: з одного боку, подолання нестабільності має призвести до стабілізації; з іншого, однак, це передбачає політичну трансформацію владних відносин, що зумовлює (принаймні тимчасову) нестабільність. Кінцевою метою реформ є стійка державність, що означає ситуацію, в якій держави здатні ефективно долати тиск

змін, враховуючи раптові екзогенні (спричинені ззовні) потрясіння, без системних криз, і здатні впроваджувати адекватні адаптаційні заходи. Проте шлях до досягнення цього означає проходження тонкої межі між стабілізацією та дестабілізацією.

Децентралізація як системна реформа вертикального розподілу влади в державі є особливо чутливою до суспільних конфліктів. Загалом кожен випадок реформи децентралізації означає зміну владних відносин. На цій основі він може забезпечити свідому відповідь на проблеми нестабільності, що виникають через те, що конкуруючі групи населення сприймають центральний урядовий розподіл влади як недостатній. У крихких державах на децентралізацію покладають особливо великі надії. Крихкість часто є довгостроковим результатом необґрунтованих претензій центрального уряду на користь невеликої правлячої еліти. З цього погляду, децентралізація поділяє владу, примножує центри влади, а отже, збільшує можливість маргіналізованих груп населення брати участь у політичній владі. Однак варто зазначити, що децентралізація також може стосуватися реформ, які розширюють вплив центрального уряду на ті території країни, які раніше виходили з-під його контролю. Крім того, у слабкому інституційному контексті децентралізація також може містити зерно розпаду держави. Частина еліти, яка контролює централізовану владу (а також частина міжнародної спільноти держав), часто розглядає це як явне «протипоказання». Це стосується, зокрема, «федералізації», яку прихильники та противники в Україні часто розглядають як передвісник відокремлення, і тому її рішуче підтримують або відхиляють залежно від їхньої позиції.

Застосовуючи наведені вище доктринальні ознаки «крихкості» держави до вітчизняного досвіду державного будівництва, можемо стверджувати, що всі вони були притаманні вітчизняній державності протягом усіх років незалежності, принаймні до початку 2022 року. І тільки в умовах воєнного стану, перед обличчям зовнішнього ворога, владність і легітимність української держави об'єктивно посилилися.

Як можна виміряти «успіх» децентралізації? Науковці запропонували декілька критеріїв для розгляду, перш за все економічне зростання, (рівний) доступ до державних послуг, політичну інтеграцію та зменшення корупції [8]. Загальної теорії децентралізації в нестабільних умовах поки що немає. Проте з огляду на згадані вище аспекти нестабільності, очевидно, що особливе значення мають функції децентралізації щодо поліп-

шення ефективності надання публічних послуг і політичної діяльності, а також зміцнення конституційної легітимності влади через орієнтоване на громадян державне управління та місцеве самоврядування.

Цілком зрозуміло, що в умовах воєнного стану продовження конституційної реформи щодо децентралізації публічної влади в Україні є неможливим. Втім по завершенні війни питання щодо продовження названої реформи неодмінно буде поставлене на порядок денний: кимось – із цілком державницьких позицій, а кимось – як інструмент політичної боротьби. Але в будь-якому випадку цю реформу треба буде продовжувати, при цьому «крихкість» держави ще більше посилиться необхідністю повоєнного відновлення країни в умовах зростання економічних і демографічних диспропорцій. У цьому контексті стратегія і тактика децентралізації в нашій державі має бути переглянута: структурно-функціональні зміни мають бути доповнені комплексом заходів, спрямованих на посилення спроможності, владності та легітимності публічної влади, а також на зміцнення її зв'язків із громадянським суспільством.

Список використаних джерел

1. OECD & DAC (Development Assistance Committee). 2007. Fragile states: Policy commitment and principles for good international engagement in fragile states and situations. URL : <https://www.oecd.org/dataoecd/43/48/38293448.pdf>
2. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2011. Supporting statebuilding in situations of conflict and fragility: Policy guidance. Paris, 2011. URL : <https://doi.org/10.1787/9789264074989-en>.
3. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. (2011). A new deal for engagement in fragile states. URL : https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/07/69/07692de0-3557-494e-918e-18df00e9ef73/the_new_deal.pdf.
4. Grävingholt J., Ziaja S., Kreibaum M. Disaggregating state fragility: A method to establish a multidimensional empirical typology. *Third World Quarterly*. 2015. Vol. 36. P. 1281–1298.
5. Grävingholt J., von Haldenwang Ch. The Promotion of Decentralisation and Local Governance in Fragile Contexts: Discussion Paper. Bonn : DIE, 2016. 27 p.
6. World Bank. Avoiding the Fiscal Pitfalls of Subnational Regulation How to Optimize Local Regulatory Fees to Encourage Growth. Washington, DC: World Bank, 2011. URL : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/941801468330899503/pdf/826030WP0Fisca00Box379865B00PUBLIC0.pdf>
7. Fiedler C. Towers of strength in turbulent times? Discussion Paper 6/2015. Bonn : DIE, 2015. 82 p. URL : https://www.idos-research.de/uploads/media/DP_6.2015.pdf

8. von Haldenwang C., Faust J. GIZ support to decentralization and local governance reforms: Changing markets, core strengths, future opportunities. Eschborn : GIZ, 2012. 84 p.

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

ЕФЕКТИВНІСТЬ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЯК ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

Перша спроба врегулювати питання управління територіями в умовах ведення воєнних дій була зроблена у 2015 році, коли був прийнятий закон про військово-цивільні адміністрації. Станом на сьогодні можна виділити чотири види публічних адміністрацій, передбачених законодавством України: державні (цивільні); військово-цивільні: «призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії РФ» (ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» (2015); військові адміністрації, створені відповідно до положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (2015) [1]; окупаційні РФ (ЗУ «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (2018).

24 лютого 2022 року одночасно із запровадженням воєнного стану в Україні указом Президента України були створені відповідні обласні військові адміністрації [2]. Однак уже через два місяці дії воєнного стану з'ясувалося, що ЗУ «Про правовий режим воєнного часу» недостатньо враховує реалії, з якими стикнулися органи публічної влади після початку повномасштабної агресії з боку РФ.

Відповідно у травні 2022 року його було доповнено [3], у тому числі положеннями, що передбачали створення військових адміністрацій у межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом. У цьому випадку Президент України отримав право призначати та звільняти начальника військової адміністрації населеного пункту за пропозицією Генштабу ЗСУ або відповідної облдержадміністрації. Тобто фактично йдеться про концентрацію владних повноважень у руках глави держави, що є цілком виправданим в умовах воєнного стану задля збереження керованості країною. До того ж у випадку виявлення фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади законодавства начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генштабом ЗСУ порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

Президент України скористався своїм правом створювати військові адміністрації на місцевому рівні й станом на кінець квітня 2023 року було створено 160 військових адміністрацій (див. табл. 1).

Таблиця 1

Область	Міська адміністрація	Сільська адміністрація	Загалом
Донецька	23	12	35
Запорізька	8	19	27
Київська		1	1
Житомирська		1	1
Луганська	8	18	26
Миколаївська	1	2	3
Харківська	4	13	17
Херсонська	8	40	48
Чернігівська	1		1
м. Київ	1		1
Всього	54	106	160

Найбільше їх було створено на території областей, де велися бойові дії, а також низку військово-цивільних адміністрацій, що існували з 2015 року, переведено у статус військових адміністрацій. Зазвичай цей крок не супроводжувався кадровими змінами у керівних органах, за винятком Чернігівської міської ради, де мер був відсторонений від виконання обов'язків на рік за рішенням суду. 4 квітня 2023 року у зв'язку з набуттям чинності вироку Вищого антикорупційного суду був звільнений з посади мер Полтави, однак станом на кінець квітня 2023 року відповідна військова адміністрація не була створена.

Тож, оцінювати ефективність роботи таких адміністрацій поки що складно. Можна лише вказати на зародження конфліктної ситуації між міською радою Чернігова та керівником військової адміністрації, що має яскраво виражене політичне забарвлення. При цьому варто зазначити, що у публічному просторі конфліктів між головою військової адміністрації та самоврядними органами столиці не спостерігалось. Дещо легше оцінити ефективність роботи військових адміністрацій на обласному рівні. Керуючись терміном перебування на посаді їхніх голів. З початку повномасштабного вторгнення РФ відбулося 17 кадрових перестановок на рівні голів обласних адміністрацій (у тому числі й Київської міської військової адміністрації) в 11 областях України (у 40 % регіонів) (див. табл. 2). З них у десяти випадках (59 %) були призначені особи з досвідом роботи в силових органах: Міністерстві внутрішніх справ, прокуратурі та у Збройних силах України. Тобто цивільні керівники не завжди справлялися із завданнями в умовах воєнного часу, що виправдовувало необхідність їх заміни на кадрових силовиків. Однак досвід призначення військових на управлінські посади далеко не завжди був успішним. Так були зняті зі своїх посад двоє військових із ЗСУ у Київській міській військовій адміністрації та Київській обласній адміністрації: одного замінили військовим, іншого – цивільною особою.

Прикметно, що звільнення територій не вплинуло на кадрові ротації. Так, хоча частина Херсонської області була звільнена у листопаді 2022 року, кадрові ротації відбулися лише у лютому 2023 року. Керівництво Харківської області, території якої також майже повністю були звільнені у вересні 2022 року, з 24 грудня 2021 року здійснює О. Синегубов, який має досвід роботи в МВС та попередньо очолював Полтавську ОДА.

Таблиця 2

Область	Голова адміністрації	Термін перебування	Робота в силових органах
Дніпропетровська	Резніченко В. М.	10.12.2020–24.01.2023	–
	Лисак С. П.	7.02.2023–	СБУ
Запорізька	Старух О. В.	18.12.2020–26.01.2023	–
	Малашко Ю. А.	7.02.2023–	СБУ
Київська міська військова адміністрація	Кличко В. В.	25.06.2014–1.03.2022	–
	Жирнов М. М.	1.03.2022–21.10.2022	ЗСУ
	Попко С. М.	21.10.2022–	ЗСУ
Київська	Кулеба О. В.	8.02.2022–15.03.2022	–
	Павлюк О. О.	15.03.2022–21.05.2022	ЗСУ
	Кулеба О. В.	21.05.2022–24.01.2023	–
	Кравченко Р. А.	10.04.2023–	Прокуратура
Кіровоградська	Чорна М. В.	27.05.2021–7.03.2002	–
	Райкович А. П.	7.03.2022–	–
Луганська	Гайдай С. В.	25.10.2019–15.03.2023	–
	Лисогор А. В.	12.04.2023–	МВС
Одеська	Гриневецький С. Р.	27.11.2020–1.03.2022	–
	Марченко М. М.	1.03.2022–15.03.2023	ЗСУ
	–		
Сумська	Живицький Д. О.	25.06.2021–24.01.2023	–
	Артюх В. М.	12.04.2023–	ЗСУ
Херсонська	Лагута Г. М.	26.10.2021–9.07.2022	МВС
	Бутрій Д. С. (т. в. о.)	9.07.2022–3.08.2022	–
	Янушевич Я. В.	3.08.2022–24.01.2023	–
	Прокудін О. С.	7.02.2023–	МВС
Хмельницька	Гамалій С. В.	3.12.2020–15.03.2023	–
	–		
Черкаська	Скічко О. Д.	29.01.2020–1.03.2022	–
	Табурець І. І.	1.03.2022–	ЗСУ
Чернівецька	Осачук С. Д.	29.11.2019–11.07.2022	–
	Запаранюк Р. В.	11.07.2022–	–

Простежується певний консерватизм у кадрових ротаціях в умовах воєнного стану. З цивільних призначенців на посади голів ОДА двоє мали попередній досвід управлінської роботи в органах місцевого самоврядування тої ж області. Так головою Кіровоградської ОДА був призначений мер Кропивницького.

За результатами одинадцяти місяців воєнного стану у січні 2023 року було звільнено 4 голів ОДА: нові призначення в Дніпропетровській та Запорізькій областях відбулися практично одразу, а Київська та Сумська ОДА чекали на нових губернаторів майже три місяці. Станом на 28 квітня 2023 року залишаються вакантними посади голів ОДА у Хмельницькій та Одеській областях.

З огляду на те, що війна триває уже понад 400 днів, а керівництво державою зберігає контроль за ситуацією на місцях, то військові адміністрації можна вважати адекватним інструментом для вирішення управлінських завдань в умовах воєнного стану.

Список використаних джерел

1. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
2. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

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

ПОТРЕБИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Українська система адміністративних послуг, і зокрема мережа центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) має позитивні оцінки громадян і суб'єктів господарювання та отримала визнання ЄС як успішний приклад втіленої реформи. Станом на лютий 2022 року (до початку повномасштабної війни) в Україні функціонувало 1 027 ЦНАП, а також 1 712 віддалених робочих місць, 124 терпідрозділи та 28 мобільних ЦНАП. Але найголовніше, що у цих точках доступу до послуг поступово ставали доступними саме найнеобхідніші (базові) адмінпослуги.

Ключовий рецепт успіху цієї реформи – це опертя на мотивацію та гнучкість органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Орієнтація на мешканця громади – виборця, бажання досягати видимі і швидкі результати, конкуренція між громадами є основними рушіями прогресу.

Важливо, що, крім повноваження ОМС утворювати ЦНАП та організувати їх роботу, було також враховано потребу функціональної децентралізації, тобто делегування повноваження від держави (в особі органів виконавчої влади) до компетенції ОМС. У 2015 році були ухвалені закони щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, а також юридичних осіб та ФОП. Повноваження були делеговані від Мін'юсту до ОМС. У результаті кількість державних реєстраторів зросла у рази, зникли черги та причини для корупції. Ці послуги поступово стали інтегровані у більшість ЦНАП.

Ще успішнішою виявилася сфера реєстрації місця проживання, де повноваження були делеговані від Державної міграційної служби до ОМС – територіальних громад. У результаті ця група послуг наразі є найкраще інтегрованою у ЦНАП, на рівні до 100 %. Строки надання послуги зменшилися з тижня до 1 дня, а при належній організації – послуга надається невідкладно. Послуга також представлена у значній кількості ВРМ та/або старостатів.

Звідси наголосимо ще раз рецепт успіху – повноваження, за які відповідає ОМС легше і швидше інтегруються у ЦНАП. Адже ОМС може само-

стійно організувати всю процедуру їх надання. Не потрібна складна взаємодія з бек-офісом (іншим органом) та подвійне опрацювання справи.

Треба загалом відзначити зв'язок ідеї ЦНАП із загальною децентралізаційною реформою, тобто укрупненням територіальних громад. ЦНАП став важливим елементом реформи, адже дозволяє вирішувати проблеми територіальної доступності до адмінпослуг. Завдяки ЦНАП можна зберігати територіальну доступність до послуг-повноважень ОМС та наближати послуги державної влади до споживачів. Як-от, це відбувається з паспортними послугами тощо. Проте останнє завжди складніший шлях.

Тому вкотре варто нагадати низку пропозицій, які задекларовані в офіційних документах державної політики [1], але досі не виконані.

Стратегічний напрям, який є важливим для громадян та бізнесу, ОМС, держави – це власне децентралізація повноважень з надання адмінпослуг. Укрупнення громад відбувалося не заради спрощення управління громадами зі столиці, а для покращення їхньої власної інституційної спроможності задля вирішення справ людей якомога ближче до людей. Саме завдяки децентралізації забезпечується територіальна доступність до послуг (адже тільки ОМС може забезпечити послуги у кожній громаді), інтегрованість послуг у ЦНАП (делеговані повноваження найповніше включені у ЦНАП), клієнтоорієнтованість. Тому цю політику, яка фактично загальмувала після 2016 року, потрібно відновити.

Які ж конкретно сфери можуть бути вже делеговані ОМС.

Найперше, і найважливіше – це соціальний захист/адміністративні послуги соціального характеру (далі – АПСХ). Ця група послуг має найбільший потенціал для кращої організації завдяки децентралізації. Це всі державні допомоги, житлові субсидії, соціальні статуси. Сферу адмінпослуг доцільно було делегувати ОМС, тим паче, що для половини населення України ці послуги вже надавали УСЗН ОМС у (колишніх) містах обласного значення. І навіть найперший та найінтегрованіший ЦНАП України – у Вінниці – вказував оптимальний шлях залучення АПСХ до ЦНАП.

Проте у 2022 році Уряд несподівано обрав варіант з передачею основних повноважень сфери соціального захисту не до ОМС, а до іншого державного органу – Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) [2]. Наразі ще складно робити висновки щодо ефективності цього рішення. Його основною причиною називали високий рівень цифровізації робочих процесів у ПФУ та найширшу серед державних органів мережу територіальних структур. Хоча насправді найбільшу територіальну мережу публічної

адміністрації становлять ОМС, їх ЦНАП з ВРМ, старости. Якщо держава (ПФУ) має якісні електронні сервіси, то треба було надати доступ ОМС до цих інструментів, реєстрів.

Нині є ризик територіального віддалення послуг від споживачів. Адже ПФУ має свої «сервісні центри» лише приблизно в третині територіальних громад. Співпраця ПФУ з ЦНАП ОМС останні роки теж майже не розвивалася. Отже, на цьому прикладі видно, що держава поки не довірила для ОМС наймасштабнішу сферу – сферу соціального захисту. Хоча це очевидно найбільше б відповідало саме інтересам споживачів цих послуг. Відбувається зворотний процес – централізація, тобто перехід повноважень від ОМС до державних органів.

Суттєво «меншою», але водночас дуже чутливою, навіть «лакмусовою» з погляду оцінки загалом децентралізаційної реформи є інша група послуг – реєстрація актів цивільного стану (РАЦС). У менших територіальних громадах, до 2020 року базові повноваження з реєстрації народження, шлюбу, смерті завжди виконувалися ОМС. Щоб не допустити віддалення цих послуг з колишніх сільрад, у зв'язку з різною компетенцією у (колишніх) міст обласного значення, а також реальною практикою у «старих райцентрах», у квітні 2021 року Парламент ухвалив Закон № 1427-ІХ, який дозволив усім територіальним громадам виконувати ці три базові повноваження РАЦС.

Але Закон майже не реалізовано. За 2021 і 2022 роки ОМС надали лише 13 % послуг з реєстрації народження, шлюбу, смерті. Інші 87 % надали відділи ДРАЦС Мін'юсту, тобто міністерство. Тому у сфері РАЦС і уряд, і парламент, і ОМС повинні активніше виконувати вимоги Закону, а головне – забезпечити обіцянку, що послуги не будуть віддалятися від людей.

Для усіх цих кроків з делегуванням повноважень є важлива умова, яка суттєво заохотить ОМС – це встановлення адекватних розмірів плати за адмінпослуги (крім «безоплатного» соціального захисту). Тобто послуги мають бути достатньо компенсаційними (як-от, у паспортній сфері чи сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно). І саме для цього народні депутати України, разом із науковцями, громадськими експертами та всеукраїнськими асоціаціями ОМС підготували законопроект «Про адміністративний збір» (реєстраційний номер 4380). Він пропонує підняти до адекватних окремі мізерні розміри адмінзбору (як-от, за реєстрацію шлюбу це досі 85 копійок), або встановити платність за більшість безоплатних сьогоднішніх послуг розміри у діапазоні 100–200 грн (як-от, реєстрація бізнесу, землі, послуг РАЦС, «сільський нотаріат» тощо). Сплата

споживачем хоча б частини компенсаційних витрат допоможе забезпечити сталість системи: зберегти достатню кількість персоналу, покривати видатки на витратні матеріали, цифровізацію тощо. Криза публічних фінансів через війну – це ще один привід повернутися до найшвидшого розгляду цього законопроєкту.

Є багато інших пропозицій як покращувати доступність адмінпослуг.

Зокрема кілька років не вирішується проблема доступу до професії державного реєстратора нерухомості та бізнесу. Одна з головних причин у тому, що Мін'юст запровадив тестування у цій сфері для посадових осіб ОМС, але фактично його не проводить з липня 2021 року. Це нині перешкода і для економічного відновлення та навіть просто для формування справ щодо відшкодування збитків, заподіяних унаслідок війни.

ПФУ не враховує специфіку своєї категорії споживачів і робить акцент тільки на електронні сервіси. Натомість просте рішення – дозволити ЦНАП виконання функцій фронт-офісу щодо послуг самого ПФУ – не використовується. Через це досі немає змоги у ЦНАП замовити навіть допомогу на поховання. Хоча і це повноваження можна було б навіть делегувати ОМС.

Отже, треба поетапно відпрацьовувати найважливіші групи адмінпослуг (базові послуги), делегувати їх до компетенції ОМС, інтегрувати їх ЦНАП; за можливості, наближати у старостинській округи. Нагадаємо, що це, насамперед: реєстрація актів цивільного стану, місця проживання, нерухомості, бізнесу, землі; паспортні послуги, соціальний захист.

У фокусі має бути доступність послуг і комфорт для кожного громадянина незалежно від місця проживання (у місті чи сільській місцевості); незалежно від його/її цифрових навичок і наявності технічних засобів. Тому про децентралізацію повноважень; інтеграцію послуг у ЦНАП; раціоналізацію та законодавче впорядкування відносин щодо оплати адміністративних послуг потрібно пам'ятати, адже ці напрями державної політики, у комплексі з цифровізацією, забезпечують доступність і належну якість послуг.

Список використаних джерел

1. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р.
2. До уваги громадян: Зміни у порядку надання житлових субсидій з грудня 2022 року. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/do-uvagi-gromadyan-zmini-uporyadku-nadannya-zhitlovih-subsidij-z-grudnya-2022-roku>

ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ

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

Бочарова Наталія Василівна,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля*

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ДИЗАЙН МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ХХІ СТОЛІТТЯ

Процес децентралізації публічної влади в Україні пов'язаний із необхідністю внесення змін до її Конституції, які мають спиратися у тому числі на сучасний світовий конституційний досвід та теоретичні досягнення світової конституційної думки.

Загальновідомо, що будь-яка конституція уособлює певну систему правових норм, які взаємодіють між собою. Способи та методи оформлення цієї системи у сучасній теорії конституціоналізму називаються конституційним дизайном. Використання поняття «конституційний дизайн» набуває все більшого розповсюдження, причому не тільки в теорії, а й у практичному втіленні сучасного конституціоналізму [1]. Профільна терміно-лінгвістична система виникла у 90-ті роки ХХ століття на фоні великого суспільного інтересу до конституційно-правових реформ у процесі демократичного транзиту країн Східної Європи [2]. Попри всі диску-

сії про її змістовне наповнення існує загальний консенсус серед зарубіжних дослідників щодо розуміння її в сенсі побудови конституцій, конституційного проектування і конструкції конституційних норм [3].

Дизайн-орієнтований підхід все частіше використовується в порівняльно-конституційних дослідженнях, пов'язаних зі складною і суперечливою феноменологією муніципалізму. У предметну сферу конституційного дизайну в такому випадку входять проблеми адміністративно-територіального устрою, взаємовідносини верховної влади і місцевого самоврядування (як різних рівнів єдиної публічної влади. – *Авт.*), моделі устрою муніципальної влади (публічної самоврядної /муніципальної/ влади. – *Авт.*) [4] та її роль у розвитку демократії [5].

Однією з актуальних проблем у межах муніципальних досліджень останнього часу є проблема конституційного статусу міст. Місто як самостійний предмет доктринальної теоретизації та вивчення, є не тільки малодослідженою, а й досить конфліктогенною галуззю конституційного права – по-перше, тому що саме на цьому рівні управління проявляються найбільші суперечки міської влади з центральною владою за володіння відповідними компетенційними повноваженнями; по-друге, саме місто об'єднує електоральний корпус населення, що обирає центральну владу, і тому вплив саме міської муніципальної влади на формування позиції відносно центральної влади, формування виборчих переваг вельми важко переоцінити. Крім того, по-третє, причини також вбачаються у тому, що всі наведені вище аспекти є свідомо сучасної дії визначених ще вестфальською нормативною системою конституційних механізмів просторового управління, які побудовані на принципі збереження державою верховенства юрисдикції над своєю територією. Конституційний розподіл повноважень, який сформувався в епоху до виникнення мегаполісів, априорі робить місто системно слабким і нерепрезентативним, тобто таким, що не відповідає реаліям ХХІ століття й особливій ролі колективних суб'єктів права – територіальних громад у загальноєвропейському будівництві. Отже, статус міст як «занедбаних конституційних гравців» [6] в умовах інтенсивної урбанізації обмежує їх можливості у сфері національного політичного представництва, податкових повноважень, впливу на формування політичних рішень на загальнодержавному рівні, вирішенні екологічних проблем, боротьбі зі злочинністю тощо.

Також треба розуміти і враховувати, що зараз у містах проживає більше половини населення світу, а до 2050 року воно становитиме більше

трьох четвертих. Прогнози показують, що мегаполіси з населенням 50 або навіть 100 мільйонів жителів виникнуть до кінця століття, переважно на Глобальному Півдні. Ця зміна знаменує серйозну та безпрецедентну трансформацію організації суспільства, як просторово, так і геополітично. Однак сучасні конституційні інститути та уява у майбутньому доктринально-теоретичному й організаційно-компетентному супроводженні і забезпеченні їх існування і функціонування, – просто не встигають за цією новою реальністю. Міста залишаються практично відсутніми, як могутній системоутворюючий суб'єкт державотворення та могутній осередок людської цивілізації, причому, як у конституційному праві та конституційній думці, не кажучи вже про порівняльні конституційні дослідження загалом. Тому оскільки світ інтенсивно та з надзвичайною швидкістю урбанізується, нове мислення, новий більш сміливий та продуктивний підхід до розуміння, оцінювання значення і ролі конституціоналізму й урбанізації у їх взаємному зв'язку і синергетичній взаємодії є вкрай необхідним.

Саме тому зарубіжні дослідники-конституціоналісти та муніципалісти прагнуть створити нову концепцію про феноменологію міст та ролі міста в конституційній думці, конституційному праві та конституційній практиці. Свідомством цього є поява не лише окремих аналітичних статей, але і фундаментальних монографічних досліджень, серед яких виділяються другий випуск «Щорічника європейського конституційного права» (European Yearbook of Constitutional Law) – щорічне видання, присвячене вивченню конституційного права. Щорічник є форумом для поглибленого аналізу та обговорення нових змін у конституційному праві в Європі та за її межами. Кожен випуск присвячений певній темі, під загальною назвою «Міста в конституційному праві» [7], академічний збірник «Міста у федеральній конституційній теорії» [8], монографія професора Р. Гіршля «Місто. Держава. Конституціоналізм і мегаполіс» [9]. Окрім того, з'являється зростаюча кількість публікацій, які досліджують процеси урбанізації і мегаполіси через використання різних епістемологічних підходів. Вони створюють фактично первинну і продуктивну основу для дискусії про роль і місце міст у конституційному праві. Наприклад, феномен урбанізації і нової політичної ролі міст висвітлюється з позиції соціальної теорії і філософії. Класичною в цьому плані стало дослідження А. Лефевра «Урбаністична революція» [10].

Актуалізується проблематика визначення нової ролі міст у міжнародних відносинах і вирішенні управлінських проблем міського самоврядування поза межами національних держав [11]. Активно досліджується роль міст у процесах глобалізації (поява «глобальних міст»), водночас окреслюються суперечливі тенденції впливу глобалізації на міський розвиток. З одного боку, вихід міст на міжнародну арену викликав захоплення і певний ентузіазм щодо обмеження впливу національних інституцій на мегаполіси. В цьому руслі виникали ідеї створення «глобального парламенту мерів» (наукова робота Р. Барбера «Якби мери правили світом: Неблагополучні нації, Зростаючі міста» [12]) та використання інтернет-мереж типу UCLG (United Cities and Local Governments (UCLG) – глобальна мережа міст, місцевих, регіональних і столичних муніципалітетів та їхніх асоціацій, що прагне представляти, захищати та посилювати голоси місцевих і регіональних урядів (Див.: URL : <https://www.uclg.org/en/organisation/about>) в організації міського управління. Ці мережі імітують форму державно-орієнтованих міжнародних організацій та функціонують як глобальні форуми, що просувають наднаціональну роль міст в управлінні різними областями, в тому числі й актуальнішими, наприклад, такими як глобальний клімат. Не менш важливим, і це також необхідно враховувати у процесі наукових досліджень, є й те, що залучення міст у глобальний правопорядок викликало конфлікти між центральними урядами, державно-орієнтованими міжнародними організаціями та місцевими органами влади міст.

Частина мегаполісів проголосила своє глобальне лідерство на міжнародній арені, тоді як інші міста використовували міжнародну діяльність, щоб забезпечити шанси на виживання в глобалізованому світі з його викликами у вигляді глобалізованої економіки, зміни клімату, міграції тощо. На цьому тлі зароджується «новий муніципалізм» як «всесвітній соціальних рух за демократичні перетворення міст» [13].

На думку фінського дослідника А. Лаббафі, вихід міст на міжнародний рівень «надихне нового змісту в усталені конституційні концепції, такі як загальне благо і субсидіарність, а також наше розуміння відносин між місцевими та центральними органами влади. Іншими словами, участь міст у глобальних структурах політики та нормотворчості дозволяє їм імпортувати свою власну політику та нормативні цілі, які або більш амбітні, ніж цілі центральних урядів, або навіть іноді суперечать цілям їхнього центрального уряду чи урядів штатів, на більш високий рівень у федеральних системах» [14].

Отже, треба констатувати, що міста першими усвідомили обмеженість ролі держав в умовах економічної глобалізації і почали грати самостійну економічну та соціальну роль. Аналітики фіксують актуальність і значущість міської політики в епоху глобального капіталу. Багато мегаполісів самостійно розширяли соціальні послуги, підвищували заробітну плату, сприяли перерозподілу соціального забезпечення. На цій підставі американський дослідник Т. Шраггер (Schragger) стверджує, що міста можуть реально управляти, незважаючи на конституційне замовчування. Але «спектр міської політики обмежується конституційною структурою, яка слугує інтересам державних і федеральних чиновників» [14]. Наявність слабких міст – це перш за все політичний вибір, який має бути подоланий у результаті конституційного реформування у визначенні статусу і компетенції міського самоврядування. За нових умов інтенсивної урбанізації міста повинні бути у центрі економічного, політичного і правового мислення. Ба більше, конституційні зміни щодо них є невідкладними і невідворотними.

Нові лінії сучасних конституційних і муніципальних досліджень визначилися у роботах з інноваційною тематикою щодо «конституціоналізації міст» [15], «міського суверенітету» [16], «міського громадянства» [17]. Вони, як правило, використовують міждисциплінарні підходи. Багато їхніх положень може бути предметом дискусій, але спостерігається показова і стійка тенденція методологічно напряму пов'язувати міста з конституціями і конституційним правом.

При цьому треба наголосити на тому, що обговорення науковцями «міської проблематики» супроводжується переосмисленням певних ключових концептів, теорій, концепцій, принципів та методологій. Наприклад, при визначенні методологічних засад взаємовідносин міст із центральною владою все більше дослідників спирається на концепцію «позитивного конституціоналізму», яку обґрунтував Н. В. Барбер у резонансному дослідженні «Принципи конституціоналізму» [18]. Тут учений визначив конституціоналізм не просто як синонім юридичного обмеження держави. На противагу концепції держави М. Вебера, що обґрунтовувала насамперед «просторовий етатизм» ХХ століття, який фактично напряму і однозначно перешкоджав конституційному визначенню статусу і повноважень міст, він звертається до теорії держави Аристотеля, за якою існування держави пов'язано зі здатністю та обов'язком влади підвищувати добробут людей. Цей доктринальний підхід сучасні дослідники

пропонують покласти в основу визначення основоположних і стратегічних підвалин взаємовідносин центральної влади і місцевого самоврядування на базі сумісної мети забезпечення добробуту та безпеки громадян [19] (жителів-членів територіальної громади. – *Авт.*).

Дослідження конституційного становища міст у просторі і часі, роль міських адміністрацій як «квінтесенцій органів управління» дають змогу окреслити іманентно притаманні містам риси – це місця, де: а) державна влада діє та конкретизується; б) закони та державна політика перетворюються з паперових цілей на практичні реалії; в) фактично реалізуються конституційні права і свободи, якими користуються люди [20].

Для створення нових конституційних норм (окреслення майбутнього конституційного дизайну) визначено три набори відносин, які чекають на подальше вивчення як у теорії, так і на практиці: 1) відносини між містами та іншими інститутами в національній конституційній архітектурі; 2) відносини між містами та їх жителями; 3) відносини між містами та міжнародними організаціями [20].

Треба враховувати, що великі міста є складними, щільними та такими, що об'єднують різноманітні суспільства. Установи управління сучасними містами стикаються з невідкладними проблемами, які стосуються, наприклад, дорожнього руху та транспорту, громадської безпеки, навколишнього середовища та клімату, а також соціальної нерівності. Вирішення цих питань потребує ефективного та законного міського управління. Хоча багато великих міст стикаються з аналогічними проблемами, конституційні та правові механізми, на основі яких створюються інститути та повноваження міських органів влади, дуже різняться. Наприклад, Амстердам – «стандартний» децентралізований орган; Париж має особливий правовий статус; Гамбург – «вільна» земля у складі німецької федерації. Цей приклад показує, що міста можуть бути важливими та різними відносно їхнього правового статусу з конституційного погляду, з погляду інститутів, повноважень та легітимності. Але помітне розмаїття ролей та повноважень, доступних містам у Європі та за її межами, в усіх випадках потребує конституційного визначення.

Наукові прогнози передбачають розширення конституційних повноважень міст. У концентрованому вигляді ми можемо простежити напрями бажаного конституційного дизайну міст у майбутньому у монографічному дослідженні професора Рана Гіршля «Місто. Держава. Конституціоналізм і мегаполіс», яке започатковує нову лінію дискусій у конституцій-

ній теорії та практиці, представляючи феномен зростання міст та його наслідки для конституційного права. А саме:

- оскільки містам не вистачає представництва у національних законодавчих органах, потрібно провести зміну виборчих округів на протипагу недостатньому представництву міських виборців, в тому числі створювати виборчі округи зі змішаним складом між міськими та сільськими районами;
- надання містам конституційних повноважень обмежувати свою фінансову залежність від великих корпорацій;
- збільшення участі міст у прийнятті рішень, у поєднанні з передачею їм більшої кількості повноважень для вирішення деяких специфічних для міста проблем, таких як економічна нерівність, потреба у державному житлі чи зміна клімату;
- «фактор щільності» розглядається як обмеження для користування певними конституційно закріпленими соціально-економічними правами, такими як право на житло та право на здоров'я;
- принцип вирівнювання запроваджується в контексті мегаполісів з огляду на постійно зростаючий розрив «центру та периферії», який відчувають мегаполіси;
- принцип субсидіарності, який зазвичай застосовується в «транс-національному конституційному дискурсі», переосмислюється та адаптується до міського контексту.

Отже, можна констатувати, що запропоновані згаданим дослідником рекомендації закріплюють статус міста як самостійного суб'єкта конституційного права.

Треба також відзначити, що задля побудови нового конституційного дизайну міст пропонується спеціальний словник та набір конституційних інструментів. Методологічні засади для цього складає адаптування конституційних концептів-концепцій (принципів), таких як субсидіарність, стандарти локальної спільноти, виборча справедливість, паритет голосів, фіскальне вирівнювання та елементи економічних і соціальних прав до контексту реальності мегаполісів.

Зосереджуючись на мегаполісі, як на місці нового конституційного значення, Р. Гіршль розширює сферу дебатів щодо множення рівнів управління, які допомагають актуалізувати права людини. Тому інноваційний конституційний дизайн мегаполісів обов'язково повинен враховувати правозахисну складову діяльності міського самоврядування.

Підсумовуючи, зазначимо, що проблема конституціоналізації міст у багатьох аспектах становить не тільки актуально-важливий напрям розвитку сучасної конституційної теорії і практики, а набуває відповідного екзистенційно-функціонального значення, трансформуючись у стратегічну мету, від вирішення і досягнення якої напряму залежить існування державної організації соціуму та подальша доля людської цивілізації. На наш погляд, це потрібно обов'язково враховувати під час проведення децентралізації і реформи місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних джерел

1. Comparative Constitutional Design. Ed. by T. Ginsburg. Cambridge : Cambridge University Press, 2012. 393 p.
2. Order from Transfer. Comparative Constitutional Design and Legal Culture. *Studies in Comparative Law and Legal Culture series*. Ed. by G. Frankenberg. Edward Elgar Publishing, 2013. 384 p.
3. Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea. Ed. by Jon Elster, Claus Offe and Ulrich K. Preuss. Cambridge : Cambridge University Press, 1998. 350 p.
4. Баймурагов М. О. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 1. С. 41–44.
5. Ginsburg T. Constitutional Design for Territorially Divided Societies. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). *Constitution Brief*. URL : <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/constitutional-design-for-territorially-divided-societies.pdf>
6. Arban E. Introduction. In : *Cities in Federal Constitutional Theory*. Ed. by: Erika Arban, Oxford University Press, 2022. DOI: 10.1093/oso/9780192843272.003.0001
7. The City in Constitutional Law. *European Yearbook of Constitutional Law*. 2020. Springer Nature, 27 Mar 2021. 345 p.
8. Cities in Federal Constitutional Theory / Ed. by Erika Arban. Oxford : Oxford University Press, 2022. 240 p. URL : <https://global.oup.com/academic/product/cities-in-federal-constitutional-theory-9780192843272?cc=us&lang=en&>
9. Hirschl R. City, State: Constitutionalism and the Megacity. Oxford : Oxford University Press, 2020. 274 p.
10. Lefebvre H. The Urban Revolution. Translated by Robert Bononno, Foreword by Neil Smith. Minneapolis; London : University of Minneapolis Press, 2003. 223 p. URL : https://books.google.com.tr/books/about/The_Urban_Revolution.html?id=5_dbejX3EPsC&redir_esc=y
11. Herrschel T, Newman P. Cities as International Actors. *Urban and Regional Governance Beyond the National State*. London : Palgrave Macmillan, 2017. 260 p. DOI 10.1057/978-1-137-39617-4

12. Barber B. R. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Published by : Yale University Press, 2013. 256 p. URL : <https://www.jstor.org/stable/j.ctt5vksfr>
13. Thompson M. What's so new about New Municipalism? *Progress in Human Geography*. 2021. Vol. 45(2). P. 317–342. URL : <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0309132520909480>
14. Amin Labbafi. Law and the City: Transformation of Cities into Global Legal Actors. *IACL-AIDC Blog*. 21 March 2023. URL : <https://blog-iacl-aidc.org/2023-posts/2023/3/21/law-and-the-city-transformation-of-cities-into-global-legal-actors>.
15. Schragger R. C. *City Power: Urban Government in Global Age*. Oxford: Oxford University Press, 2016. 322 p. URL : https://books.google.com.tr/books/about/City_Power.html?id=ny3KDAAAQBAJ&redir_esc=y
16. Shaw J., Stks I. The Constitutionalisation of Cities and the Future of Global Society. *Identities*. 2023. Vol. 30. Iss. 3. P. 295–311. DOI: 10.1080/1070289X.2021.1970981
17. Cordes V. F. *City Sovereignty: Urban Resistance and Rebel Cities Reconsidered*. Published 23 June 2017. URL : [/b0a9838749edfd831379b9c790d89479e916.pdf?_gl=1*14ascu8*_ga*_MTE3NjM3NDc5Ny4xNjg0Mzk5MzM1*_ga_H7P4ZT52H5*MTY4NDM5OTMzNS4xLjEuMTY4NDM5OTY](https://arxiv.org/pdf/1706.08888v1.pdf)
18. Shaw J. *The People in Question: Citizens and Constitutions in Uncertain Times*. Bristol : Bristol University Press, 2020. 160 p. URL : <https://doi.org/10.2307/j.ctv128fq98>
19. Barber N. W. *The Principles of Constitutionalism*. Oxford : Oxford University Press, 2018. 288 p. URL : <https://global.oup.com/academic/product/the-principles-of-constitutionalism-9780198808145?cc=us&lang=en&>
20. Estefânia Maria de Queiroz Barboza and Lucas Henrique Muniz da Conceição. *Constitutionalism and Multi-Level Governance: Ran Hirschl on Megacities in Constitutional Democracies*, Int'l J. Const. L. Blog, Nov. 15, 2020. URL : <http://www.icconnectblog.com/2020/11/constitutionalism-and-multi-level-governance-ran-hirschl-on-megacities-in-constitutional-democracies>

Бальцій Юрій Юрійович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ОСОБЛИВОСТІ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року суттєво змінило засади функціонування публічної влади в Україні.

В умовах воєнного стану органи публічної влади в Україні стали відігравати вирішальну провідну роль: по-перше, вся їхня діяльність спрямована на захист прав, свобод і законних інтересів громадян, а особливо жінок та дітей; вживання невідкладних заходів щодо правового режиму відповідно до Конституції України та законів України; вживання заходів стосовно оборони та цивільного захисту згідно з чинним законодавством; по-друге, їм надається великий масив компетенційних повноважень, вкрай необхідних щодо відвернення загрози та дієвого забезпечення національної оборони та безпеки.

Законодавець зазначив, що можуть утворюватися «тимчасові публічні» державні органи – військові адміністрації згідно зі Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [1].

Окрім того, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення належного керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку в Україні, Указом Президента України 24 лютого 2022 року було утворено двадцять чотири обласні та Київську міську, а також районні військові адміністрації [2]. Відповідно до цього районні, обласні державні адміністрації набувають статусу військових адміністрацій, а їхні голови набувають статусу начальників військових адміністрацій. При цьому спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень.

Зазначимо, що, відповідно до ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснюються повноваження в умовах воєнного стану винятково на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією України та законами України.

Окрім того, законодавець прямо зазначив, що «в умовах воєнного стану особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не несе відповідальність, у тому числі кримінальну, за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту» [1].

Також хотілося б зазначити про особливий статус сільського, селищного міського голови у період дії воєнного стану. «Сільський, селищний, міський голова відповідної територіальної громади у період воєнного стану, на території якої не ведуться бойові дії, може прийняти рішення з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин щодо: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку; обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій; демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження, визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей. Крім того, сільський, селищний, міський голова територіальної громади виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо: передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; поводження з небезпечними відходами. Також сільський, селищний, міський голова може вирішувати питання щодо кількісного та персонального складу виконавчого комітету відповідної ради; затвердження тимчасової структури виконавчих органів сільської, селищної, міської ради; призначати осіб на посади та звільняти з посад в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування; наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також передачі коштів, матеріально-технічних

та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; внесення до місцевого бюджету змін, необхідних для здійснення заходів правового режиму воєнного стану військовим командуванням або відповідною військовою адміністрацією»[1].

Окрім того, в Законі України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року [3] зазначено про розширення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у галузі оборонної роботи. На підставі якого у 2022 році були внесені відповідні зміни у ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] відносно повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо організації та забезпечення цивільного захисту. Звідси органи місцевого самоврядування як органи публічної влади в умовах воєнного стану відіграють значну роль щодо охорони та оборони відповідних територіальних громад.

На відміну від повноважень сільського, селищного міського голови повноваження військових адміністрацій відбуваються з урахуванням ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». До основних повноважень військових адміністрацій можна віднести такі: повноваження щодо «запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану; повноваження по забезпеченню ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст; складання, затвердження та виконання місцевого бюджету; встановлення ставок місцевих податків і зборів та прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів; встановлення тарифів на побутові, комунальні транспортні та інші послуги; затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності; повноваження з питань управління навчальними закладами, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту; забезпечення соціально-культурних закладів які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку із похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; повноваження щодо сприяння організації призо-

ву громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації; організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом; здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України та сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні; встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення; сприяння діяльності суду, органів прокуратури, юстиції, служби безпеки, органів Національної поліції, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України; повноваження в сфері нормативно-правового та адміністративного спрямування та ін.» [1].

Проаналізувавши законодавство в сфері компетенційних повноважень органів публічної влади в умовах воєнного стану, зазначимо, що органи публічної влади в умовах воєнного стану повинні плідно співпрацювати з військовим командуванням та військовими адміністраціями.

Отже, можна зазначити, що в сучасних умовах воєнного стану значно зростає роль органів публічної влади, при цьому для оптимізації своєї діяльності їм потрібно налагодити ефективно-дієву взаємодію між усіма органами публічної влади щодо подолання будь-яких проблем, та в майбутньому це сприятиме відновленню держави та проведенню сучасних демократичних реформ, що зробить Україну найдемократичнішою державою світу.

Список використаних джерел

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 15 травня 2015 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 28. Ст. 250.
2. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 27.04.2023).
3. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2021. № 41. Ст. 339.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170.

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

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У ФОКУСІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Місцеве самоврядування та його організація привертають увагу дослідників, особливо фахівців у сфері конституційного права, і ця увага підвищується у період реформування органів публічної влади. У цьому процесі не є винятком і Україна. Децентралізаційна реформа в Україні триває вже доволі давно, але, попри умови воєнного стану та проблеми і виклики російсько-української війни, не втрачає актуальності – можливо тому, що поки жоден з її етапів не закінчився, продемонструвавши такі значні успіхи, які б надали підстави для оптимізму.

Сучасні тенденції розвитку конституційного права, демократії в цілому та муніципальної демократії зокрема, передбачають збільшення ролі та відповідальності територіальних громад, покращення роботи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за допомогою нових технологій та забезпечення максимального комфорту мешканців. Утім, формування законодавчого базису дієвої моделі юридичної відповідальності муніципальної влади залишається однією з центральних проблем муніципального розвитку.

Про важливість цього питання свідчить те, що концепт відповідальної муніципальної влади є своєрідним трендом сучасної демократії та муніципалізму [3]. Враховуючи це, поряд з іншими тенденціями генезису сучасного конституційного та муніципального права [2], є всі підстави говорити про існування самостійного напрямку розвитку сучасного конституціоналізму та муніципалізму – респонсобілізації (від англ. *responsibility* – відповідальність) та пеналізації (від лат. лат. *poenalis* – каральний, штрафний), що проявляється не лише у процесах організації конституційного механізму державної влади, а й на муніципальному рівні – у процесі функціонування територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що традиційно питання пеналізації розвивалися тільки у науці кримінального (пеналізація злочинів) та адміністративного права (адміністративна пеналізація, адміністративна деліктологія,

адміністративна деліктація). Власне кажучи загалом проблематика деліктології, деліктності та девіантології значною мірою не лише асоціювалася виключно зі сферою наукових інтересів представників відповідних напрямів юридичних досліджень, а й стала їх своєрідною монополією. Своєю чергою наука конституційного (так само як і муніципального) права не приділяє питанням порушення норм конституційного (як і муніципального) права належної уваги. Лише останніми роками відбулися певні позитивні зрушення у вивченні тематики відповідальності у конституційному та муніципальному праві. Однак дослідження питання конституційної конфліктології, причин деліктності у місцевому самоврядуванні, її динаміки, напрямів та форм її подолання, за винятком окремих праць [4–5], залишаються у доволі ембріонному стані.

В умовах організації та функціонування авторитарних форм державності (а радянська державність була за своєю суттю, змістом, формою, функціями проявом класичного авторитаризму) природно не заохочується вивчення та наукове дослідження проблем, пов'язаних із будь-якими порушеннями норм владними суб'єктами (особливо коли йдеться про органи та посадових осіб державної влади, зокрема – вищі) при здійсненні ними їх повноважень. Подібне ігнорування у юридичній доктрині демократичних держав та відповідній практиці правотворення і правозастосування проблем відповідальності суб'єктів публічної влади (вищих, центральних чи місцевих, державних чи публічно-самоврядних) за виконання їхніх функцій та покладених на них обов'язків є не просто парадоксом, а свого роду нонсенсом. Адже фрагментарність законодавчого регулювання відповідальності публічно-владних суб'єктів та відсутність її реального застосування на практиці вказує, з одного боку, на «усічений» характер правосуб'єктності відповідних органів та посадових осіб, та, з іншого боку, на імітацію демократичних інститутів і процесів у державі, суспільстві, територіальних громадах тощо.

Щодо сучасних децентралізаційних процесів в Україні, то проблеми деліктності в організації та функціонуванні місцевого самоврядування, розвиток конституційної деліктології та девіантології у цій сфері є особливо актуальним як у доктринальному, так і практичному аспектах. Адже згідно з Конституцією в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, яке є основою конституційного ладу. Тобто, якщо є прагнення держави та громадянського суспільства будувати реальне місцеве самоврядування, а не займатися імітацією демократичних про-

цесів, необхідно зрозуміти, чому відповідні конституційні принципи та норми не працюють на практиці, чому можна спостерігати перманентні відступи від ідеалів муніципальної автономії.

На наше переконання, без формування цілісного механізму юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні як окрема територіальна громада не може сформуватися як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, так і народ загалом не може стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яку проводить влада, може призводити до поза- або неправових, нецивілізованих, насильницьких форм вирішення політичних та інших проблем. Якщо система місцевого самоврядування не буде охоплювати ефективні механізми відповідальності, ця система, навіть за умовами реалізації усіх демократичних принципів, зведеться лише до децентралізації влади. Більше того, неодмінно буде виключена сама можливість визначення такого способу владарювання у якості місцевого самоврядування [1, с. 667–668].

Саме тому в умовах децентралізаційної реформи заходиться до пеналізації конституційних деліктів у сфері місцевого самоврядування набувають рис відносно самостійного напряму муніципально-правової політики у територіальних громадах та державі загалом. Вони проявляються в тому, що держава (на рівні законів) та муніципалітети (на рівні муніципального статутного регулювання) все більше встановлюють цілу систему муніципальних правил та використовують різні санкції за їх порушення та в цілому за стан муніципального життя. Підставами для цього можуть бути як правопорушення (конституційні делікти), які можуть стосуватися ефективної діяльності суб'єктів муніципальної влади при виконанні їх функцій, так і інші порушення у сфері муніципального життя (неефективна організація безбар'єрного середовища маломобільних груп, відсутність зон відпочинку, погана робота муніципального транспорту, низька якість водопостачання, неправильне сортування або несвоєчасне вивезення сміття, паркування у заборонених місцях, порушення у розміщенні зовнішньої реклами тощо).

З одного боку, відповідні тенденції у розвитку децентралізації свідчать про стрімке збільшення стандартів муніципального життя та, відповідно, зростання кількості конфліктів у територіальних громадах у випадку їх недотримання, насамперед, між муніципалітетами та жителями, зменшення довіри до муніципальної влади та зростання негативного ставлення до правової системи загалом, враховуючи, що саме на місце-

вому рівні, у територіальних громадах, переважною мірою реалізуються майже всі права людини.

З іншого боку, ці тенденції мають позитивні наслідки, якщо відповідні інструменти та міри застосовуються з урахуванням прав людини та забезпечують справедливість, прозорість і відповідальність муніципальної влади, скорочення дистанції між суб'єктом (суб'єктами) та об'єктом (об'єктами) муніципальних правовідносин, доступність муніципальних послуг і зростання вимог до якості, адресності та своєчасності їх надання, забезпечення життєвих потреб мешканців.

Останнє передбачає низку заходів, зокрема, таких як збільшення прозорості та обліковості в діяльності муніципальних органів, що дозволяє мешканцям та сторонам, які мають інтерес в муніципальних питаннях, контролювати їхню діяльність; установлення механізмів залучення громадськості до прийняття рішень та проведення різних муніципальних проєктів; розвиток системи е-демократії та е-управління муніципальними послугами, що спрощує процес отримання дозволів та інших документів; проведення децентралізаційної реформи з метою покращення ефективності діяльності муніципальних органів та забезпечення їхньої відповідальності перед місцевими жителями тощо. В результаті встановлення відповідних форм та видів відповідальності у сфері місцевого самоврядування (у тому числі й насамперед конституційно-правової) муніципальні органи стають більш прозорими, ефективними та відкритими для діалогу з територіальною громадою. Це допомагає забезпечити якісніші та доступніші муніципальні послуги, підвищити рівень довіри до муніципальної влади та сприяти розвитку демократії участі.

Досвід європейських країн переконливо підтверджує необхідність системних реформ у сфері децентралізації влади з метою підвищення ролі та відповідальності місцевого самоврядування у подоланні господарсько-економічних, соціально-культурних та, подекуди, політико-правових проблем суспільства. Послідовна інституціоналізація місцевого самоврядування передбачає докорінну зміну сутності та змісту політичних, соціальних, економічних відносин, перетворення людини на активного учасника управлінських процесів на локально-регіональному рівні. При цьому, муніципальна влада стає найбільш наближеною до територіальної громади формою публічного владарювання, здатною найбільш оперативно, усвідомлюючи відповідальність перед тією ж громадою, реагувати на її потреби.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що формування юридично відповідальної влади, у тому числі й місцевого самоврядування, є іманентною ознакою демократії. Реальна децентралізація передбачає необхідність модернізації законодавства України у частині щодо відповідальності у системі місцевого самоврядування, що матиме такі юридичні, політичні, соціально-економічні, психологічні та інші наслідки його застосування:

– органи та посадові особи місцевого самоврядування, а також жителі – члени територіальних громад сіл, селищ, міст юридично відчують себе не лише реальними суб'єктами місцевого самоврядування, зможуть безпосередньо реалізовувати свою правосуб'єктність у місцевому самоврядуванні, не лише брати участь у вирішенні широкого кола питань місцевого значення, а й відчуватимуть відповідальність за стан місцевого життя;

– виступаючи ефективним засобом забезпечення реалізації та захисту місцевого самоврядування від антиправових посягань держави, її органів та посадових осіб, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також фізичних і юридичних осіб, законодавчо визначена відповідальність у сфері місцевого самоврядування передусім сприятиме самоорганізації, усвідомленню мешканцем своєї ролі у місцевому самоврядуванні, що робить його вже не тільки законослухняним суб'єктом, але й особою з новою якістю – самостійним, добровільним зіставленням своєї вільної поведінки з наслідками користування правами у місцевому самоврядуванні;

– чітке встановлення мір юридичної відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування створюватиме жорсткі правові бар'єри для безпідставного втручання держави у процес вирішення питань місцевого значення.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ : Атіка, 2007. 864 с.
2. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Формування міжнародного муніципального права як галузі міжнародного публічного права: до питання теоретико-доктринального забезпечення процесу. *The 2th International scientific and practical conference «Modern education using the latest technologies»* (January 17–20, 2023). Lisbon, Portugal. International Science Group. 2023. С. 96–105.

3. Батанова Н. М. Політико-правові проблеми децентралізації влади в Україні у контексті європейського досвіду. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 3. С. 79–83.
4. Мамедова А. І. Муніципальний конфлікт: конституційно-правові засади розуміння та визначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2015. 24 с.
5. Федчун Н. О. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Міське самоврядування». Київ, 2009. 20 с.

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

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОЇ ЕКОНОМІКИ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У зв'язку з російською збройною агресією Указом Президента України від 24 лютого 2022 року в країні був введений воєнний стан. У подальшому строк дії воєнного стану неодноразово подовжувався, востаннє – з 20 травня 2023 року строком на 90 діб – до 18 серпня 2023 року. На пленарному засіданні Верховної Ради України 2 травня 2023 року за Закон про затвердження Указу Президента України «Про продовження дії воєнного стану в Україні» проголосувало 324 народні депутати [1].

Посуті, новітня історія України ніби поділилась на дві частини – до і після 24 лютого 2022 року. Сьогодні в нашій державі існують нові реалії в усіх сферах функціонування територіальних громад та їхніх органів.

В умовах воєнного стану в Україні можна виокремити чотири групи територіальних громад.

По-перше, це територіальні громади, які функціонують на територіях, де не відбуваються воєнні дії та існують умови для відносно стабільного виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування.

По-друге, це територіальні громади, що розташовані на територіях, де проходить воєнне протистояння з агресором та фактично неможливо організувати нормальну діяльність органів місцевого самоврядування.

По-третє, це територіальні громади, які розташовані на тимчасово окупованих територіях, де відсутні умови для їх нормального функціонування.

По-четверте, це територіальні громади на звільнених від окупантів територіях, де відновлюється зруйнована інфраструктура та налагоджується стабільна діяльність органів місцевого самоврядування.

У сучасних умовах воєнного часу, коли у територіальних громадах ведеться постійна робота щодо вирішення проблем їх нормальної життєдіяльності, дуже важливою є мобілізація зусиль на реалізації завдань із забезпечення сталого місцевого економічного розвитку. Першочергово це стосується тих громад, де не відбувалися бойові дії, тобто там, де існують умови для відносно стабільного функціонування місцевих органів.

До антикризових заходів (інструментів), які можуть стимулювати розвиток економіки у зазначених територіальних громадах в умовах війни, фахівці, зокрема, відносять: фінансовий лізинг, індустріальні парки, аутсорсинг, центри залучення інвестицій, агенції місцевого економічного розвитку, соціальне підприємництво, бізнес-інкубатори, кооперативи, кластери та інші [2, с. 9]. Європейський досвід застосування цих антикризових інструментів засвідчив їхню ефективність для розвитку місцевої економіки.

Варто зазначити, що війна в Україні спричинила появу нових учасників процесу економічного розвитку у територіальних громадах, а саме, внутрішньо переміщених осіб та релокованого(переміщеного) бізнесу.

У цьому контексті доцільно наголосити, що ефективним інструментом стимулювання релокації підприємств із зони ведення бойових дій та прифронтових територій у безпечні регіони країни можуть стати індустріальні парки (виділені у межах територіальної громади та облаштовані відповідною інфраструктурою (інженерними комунікаціями) території для ведення господарської діяльності у сфері переробної промисловості, науково-технічної діяльності, переробки промислових та побутових відходів тощо) [3].

Окрім того, в умовах війни та переміщення в межах країни великої кількості людей у більш безпечні регіони особливо актуалізувалася діяльність органів місцевого самоврядування щодо соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб.

Варто зауважити, що у реаліях сьогодення соціальна підтримка внутрішньо переміщених осіб створює умови для їхнього інтегрування в економіку приймаючих громад, через залучення на ринок праці, стимулювання у них підприємницької активності та формування з їхнього боку попиту на товари і послуги тощо [2, с. 61].

Вбачається, що у сучасних умовах воєнного стану в Україні, серед головних завдань громад, які перебувають у відносно безпечних регіонах країни, де не ведуться бойові дії, повинні бути: по-перше, забезпечення (відновлення) належних темпів економічного розвитку територіальної громади; по-друге, економічна підтримка та налагодження комунікації з внутрішньо переміщеними особами, інтегрування їх у господарську діяльність на території громади; по-третє, залучення у громаду релокованого бізнесу та його інтеграція у комунальний сектор економіки.

Після закінчення активної фази війни перед владою постане непростий виклик щодо швидкої та ефективної відбудови країни. Одним із першочергових завдань на цьому етапі повинно бути відновлення вітчизняної економіки та продовження муніципальної реформи.

Нагадаємо, що одним із головних завдань реформи децентралізації влади, розпочатої в нашій державі ще 2014 року, було і залишається формування самодостатніх, економічно-спроможних громад.

У цьому контексті варто зазначити, що у резолюції Європейського Парламенту від 2 лютого 2023 року нашу реформу децентралізації влади визнано найуспішнішою серед усіх реформ, що проводилися з часу проголошення незалежності України [4]. При цьому європейські партнери наголосили на тому, що децентралізація та сильне місцеве самоврядування стали наріжним каменем української демократії та є одним із важливих факторів стійкості України під час війни.

Окрім того, на початку травня 2023 року у Страсбурзі відбулося 17-те засідання Європейського комітету з питань демократії та врядування, на якому увагу акцентували на необхідності продовження реформи децентралізації в Україні з використанням інструментів належного врядування задля відновлення і розвитку громад – на основі Плану дій Ради Європи для України. Нагадаємо, що у грудні 2022 року Комітет Міністрів Ради Європи затвердив План дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки. При цьому загальний бюджет програми співпраці становить близько 50 млн євро, що є найбільшим в історії бюджетом Плану дій Ради Європи для окремих країн [5].

Отже, очевидним є висновок, що на виконання рекомендацій європейських інституцій, територіальні громади та їхні органи в Україні повинні активно співпрацювати з державою у напрямі розроблення заходів з відновлення країни, включаючи забезпечення сталого місцевого економічного розвитку – насамперед у регіонах, де не ведуться бойові дії. Також державній владі необхідно зміцнювати місцеве самоврядування та підтримувати муніципальну реформу, яка отримала значне визнання на національному та міжнародному рівнях.

Список використаних джерел

1. Верховна Рада України продовжила строк дії воєнного стану та проведення загальної мобілізації до середини серпня. URL : https://lb.ua/society/2023/05/02/553771_vr_prodozhila_strok_dii_voennogo.html (дата звернення: 08.05.2023).
2. Сторонянська І., Патицька Х., Дуб А. Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах: антикризові інструменти у воєнний і післявоєнний період. *Посібник для органів місцевого самоврядування*. Львів, 2022. 71 с. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/838/LED.pdf>
3. Про індустриальні парки : Закон України від 21 червня 2012 р. № 5018-VI (зі змінами). URL : <https://ips.ligazakon.net/document/T125018?an=1> (дата звернення: 05.05.2023).
4. Децентралізація у резолюції Європейського Парламенту, присвяченій саміту Україна-ЄС. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/16074> (дата звернення: 08.05.2023).
5. Рада Європи допомагає Україні продовжувати реформу децентралізації, використовуючи інструменти належного врядування задля відновлення і розвитку громад. URL : <https://uagolos.com/rada-yevropi-pidtrimuye-decentralizaciю-i-nalejne-vriadyvannia-v-ukrayini/> (дата звернення: 08.05.2023 р.).

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

ІНСТИТУТ СТАРОСТАТУ: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ ТА ЗАВДАННЯ НА ПІСЛЯВОЄННЕ ВІДНОВЛЕННЯ

Ключовими чинниками муніципальної реформи на її сучасному етапі та під час післявоєнного відновлення України є створення правових, матеріальних, фінансових, організаційних, інформаційних та інших умов для добровільного об'єднання територіальних громад, у яких мають бути утворені дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені повні та виключні власні та делеговані державою повноваження, а також ліквідацію передумов для дублювання повноважень, функцій та завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Варто зазначити, що старостат є відносно новим інститутом у системі місцевого самоврядування в Україні. Виникнення інституту старостату в конституційному і муніципальному законодавстві України є результатом процесу децентралізації влади, проведення муніципальної реформи, важливою складовою якої став процес добровільного об'єднання територіальних громад. Введення інституту старости до правового поля України обумовлено декількома чинниками. По-перше, староста мав стати частиною єдиної, збалансованої системи муніципальної влади, підґрунтям для вирішення проблеми потенційного вакууму публічної влади на території села, селища після завершення процесу добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст. По-друге, староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, ключовим завданням старости є представництво інтересів жителів села і села у відносинах з органами і посадовими особами державної влади та місцевого самоврядування. По-третє, староста, який представляє частину територіальної громади, має бути посадовою особою, яка об'єднує та презентує цілісну об'єднану територіальну громаду.

Незважаючи на відносно невеликий строк існування інституту старости, можна виділити два етапи законодавчого регулювання цього інститу-

ту. Перший етап: лютий 2015 – липень 2020 року. Другий етап: липень 2020 – дотепер. Під час першого етапу 5 лютого 2015 року Верховна Рада України запровадила посаду старости та закріплені законодавчі основи його діяльності [1]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» був доповнений ст. 14-1 [2, далі – Закон]. Відповідно до ст. 14-1 Закону «у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування. Староста обирається порядку, визначеному законом. Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою» [2].

Окрім того, були внесені зміни до ч. 4 ст. 51 Закону «до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входять також за посадою секретар відповідної ради, староста (старости). Норми цього Закону передбачали обрання старости безпосередньо жителями відповідного села та селища. Такий порядок обрання старости, його представницькі повноваження підсилювали правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. Водночас, ці законодавчі зміни, на жаль, не мали ознаки системності, вони зумовили деякі правові колізії та прогалини, які стали перешкодою для ефективної та повноцінної реалізації концепту інституту старости.

Тому позитивним кроком стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII [3]. Цим Законом був уточнений муніципально-правовий статус старости. Нова редакція ст. 14-1 встановила, що «староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування. Староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою». Також були суттєво розширені повноваження старости. Законодавчо було визначено поняття старостинського округу: «старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, на якій

розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою» (ст. 1 Закону) [2].

Можна констатувати, що в 2017 році були створені необхідні правові умови для реалізації цілей та завдань старости як елемента системи місцевого самоврядування в Україні. На мою думку, на той період статус старости як виборної посадової особи, яку обирали на місцевих виборах, та члена виконавчого комітету відповідної місцевої ради викликала певне занепокоєння. Йдеться про потенційний конфлікт політичних інтересів між старостою та головою об'єднаної громади, депутатським корпусом місцевої ради, які можуть належати до різних, можливо, опозиційних політичних сил.

Таке політичне протистояння може негативно впливати на ефективну роботу старости як представника мешканців. Як показала практика, то дійсно таке протистояння стало чинником неефективності системи місцевого самоврядування на рівні об'єднаної громади та обумовила необхідність змін до чинного муніципального законодавства з метою подальшого вдосконалення правового статусу старости. Варто зазначити, що обов'язковість членства старости у виконавчому комітеті призвело до значного збільшення їх кількісного складу. Є приклади, коли чисельність виконавчого комітету селищної ради значно більша, аніж виконавчого комітету міської ради, яка представляє інтереси великих територіальних громад.

Така суперечлива практика зумовила такі законодавчі зміни у правовому статусі старости, які розпочали другий етап. 16 липня 2020 року український парламент прийняв Закон України № 805-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства», який суттєво змінив правовий статус старости. Цим законом була скасована ст. 14-1. Базовими нормами, які регулюють правовий статус старости, є норми ст. 54-1 Закону. Так, «староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі» [4]. Звертаємо увагу на те, що тепер старосту не обирають безпосередньо на місцевих виборах жите-

лі села та селища. Старосту затверджують сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Але відповідно до абзацу 3 ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», староста залишається виборною посадовою особою місцевого самоврядування [5]. Тобто тепер старосту затверджують на сесії відповідної місцевої ради як і більшість інших посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, заступники сільського, селищного, міського голови, члени виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, можливо, керівники районних у місті виконавчих органів тощо).

Дійсно, це дає можливість уникнути потенційного конфлікту інтересів (перш за все політичних), створити єдину і потужну команду виконавчих органів, яку очолює відповідний сільський, селищний, міський голова, що, на мою думку, сприятиме ефективності у роботі старости як члена команди. Але, з іншого боку, це є ще одним прикладом сумнівного процесу централізації у системі місцевого самоврядування. Вважаю, що цим законом суттєво уточнений статус старости у новому правовому форматі.

Незважаючи на те, що інститут старостату є відносно новим елементом у системі місцевого самоврядування в Україні, можна виділити два етапи його становлення. За цей період суттєво змінився порядок призначення на посаду старости – від прямих виборів на місцевих виборах до затвердження на сесії місцевої ради за пропозиціями відповідного голови. Певна динаміка правового регулювання суспільних відносин інституту старостату обумовлена спробами пошуку оптимального формату такого інституту в системі стримувань і противаг у чотирикутнику: жителі села, селища–рада–відповідний голова–староста. Староста має бути справжнім представником інтересів жителів у відносинах з відповідним головою і представницьким органом місцевого самоврядування. Серед актуальних питань правового статусу старости є, по-перше, визначення його місця в структурі виконавчих органів місцевого самоврядування (вважаю, що потрібно залишити гарантоване місце у виконкомі місцевої ради). По-друге, має бути встановлена чітка і прозора процедура відбору кандидатів на посаду старости. Необхідно розробити і затвердити зрозумілі та обґрунтовані критерії для об'єктивного відбору кандидатів та їх обов'язкового громадського обговорення перед затвердженням на сесії відповідної ради. По-третє, у чинному законодавстві України мають бути законодавчо закріплені якісні та кількісні критерії для утворення

старостинських округів. По-четверте, особливу увагу доцільно приділити професійним і особистим якостям старости, процесу його підготовки і перепідготовки, підвищення кваліфікації старости як ефективного представника інтересів жителів. Вирішення таких завдань під час післявоєнного відновлення України сприятиме становленню збалансованої системи місцевого самоврядування на певній території.

Список використаних джерел

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 року № 157-VIII. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (із змін.). URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#n>
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства : Закон України від 16 липня 2020 року № 805-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#n2483>
- 5/ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.

Демиденко Володимир Олексійович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права
та прав людини НАВС*

РОЗВИТОК ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЯК ОДИН ІЗ ГОЛОВНИХ НАПРЯМІВ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Нині Україна перебуває в центрі світових подій. На жаль, вказане обумовлено прямою військовою агресією держави-терориста – росії. Фактично війна в Україні є цивілізаційним зіткненням різних держав та їхніх об'єднань, що сповідують відмінні форми і методи здійснення публічної влади (демократичні та авторитарні). Сьогодні від розвитку ситуації

в Україні залежить політичний, соціально-економічний, духовно-ідеологічний стан у багатьох зарубіжних державах, їхніх об'єднаннях та міжнародних організаціях. Світ після завершення війни, як і Україна вже ніколи не будуть такими, як вони були до війни. І на моє глибоке переконання, він буде значно ліпшим. Адже зараз можемо спостерігати перші вагомі тектонічні зміни в мікро- та макровимірах. Україна фактично об'єднала світ навколо демократичних цінностей, наповнила їх реальним змістом, продемонструвала їх вкрай високу важливість та як їх доцільно самовіддано відстоювати, обумовила новий імпульс у розвитку ЄС, НАТО та багатьох держав.

Водночас вказані вище безспірні зовнішні здобутки Українського народу повинні поєднуватися з внутрішніми ґрунтовними реформами, що мають перманентно відбуватися в Україні, або основа для яких вже повинна закладатися зараз в умовах воєнного стану. Адже дуже важливо не втратити Україну після перемоги та закласти імпульс для її відновлення та розквіту. Маємо сформувати амбітний, бездоганний та комплексний «План Маршалла» з відновлення України з чітко сформульованими пріоритетами, джерелами і механізмами фінансування, пошуком та залученням інвестицій, контролем за витрачанням коштів та заходами щодо координації зусиль з відновлення України між G7, країнами ЄС та НАТО, іншими міжнародними партнерами України, представниками міжнародних фінансових організацій, включаючи Світовий банк, МВФ, ЄБРР та ін.

«План Маршалла» для України має передбачати податкову, бюджетну, пенсійну, судово-правову, парламентську, адміністративно-територіальну, антикорупційну, муніципальну та багато інших реформ. При цьому важливим напрямом «Плану Маршалла» для України є саме муніципальна реформа. Адже остання спрямована на подальшу децентралізацію публічної влади, формування спроможних територіальних громад, зміцнення і розширення фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування в Україні, значне підвищення ролі та значення муніципальної влади в розбудові суверенної і незалежної, демократичної і правової, європейської та економічно розвиненої Української держави. Позаяк неможливо побудувати сильну державу та забезпечити її стабільне функціонування без міцних, розвинених регіонів, які ефективно співпрацюють між собою та з центром, публічна влада в яких забезпечує дієву реалізацію державної політики, результативно формує та втілює регіональну

політику, спрямовану на соціально-економічний розвиток регіону, зміцнення засад конституційного ладу, демократії та свободи.

Сучасна муніципальна реформа є багатоаспектною, комплексною, складною у політико-правовому сенсі. Досягнення успіху в цій реформі має ґрунтуватися на обдуманості кроків, що здійснюються в межах її проведення, виваженості, врахуванні передового досвіду розвинених, демократичних зарубіжних країн, сучасних досягнень муніципалізму, спрямованості на довготривале використання та далеку перспективу.

Нині вже є певні результати цієї муніципальної реформи – успішні спроможні об'єднанні територіальні громади, відновлена інфраструктура в цих адміністративно-територіальних одиницях, збільшення місцевих бюджетів, покращення забезпечення муніципальних прав особи тощо.

Водночас, на наш погляд, вказаній муніципальній реформі суттєво системно бракує одного муніципально-правового явища. А саме партисипативної демократії.

У літературі термін «партисипативна демократія» (participatory democracy) здебільшого розглядають як процес залучення широкого кола учасників до формування та функціонування відповідних політичних систем [3, с. 51].

Варто зауважити, що у вітчизняній юридичній науці висловлюється позиція щодо вживання замість терміна «партисипативна (партисипаторна) демократія», який в україномовному варіанті є доволі немилозвучною калькою з англійського терміна participatory democracy (participatory – спільний, загальний походить від participation – участь, спільна діяльність), український термін «демократія участі», що є фактично його повним відповідником [4, с. 4].

Під партисипативною демократією в системі місцевого самоврядування доцільно розуміти лише ті механізми участі територіальної громади або її частини, що передбачають правові наслідки реагування з боку муніципальної влади.

До форм партисипативної демократії насамперед варто віднести: звернення громадян (індивідуальні та колективні), загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські ради, органи самоорганізації населення, мітинги, соціальні опитування, місцеві комісії громадського моніторингу та контролю та ін. [5, с. 24].

На жаль, переважна більшість форм партисипативної демократії не знайшла свого належного законодавчого регулювання. Конституція України закріпила конституційні засади нормативно-правового регулювання партисипативної демократії [1]. Водночас вказані конституційні засади партисипативної демократії не знайшли свого належного відображення ні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [2], ні в інших нормативно-правових актах.

Спроби регламентування вказаних вище форм партисипативної демократії на рівні статутів територіальних громад досить часто призводять до обмеження можливостей територіальної громади або її частини у вирішенні питань місцевого значення через форми партисипативної демократії з огляду на іноді досить розмитті формулювання. Зважаючи на наведене, варто законодавчо врегулювати ці форми партисипативної демократії з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду та національних особливостей. Це значно посилить участь громадян – членів територіальної громади в реалізації права на місцеве самоврядування.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Київ : Преса України, 1997. 80 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні :Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Кузнецов А. О. Партисипативна демократія: історичні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 95–100. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2010_4_16
4. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. Київ, 2014. URL : http://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf
5. Батанов О. В., Кравченко В. В., Приходько Х. В. Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 9–10. С. 12–28. URL : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILEA=&S21STR=aplup_2014_9-10_4

Kurylo Tetyana,
doktor prawa
adiunkt Uniwersytetu Szczecińskiego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
ORCID: 0000-0003-0039-5121

GMINA JAKO PODSTAWOWA JEDNOSTKA MUNICYPALITETU W POLSCE W KONTEKŚCIE REFORMY DECENTRALIZACJI WŁADZ

System municypalitetu w Rzeczypospolitej Polskiej jest trójszczeblowy, jednak decentralizacja władzy w tym kraju miała na celu przede wszystkim rozwój municypalitetu w społecznościach – na szczeblu gminnym. Nie oznacza to wcale, że decentralizacja władzy nie objęła powiatowego i wojewódzkiego szczebli ustroju administracyjno-terytorialnego Polski, a jedynie wskazuje, że była ona pierwotnie i konceptualnie ukierunkowana właśnie na samorządność społeczności/gmin jako najniższego poziomu lokalnej władzy publicznej w państwie.

Jednocześnie autonomia publiczno-prawna polskiej gminy oznacza, że jest to zdecentralizowana jednostka władzy państwowej, funkcjonująca w ramach ustalonych przez ustawodawstwo krajowe, a także zgodnie ze statutem własnym i wolą członków wspólnoty terytorialnej, wyrażająca się w formie wyborów, lokalnego referendum i innych rodzajów lokalnej demokracji [1].

Rolę gminy wzmocnia fakt, że nie jest ona tylko podstawową formą municypalitetu, ale wykonuje wszelkie uprawnienia lub ma domniemanie innych kompetencji w ustroju samorządowym, jeśli nie są one przypisane władzom innych jednostek terytorialnych. Wpisuje się to w logikę, zgodnie z którą gmina w Polsce od 1990 roku uważana jest za wspólnotę autonomiczną składającą się z mieszkańców tej wspólnoty (w tym cudzoziemców i bezpaństwowców – z tytułu stałego pobytu) oraz terytorium, które jej odpowiada [2, s. 58]. Jednocześnie, zgodnie z prawem, w Polsce wszelkie decyzje o jakichkolwiek zmianach w ustroju administracyjno-terytorialnym podejmowane są wyłącznie na szczeblu centralnym, ale tylko po konsultacjach ze społecznościami lokalnymi [3].

Wynika z tego, że mieszkańcy gminy stanowią zintegrowaną społeczność, której interesy wynikają z określonych uwarunkowań lokalnych, dzięki którym społeczność jest w stanie budować, organizować i realizować główne zadania

życia lokalnego. W rzeczywistości każdy członek takiej wspólnoty uczestniczy w funkcjonowaniu gminy na równych zasadach i może korzystać z jej zasobów w taki sam sposób jak inni. Oznacza to, że organizacyjnie i funkcjonalnie każda gmina obejmuje całą ludność mieszkającą na jej terenie, jak również osoby czasowo tam przebywające. Dlatego gminy posiadają osobowość prawną i gwarantowaną ochronę sądową ich samodzielności w aspekcie publiczno- i prywatnoprawnym [4, s. 98].

Na tej podstawie gmina może posiadać własny majątek, zarządzać nim, zaciągać zobowiązania, wchodzić w stosunki prawne z organami państwowymi oraz bronić swoich interesów przed sądem. Gmina jest nominalnie niezależna od aparatu państwowego, tworzy własną wewnętrzną strukturę organizacyjną, wybiera swoje organy przedstawicielskie i tworzy ustawodawstwo lokalne [5, s. 488].

Polskie gminy prawnie są podzielone na miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. W ramach takiej formalnej regulacji w niektórych gminach mogą być dodatkowo tworzone różne jednostki pomocnicze, które są specyficzne dla różnych typów municypalitetów. Warto również zauważyć, że dość odmiennie są nazwy niektórych organów gminnych i dopuszcza się wyodrębnianie gmin o szczególnym charakterze, co dotyczy przede wszystkim obszarów oraz gmin uzdrowiskowych i rekreacyjnych [1]. Jednocześnie tworzenie, łączenie, podział i likwidacja gmin, wyznaczanie ich granic, ich nazwy i miejsca zamieszkania/geografia są regulowane wyłącznie przez dekrety i zarządzenia rządu narodowego RP, ale z obowiązkowym uwzględnieniem uprzedniej dyskusji publicznej i analizy eksperckiej.

Z drugiej strony strukturę organizacyjną i kompetencje gmin w Polsce koniecznie określają ich statuty zatwierdzane przez rady lokalne. Generalnie wszystkie polskie gminy łączy to, że: organami podejmującymi decyzje i kontrolującymi ich realizację są rady gminne lub samorządowe, które do 2018 roku były wybierane na cztery lata, a od 2018 roku – na pięć lat. W skład rad gmin wchodzi radni/posłowie (proporcjonalnie do liczby ludności – według określonych kwot), marszałek i od jednego do trzech wicemarszałków, komitetów i komisji (koniecznie rewizyjnej). Rady lokalne działają sesyjnie (w ramach sesji zwyczajnych lub nadzwyczajnych).

Lokalnymi organami wykonawczymi są wójtowie gmin (o różnych nazwach w zależności od liczby ludności gmin), wybierani przez ludność (do 2002 r. były to kolegialne komitety wykonawcze tworzone w radach gmin). Oni wykonują uchwały rad gmin, przygotowują projekty uchwał tych rad i określają tryb

ich wykonania, odpowiadają za utrzymanie własności gminnej, realizację budżetów lokalnych, a także ogólnie za prowadzenie bieżących spraw gmin i ich reprezentację itp. Przewodniczący są pod kontrolą rad gmin. Istotne jest, że działalność władz w gminach ma charakter publiczny (ze względu na możliwość uzyskiwania przez obywateli informacji i dokumentów oraz obecności na posiedzeniach rad), a jawność mogą ograniczać jedynie akty prawne [1].

Warto zauważyć, że gminy w Polsce są bardzo zróżnicowane, w szczególności pod względem potencjału społeczno-gospodarczego, cech historyczno-kulturowych itp. Na przykład gminy Polski Wschodniej są nieco mniej efektywne gospodarczo niż gminy Polski Zachodniej i Południowo-Zachodniej [6]. Jednocześnie nie obserwuje się w tym kontekście systemowych i trwałych różnic pomiędzy różnymi typami nominalnymi gmin – miejskimi, wiejskimi i wiejsko-miejskimi.

Należy zauważyć, że pod względem funkcjonalnym Rzeczpospolita Polska nie charakteryzuje się tradycyjnie małymi społecznościami lokalnymi i generalnie fragmentacją terytorialną na poziomie municypalnym/gminnym. Przecież w tym państwie nie ma gmin liczących mniej niż 1 000 osób i prawie nie ma gmin poniżej 2000 mieszkańców. Dzięki temu polskie gminy dysponują stosunkowowielką liczbą upoważnień w porównaniu z innymi szczeblami władzy w tym kraju, co w ostatnich czasach zaczęło się urzeczywistniać również w warunkach ukraińskich.

Należy dostrzec pewne problematyczne aspekty decentralizacji władzy w Polsce, w szczególności gminy miejskie, a zwłaszcza gminy na prawach powiatu znajdują się w znacznie lepszej sytuacji materialnej i finansowej, gminy wiejskie – w najgorszej, a gminy miejsko-wiejskie znajdują się w stanie pośrednim [7]. Istotne, a czasem decydujące znaczenie w tym kontekście ma uwzględnienie takich czynników, jak: położenie/geografia (bardziej zachodnie lub bardziej wschodnie) lokalizacji gmin, odziedziczona przez gminy infrastruktura, położeniologistyczno-terytorialne gmin (w szczególności, w centrum, na przedmieściach czy na peryferiach itp., a także w zależności od odległości do głównych szlaków komunikacyjnych), środowisko naturalne gmin (a co za tym idzie – ich wartości, tradycje i status polityczno-prawny), poziomy i rodzaje działalności gospodarczej gmin oraz dotychczasowe wyniki tej działalności w gminach.

Można to prześledzić w takiej prostej, ale istotnej zależności, zgodnie z którą społeczności o dobrych uwarunkowaniach historyczno-geograficznych (terytorialnie bardziej zachodnich), ale mniej aktywnych władzach lokalnych,

kojarzone są z lepszymi wskaźnikami rozwoju i dochodów niż społeczności o korzystnych cechach zarządzania, ale stosunkowo gorszych warunkach historycznych i geograficznych (terytorialnie bardziej wschodnich). To z kolei oznacza, że w procesie decentralizacji władzy w Polsce są w pełni uwzględnione i rozwiązane problemy różnorodności i różnego ukierunkowania rozwoju infrastrukturalnego i społeczno-gospodarczego gmin, a także w niewystarczającym stopniu zapewniono pobudzenie gmin do rozwiązywania istniejących wyzwań rozwojowych dzisiaj i w przyszłości.

Można zatem stwierdzić, że pomimo pewnych problematycznych aspektów, reforma decentralizacji władzy w RP odniosła znaczący sukces, zwłaszcza na poziomie gmin, które stały się samowystarczalnymi, niezależnymi, rozwiniętymi gospodarczo podstawowymi podmiotami municypalitetu. Jednocześnie uważamy, że pozytywne doświadczenia Polski w przeprowadzaniu reformy municypalnej powinny być uwzględnione na Ukrainie, gdzie mimo wojny rozpętanej przez federację rosyjską trwa przebieg reformy municypalitetu i terytorialnej organizacji władzy. Po zwycięstwie ukraińskie władze staną przed trudnymi wyzwaniami dotyczącymi odbudowy kraju i dokończenia reformy decentralizacji władzy, która na szczeblu krajowym i międzynarodowym uznawana jest za najbardziej udaną spośród wszystkich reform przeprowadzonych w państwie od ogłoszenia niepodległości w 1991 r. Tak naprawdę potrzebna będzie tu pomoc życzliwych Polaków i światowej wspólnoty demokratycznej, która pozwoli Ukrainie podnieść się z popiołów wojny i stać się jeszcze bardziej kwitnącym i rozwiniętym gospodarczo państwem europejskim.

Bibliografia

1. Antkowiak P., Ludwicki T., Scheffs Ł., Siuda A. Local government in Poland in the proces of systemic transformation. *Public Policy and Economic Development*. 2017. Vol. 11. No. 15. P. 167–180.
2. Karpiuk M. Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym. Lublin : Wydawnictwo KUL, 2008. 293 s.
3. Swianiewicz P. Poland and Ukraine: Contrasting Paths of Decentralisation and Territorial Reform. *Local Government Studies*. 2006. Vol. 32. No. 5. P. 599–622.
4. Dolnicki B. Samorząd terytorialny. Warszawa : Wolters Kluwer Polska, 2012. 426 s.
5. Jaworska-Dębska B. Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego. *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* / Z. Duniewska et al. Warszawa : Wolters Kluwer Polska, 2019. S. 429–492.

6. Marks-Bielska R., Lizińska W., Wojarska M., Babuchowska K. Institutional efficiency versus stability of local governments in basic areas of activity: the case of Poland. *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*. 2020. Vol. 15. No. 3. P. 463–487.
7. Pomianek I., Chrzanowska M. A spatial comparison of semi-urban and rural gminas in Poland in terms of their level of socio-economic development using Hellwig's method. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. 2016. No. 33. P. 103–117.

Муцинська Наталя Юріївна,
кандидат економічних наук, доцент,
заступник директора НН ІПКВК
Харківського національного університету
міського господарства імені О. М. Бекетова

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДОСЛІДЖЕННЯ ВПЛИВУ ХАРАКТЕРИСТИК ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІЇ НА СОЦІАЛЬНУ ЄДНІСТЬ

У лютому 2023 року Європейський Парламент ухвалив резолюцію, у якій українську децентралізацію згадують як найуспішнішу реформу, проведenu з часів незалежності України [1].

Зважаючи на те, що муніципальний рівень у процесах децентралізації є найважливішим для подальшого розвитку України від структури радянської епохи «зверху донизу» до структури «знизу вверху» у ключових сферах, важливим постає питання контролю громадян над адміністрацією та демократією.

Класичною темою дослідження в політичній та адміністративній науці є можлива взаємодія територіального розміру та соціальної єдності, інтеграційної спроможності та демократичної участі [2, с. 12].

Кілька авторів розглянули так звану «модель занепаду спільноти». Їхнє загальне основне припущення полягає в тому, що збільшення територіального розміру негативно впливає на соціальну згуртованість, зокрема через розмивання політичної та соціальної участі [2, с. 13].

У праці [3], Дж. Олівер досліджуючи це питання в США та враховуючи характеристики як на індивідуальному рівні, так і на рівні міста, ствер-

джує, що люди у великих містах значно рідше звертаються до офіційних осіб, відвідують громадські чи організаційні збори або голосують на місцевих виборах. Такий рівень громадянської участі частково можна пояснити відмінностями в соціальних відносинах і психологічній орієнтації між мешканцями великих і менших населених пунктів, адже люди у великих містах менше цікавляться місцевими справами, їх рідше залучають до політичної діяльності сусіди.. Ці відмінності виникають незалежно від розміру прилеглої столичної території та демонструють важливість муніципальних установ для розвитку громадянського суспільства.

Противники цього бачення [4], стверджують, що зміна територіально-го розміру насправді приносить нові форми соціальної агрегації. Передбачається, що вони характеризуються більшою різноманітністю соціального складу, а також соціальних і політичних інститутів виборців [5].

Досліджуючи роль інститутів прямої демократії у проведенні муніципальної реформи, на увагу заслуговує дослідження [6], яке пропонує уніфіковану структуру для дослідження зв'язку «об'єднання/явка» в порівняльній перспективі. На оригінальному наборі даних про муніципальні об'єднання за останні десятиліття 10 європейських країн (включаючи Албанію, Австрію, Данію, Фінляндію, Німеччину, Ісландію, Італію, Люксембург, Нідерланди та Норвегію) виявлено актуальність характеристик процесу об'єднання. Коли об'єднання нав'язане національним урядом, явка є особливо низькою, подібно до того, коли об'єднання відбувається незалежно від широкомасштабної схеми реформ. З іншого боку, явка в муніципалітети після об'єднання є вищою, коли об'єднується більша кількість муніципалітетів і коли об'єднані муніципалітети мали однакову кількість населення до об'єднання.

Дослідження муніципальних об'єднань у Португалії показують, що муніципалітети, очолювані незалежними мерами, з більшим населенням і вищим рівнем мультикультуралізму, найімовірніше будуть асоціюватися з «кращою» місцевою демократією [7, с. 1].

Загалом емпіричний аналіз доводить, що, незважаючи на всі відмінності, територіальні реформи показують позитивний вплив на більшість показників ефективності. У контексті подолання наслідків російської військової агресії для подальших досліджень реформи децентралізації в Україні доцільним є також питання статусу місцевого представника та його місця в місцевому політичному середовищі, а також поведінкові аспекти в прийнятті рішень місцевою громадою.

Список використаних джерел

1. Резолюція Європейського парламенту від 16 лютого 2023 року про рік російського вторгнення та агресивної війни проти України (2022/2558(RSP)). URL : <https://ukraine.europarl.europa.eu/cmsdata/267438/1273091UK.pdf>
2. Falk Ebinger, Sabine Kuhlmann & Joerg Bogumil. Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation, *Local Government Studies*. 2019. 45:1, 1-23, DOI: 10.1080/03003930.2018.1530660
3. Oliver J. City Size and Civic Involvement in Metropolitan America. *American Political Science Review*. 2000. No 94 (2). P. 361–373. doi:10.2307/2586017
4. Size and local democracy / Denters S. A. H., Goldsmith M., Ladner A., Mouritzen P. E., & Rose L. E ; Edward Elgar. 2014. URL : <https://doi.org/10.4337/9781783478248>
5. Fischer C. S. The Subcultural Theory of Urbanism: A Twentieth-Year Assessment. *The American Journal of Sociology*. 1995. No 101 (3). P. 543–577. doi:10.1086/230753.
6. Bolgherini S., & Paparo A. Process matters: The variegated effects of municipal amalgamation features on voter turnout revealed in a 10-country comparative investigation. *European Political Science Review*. 2023. P. 1–19. doi:10.1017/S175577392300005X
7. Luísde Sousa, Cláudia S. Costa, Filipe Grilo. COVID-19 pandemic and local executive-opposition institutional relations: a survey analysis. *Local Government Studies 0:0*. 2023. P. 1–22.

Потапчук Ганна В'ячеславівна,

кандидат юридичних наук, докторантка

Інституту законодавства Верховної Ради України

ПРЕДМЕТНО-ОБ'ЄКТНИЙ СКЛАД ЕКОЛОГІЧНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЛОКАЛЬНОГО ВИМІРУ

Варто зазначити, що численні зарубіжні вчені-конституціоналісти досить інтенсивно досліджували феноменологію конституціоналізму, особливо впродовж останніх двадцяти років. Це було детерміновано зі становленням та розвитком феноменології демократичної правової державності, в якій загальний конституціоналізм постає основоположним та стрижневим елементом. Треба зазначити, що дослідження проводилося не тільки у межах загального конституціоналізму, як опорної і основоположно-функціональної феноменології, а й у її різних нових контекстах-

іпостасях [1]. Серед сучасних трендів конституційного процесу можна виокремити політичний і правовий [2], популістський [3], деліберативний [4], практичний [5], соціологічний [6], авторитарний [7], національний і транснаціональний [8; 9], плюралістичний [10], космополітичний [11], соціетальний (соціологічний) [12], екологічний [13], цифровий [14], мілітарний [15], муніципальний конституціоналізм [16] тощо. Отже, варто зазначити, що кожен із нових видів (підвидів) конституціоналізму номенологічно відображає його змістовне наповнення, що дає змогу вийти на відповідну дефініцію, що міститиме його основні характерологічно-ідентифікаційні ознаки.

Проте треба наголосити на тому, що, на нашу думку, в умовах сьогодення одним із найбільш актуальних і перспективних напрямів розвитку конституціоналізму виступає екологічний конституціоналізм – насамперед через: а) глобальний негативний вплив людства на довкілля, б) конкретні наслідки шкоди довкіллю, що проявляються, починаючи з локального, і закінчуючи глобальним рівнем, що в) супроводжуються тяжкими системними наслідками екологічних правопорушень для кожної людини, її груп і асоціацій, в тому числі г) її репродуктивного здоров'я, що ставить під питання існування людської цивілізації як біологічного виду, а також д) суттєвим зниженням результативної діяльності й ефективності управлінської діяльності економічними і соціальними процесами з боку публічної влади на різних рівнях її функціонування, особливо враховуючи локальний.

Наразі в науковій літературі починає формуватися загальноприйнятий підхід, згідно з яким екологічний конституціоналізм розглядають як конкретний варіант соціетального (соціального) конституціоналізму – ширшої теоретичної бази, окресленої та поступово вдосконаленої вже понад десять років [12; 13]. Своєю чергою становлення феноменології екологічного конституціоналізму (далі – ЕК) як нового конституційно-правового феномену та категорії національного конституційного права держав-членів міжнародного співтовариства та міжнародного публічного права, об'єктивує, актуалізує та контекстуалізує проблематику визначення та вивчення не тільки його предметно-елементного складу правовідносин, на яких він ґрунтується, а й локального характеру його виникнення, формування й застосування.

Водночас необхідно наголосити на тому, що ЕК насамперед визначається саме в глобальному розумінні. Хоча при системному тлумаченні

профільної феноменології, особливо в процесі визначення предметно-об'єктного складу ЕК, виявляється, що саме вона виступає не тільки телеологічною домінантою цієї доволі великої сфери і профільного комплексу суспільно-правових відносин, що охоплює систему існування, користування, охорони, захисту, гарантування відтворення, забезпечення безпеки природних об'єктів довкілля, а й відповідною ідентифікацією багаторівневих і багатоаспектних соціально-нормативних відносин між людиною (особистістю), соціумом і державою, в особі її органів публічної влади, включаючи й органи місцевого самоврядування, а також фізичними і юридичними особами з питань використання, охорони і захисту довкілля. Тобто йдеться саме про локальне вимірювання процесів, що відбуваються на рівні довкілля, та про інтерпретацію останніх на локальному, регіональному, загальнодержавному та міжнародно-глобальному рівнях.

Джоффри Гервер – член Комісії з екологічного співробітництва (Commission for environmental cooperation, Канада) – розмежовуючи поняття екологічного (ecological law) та природоохоронного права (environmental law), зазначає, що перший термін досить рідко використовують у англomовній літературі, бо він не просто означає наявність системи норм, що регулюють певні суспільні відносини, а покликаний наголосити на пріоритеті екологічних обмежень над соціальними та економічними міркуваннями [17, р. 317], тобто йдеться про рівень розуміння проблематики на загальнодержавному рівні, що може бути застосовано на регіональному і локальному рівнях, тобто там, де існує і функціонує в умовах місцевого самоврядування (далі – МСВ) у стані повсякденності територіальна людська спільнота – територіальна громада (далі – ТГ), кожний із членів якої – людина-житель, здійснює свій життєвий цикл у відповідних і належних умовах оточуючого природного середовища.

Наведена аргументація фактично формує вітальну парадигму існування і функціонування людини в умовах соціуму і держави, в якій довкілля виступає як іманентна та екзистенційна умова існування і людини, і соціуму, і держави.

Звідси об'єктивується та актуалізується роль і значення принципу верховенства права (закону) саме у сфері охорони довкілля, який лежить в основі ЕК та який вказаний автор розглядає у двох сенсах. Перший означає, що правові норми та інститути на глобальному та локальному рівнях мають забезпечити узгоджений, надійний та справедливий порядок регулювання людської діяльності (фактор правового порядку. – *Авт.*).

Другий має на увазі необхідність обмеження існуючих правил об'єктивними науковими закономірностями (технологічний фактор. – *Авт.*)

Отже, принцип верховенства екологічного права має на увазі, що норми про охорону навколишнього середовища повинні ґрунтуватися не лише на правових принципах, наприклад, справедливості, а й на існуючих екологічних можливостях планети Земля (фактор об'єктивних можливостей. – *Авт.*), де й існують та функціонують в умовах МСВ ТГ. Саме для цього цей автор звертається до соціально-економічної концепції антиросту (*degrowth*), прихильники якої наполягають на скороченні розмірів економіки для забезпечення суспільного добробуту у довгостроковій перспективі [17, р. 318]. Треба зазначити, що ця концепція передбачає цілеспрямовану соціальну та економічну трансформацію, причому основним її об'єктом і виступатимуть саме ТГ та їх муніципальне господарство, а також муніципальний простір, у межах якого функціонують суб'єкти економічної господарської діяльності різних форм власності. Бо антиріст означає перехід до екологічно орієнтованої економіки. І хоча можливість такого переходу може здатися ілюзорною, рух у цьому напрямку все ж таки необхідний для того, щоб уникнути екологічної катастрофи, і саме ТГ та інфраструктура, що обслуговує їх існування та функціонування, можуть стати джерелами і суб'єктами відповідної поведінки (фактор економічного самообмеження. – *Авт.*).

На думку багатьох зарубіжних учених-екологів, у тім числі і сам Дж. Гервер, ключовим недоліком сучасного природоохоронного права є розгляд існуючих проблем ізольовано одна від одної, що не дає змоги розробити цілісний підхід до їх вирішення. Другий недолік полягає в тому, що природоохоронне право надмірно покладається на оцінку грошових витрат та вигід, що призводить до пріоритету економічних обмежень над екологічними [17, р. 319]. Останнє призводить до того, що системні природоохоронні механізми, що передбачені законами, зазвичай досить слабкі, а це завдає істотної шкоди інтересам та ареалу проживання територіальних громад. Наприклад, закони про оцінювання впливу проєктів на навколишнє середовище, що вимагають аналізу впливу економічної активності на екосистему (екосистемний фактор. – *Авт.*), здебільшого спрямовані на підвищення обізнаності населення (інформаційний фактор. – *Авт.*), містять переважно процедурні норми (процедурно-процесуальний фактор. – *Авт.*) і рідко передбачають конкретні заходи щодо захисту природи (діяльнісно-захисний фактор. – *Авт.*).

Як порівняно успішний приклад екосистемного підходу вчені-екологи називають Монреальський протокол 1987 року про речовини, що руйнують озоновий шар [18]. Визначаючи, що викиди у всесвітньому масштабі деяких озонових речовин можуть значною мірою виснажити або по-іншому змінити озоновий шар, що загрожує неблагодіючими наслідками для здоров'я людей та довкілля; пам'ятаючи, про потенціальний вплив цих речовин на клімат; усвідомлюючи, що в основі заходів, які вживаються з метою охорони озонового шару від руйнування, повинні лежати наукові знання, що застосовуються з урахуванням технічних і економічних міркувань, – держави прийняли цей документ, акцентуючи у такий спосіб особливу увагу на локальному рівні існування людини та її груп і асоціацій у межах ТГ та в умовах МСВ.

Однак необхідно наголосити на тому, що науковий консенсус, що лежить в основі Монреальського протоколу, є доволі сильним, але не абсолютним. Загалом він не зміг суттєво знизити застосування економічних та технологічних обмежень на користь екологічних і відповідно підвищити рівень гарантованості від шкоди для людей та їх існування в процесі здійснення життєдіяльності. Звідси вчені вважають, що принцип верховенства екологічного права має бути посилено. Насамперед, варто визнати людей частиною життєвої системи Землі (а звідси й ТГ будуть виступати колективним елементом такої системи. – *Авт.*), куди входить безліч видів. Бо екологічне право спрямоване на забезпечення як виживання, а й процвітання цієї системи як єдиного цілого. Тобто, можна констатувати, що локальний рівень реалізації екологічного законодавства постає як стратегічний, екзистенційний та такий, що потребує свого організаційного, нормативного, технологічного і ресурсного супроводження та забезпечення. А такі стратегічно-діяльнісні завдання для конкретної людини можуть бути вирішеними тільки на колективному рівні – у межах її територіальної спільноти – ТГ, органами МСВ, що діють від імені та в інтересах жителів-членів ТГ, за допомогою власних фінансових і матеріальних ресурсів, а також аналогічних ресурсів держави.

Принцип верховенства екологічного права, на якому ґрунтується ЕК, має універсальний характер та повинен пронизувати не тільки всі інші галузі національного права, зокрема конституційне, фінансове та підприємницьке право, а також міжнародне публічне право, де він лежить в основі його відносно нової галузі – міжнародного екологічного права, що має своєю телеологічною домінантою співробітництво держав щодо

забезпечення безпечного довкілля, в якому людина зможе не тільки існувати та функціонувати, здійснюючи свій життєвий цикл, а й реалізувати свою репродуктивну функцію з метою поповнення людських ресурсів саме ТГ (локальний рівень), а в глобальному вимірі – продовження існування і розвитку людської цивілізації.

Треба зазначити, що, по-перше, деякі держави вже на вищому законодавчому рівні закріпили особливе значення довкілля для вирішення наведених завдань. Конституції деяких із них, наприклад, Еквадору та Болівії, вже визнають право людини на навколишнє середовище (rights of nature) [19; 20], – і це може стати першим суттєвим кроком на шляху до активного та профільного реформування всього національного законодавства країни. По-друге, оскільки інтенсивна діяльність людини в довкіллі вже перевищила допустимі екологічні норми, необхідно сформувати і запровадити такий правовий режим, який радикально перебудує економіку у бік скорочення вироблення матеріалів та енергії. Це не тільки одна із центральних ідей концепції антиросту економіки, яка передбачає, що ринкові механізми не зможуть забезпечити досягнення подібної мети, а й відповідний дороговказ до формування поведінково-діяльнісних настанов кожної людини, що можуть бути сформовані тільки на рівні МСВ та в межах ТГ. Звідси актуалізуються процеси формування муніципальної екологічної свідомості (правосвідомості) та муніципальної екологічної психології, що виступають своєрідним екзистенційно-нормативним каталізатором та організаційно-правовими гарантіями щодо втілення міжнародних стандартів екологічної поведінки людини – особливо в контексті її широкого розуміння і тлумачення, насамперед як системи правовідносин людини з публічною владою і бізнесовими структурами щодо дотримання правил організації життєдіяльності людини і співробітництва всіх наведених суб'єктів у контексті охорони і захисту довкілля. Отже, саме таким способом бачиться формування й реалізація локального рівня існування ЕК.

В основі такого підходу лежить парадигмальний перехід до такої економіки, яка розумно бере і якісно використовує не більше ресурсів, ніж це необхідно для забезпечення гідного та безпечного життя кожної людини як члена людської спільноти. При цьому уряди держав мають втілювати і підтримувати такий рівень розвитку технологій, що допомагає скоротити викиди парникових газів. При цьому з допомогою інформаційних та виховних заходів, які використовуються в межах ТГ та за допомогою ОМСВ,

що формують життєвий простір для кожної людини, необхідно сформува-ти таку поведінково-діяльнісну константу жителів-членів ТГ, щоб можна було уникнути зворотного ефекту, – за якого ефективніше застосування матеріалів та енергії призводить до збільшення загального обсягу їх використання. Це виступає основоположним напрямом у діяльності органів МСВ в умовах науково-технічної революції. Бо саме на рівні ТГ необхідно запровадити додаткові правові та політичні механізми, що тісно пов'язані з розподілом економічних вигід від впровадження нових технологій у повсякденному житті людини, в локальному муніципальному господарстві, в діяльності всіх суб'єктів підприємницької діяльності різних форм власності, що здійснюють її на рівні громади. Також треба розуміти, що такі вигоди мають бути спрямовані насамперед на подальше скорочення енергоспоживання. Доцільно враховувати, що у тих галузях, в яких економічні вигоди не здатні призвести до достатнього зниження використання енергії та матеріалів, будуть потрібні культурні зміни, завдяки посиленню та інтенсифікації відповідної культурної функції МСВ, в тому числі й відповідного впливу на свідомість та правосвідомість жителів-членів ТГ та бізнесових структур за допомогою т. зв. «м'якої сили» суспільної свідомості на різних рівнях її існування, щоб забезпечити гарантоване зменшення обсягу виробництва та споживання. Отже, ми бачимо, що основоположні проблемні завдання, які ставить публічна влада держави, можуть знайти своє втілення та вирішення тільки на локальному рівні соціуму за допомогою інституту локальної демократії та в межах територіальної людської спільноти, що діє в умовах повсякденності. Отже, саме таким способом виникає, формується й функціонує локальне вимірювання ЕК.

6. Принцип верховенства екологічного права має стати не тільки глобальним з погляду міжнародного нормопроекткування, нормотворчості і втілення в міжнародному договірному праві, він повинен набути свого локального вимірювання саме на локальному рівні існування соціуму, в межах ТГ, бо саме цей рівень визначає і детермінує його існування (детермінація екзистенційних інтересів жителів-членів ТГ), формування (загальнодержавне та регіонально-локальне нормопроекткування і нормотворчість), легалізацію (загальнодержавна і локально-регіональна), легітимацію (з боку жителів-членів ТГ), реалізацію (жителі + локальні органи публічної влади + бізнесові структури), гарантування (органи МСВ) та подальший розвиток і вдосконалення (соціальна практика + врахування державою локальних екзистенційних інтересів жителів-членів ТГ).

Треба зазначити, що цей принцип у своєму парадигмальному розумінні передбачає обмеження права власності та вибору з метою гарантувати функціонування економіки в екологічних межах. При цьому його основними завданнями є недопущення отримання несправедливих вигід окремими регіонами за рахунок глобальної спільноти, а також підтримання автономії місцевих спільнот та їхньої культурної ідентичності. Отже, бачимо, що на практиці втілення принципу верховенства екологічного права є неможливим без врахування його локального вимірювання, застосування і використання, що можливо лише за умови врахування екзистенційних інтересів і потреб територіальних людських спільнот – ТГ. Саме в цьому вбачаємо основоположний зміст діяльності органів МСВ щодо реалізації вказаних інтересів і потреб ТГ, які вони очолюють з метою створення екологічно безпечного простору для їх існування, життєдіяльності та подальшого розвитку.

Отже, резюмуючи, можна зазначити, що суттєвим характерологічним елементом екологічного конституціоналізму постає його локальне вимірювання, що робить його реально існуючим, оптимально відповідним потребам кожної людини і таким, що ефективно реалізується в умовах МСВ та в межах ТГ.

Список використаних джерел

1. Law D. S. (Ed.). *Constitutionalism in Context*. Cambridge : Cambridge University Press, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108699068>.
2. Bellamy R. *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge : Cambridge University Press, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1017/CB09780511490187>.
3. Belov M. (Ed.). *Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies*. Cambridge: Intersentia. XVIII, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781839701399>.
4. Levy R., HoiKongOrr G., & King J. (Ed.). *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*. Cambridge : Cambridge University Press, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108289474>.
5. Lang A.F. Jr. *Practical Constitutionalism. Praxis as a Perspective on International Politics* / G. Hellmann, J. Steffek (Ed.). Bristol : Bristol University Press, 2022. doi: <https://doi.org/10.51952/9781529220490.ch007>.
6. Blokker P., & Thornhill Ch. (Ed.). *Sociological Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316403808>.
7. Ginsburg T. *Beyond Window Dressing: Constitutions in Authoritarian Regimes. Modern Constitutions* / R. M. Smith, R. R. Beeman (Ed.). Philadelphia : University of Pennsylvania Press. 2020. DOI: <https://doi.org/10.9783/9780812297256-007>.

8. Milewicz K. M. *Constitutionalizing World Politics: The Logic of Democratic Power and the Unintended Consequences of International Treaty Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108891585>.
9. Thornhill Ch. *Transnational Constitutional Law: Chapter 6. The Oxford Handbook of Transnational Law*. Oxford : Oxford University Press, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197547410.013.6>.
10. Galston W. A. Pluralist constitutionalism. *Social Philosophy and Policy*. 2011. No 28(1). P. 228–241. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0265052510000117>.
11. Núñez Donald C. Legal Philosophy and Cosmopolitan Constitutionalism. *Debates on Morality, Unity, and Power. The Age of Human Rights Journal*. 2020. No 14. P. 77–107. DOI: <https://doi.org/10.17561/tahrj.v14.5479>.
12. Golia A. Jr., & Teubner G. Societal Constitutionalism: Background, Theory, Debates. *Vienna Journal on International Constitutional Law*. 2021. No 15 (4). P. 357–411. DOI: <https://doi.org/10.1515/icl-2021-0023>.
13. May J. R. (Ed.). *Environmental Constitutionalism*. Cheltenham : Edward Elgar Publ, 2016.
14. Golia A. Jr. Redefining Digital Constitutionalism as Critique and Ideology: The Perspective of Societal Constitutionalism. *The Digital Constitutionalist*. 2022. URL : <http://digi-con.org/redefining-digitalconstitutionalism-as-critique-and-ideology-the-perspective-of-societal-constitutionalism>.
15. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний конституціоналізм: до питання про формування, розуміння і оформлення феноменології. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2022. № 3. С. 6–18; 2022. № 4. С. 6–18.
16. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Міжнародне муніципальне право як галузь міжнародного публічного права: до питання про формування галузі. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля*. 2021. № 2(3). С. 7–31. (Серія: Право).
17. Garver G. *The rule of ecological law: The legal complement to de-growth economics. Sustainability*. Basel, 2013. Vol. 5, № 1. P. 316–337.
18. Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар 1987 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_215#Text
19. Конституция Республики Эквадор от 28 сентября 2008 года. URL : <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/17138>
20. Bolivia (Plurinational State of)'s Constitution of 2009. URL : chrome-extension://efaidnbmninnipcecpjccglefindmkaj/https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf

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

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Захист України – це захист конституційної демократії та верховенства права, який своєю чергою має відбуватися демократичним, правовим шляхом. Зрозуміло, що сьогоднішня ситуація диктує деякі інші правила, які передбачають необхідність самооборони, що відбувається через застосування збройної сили, як реакції на повномасштабне вторгнення та відкритий воєнний напад росії на Україну. Попри це, застосування збройної сили та інших заходів, які необхідні для захисту України, мають здійснюватися лише конституційним шляхом. Саме щодо зазначеного, центральне місце належить національному парламенту – Верховній Раді України, яка відповідно до ст. 75 Конституції України [1], наділена єдиною законодавчою владою.

Повноваження парламенту, які закріплено в нормах Основного Закону нашої держави, зберігаються й під час воєнного стану. Їх аналіз дає змогу констатувати важливість цієї інституції в умовах воєнного стану та як єдиний орган законодавчої влади Верховна Рада України розглядає надважливі законодавчі ініціативи, серед яких виділяються головні напрями законотворчості парламенту: обороноздатність країни, економічний блок, соціальний блок, покарання колаборантів, диверсантів, мародерів.

Стаття 85 Конституції України містить перелік повноважень парламенту, серед яких важливе місце займають повноваження у сфері зовнішньої політики, оборони та безпеки, зокрема національний парламент уповноважений:

- оголошувати за поданням Президента України стан війни і укладати мир; схвалювати рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

- затверджувати загальну структуру, чисельність, визначати функції Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
- ухвалювати рішення про надання військової допомоги іншим державам, про скерування підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
- затверджувати протягом двох днів від моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; про загальну або часткову мобілізацію [1].

Окрім того, особливості функціонування Верховної Ради України в умовах воєнного стану закріплено у статті 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яка передбачає, що національний парламент у разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях працює в сесійному режимі [2].

Закріплено особливості й щодо строку повноважень національного парламенту, зокрема, у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного стану та не можуть бути обмежені в такий період.

Основним змістом законодавчої функції Верховної Ради України є, звичайно, прийняття законів. Зі змісту Конституції України випливає, що парламент може приймати закон з будь-якого питання за винятком тих, які вирішуються винятково всеукраїнським референдумом та належать до повноважень інших органів державної влади.

Отже, з 24 лютого 2022 року Верховна Рада працює в режимі одного пленарного засідання, що триватиме до дня припинення чи скасування воєнного стану. За рік роботи в умовах воєнного стану, парламент продемонстрував свою ефективність, швидкість та злагожденість у процесі прийняття рішень. Зокрема, у цей період було зареєстровано 1 686 законопроектів й постанов, 45 % з яких парламентарії ухвалили.

У 2022 році динаміка реєстрації законопроектів у парламенті була меншою, ніж у попередні роки. Наприклад, 2020 року у Верховній Раді України було зареєстровано 2 899 законопроектів, а 2021 року – 2 737.

З 24 лютого 2022 року Верховна Рада України: розглянула 825 питань порядку денного; прийняла 384 закони в цілому, зокрема, 50 – у новій редакції; проголосувала 33 ратифікації та 15 денонсацій [3]. Приблизно 100 прийнятих законодавчих актів безпосередньо спрямовані на протидію збройній агресії російської федерації, серед яких 9 заяв й 24 звернення до міжнародної спільноти з цього приводу. У галузі європейської інтеграції прийнято 39 законів, 31 законопроект – за основу.

Отже, народні обранці в умовах воєнного стану в перші місяці вторгнення були зосереджені на конструктивній роботі парламенту, що мінімізувало використання «законодавчого та поправкового спауму», але окремі проблемні питання досі залишаються не вирішеними.

Із врахуванням умов, в яких сьогодні функціонує парламент, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [4] не встановлює спеціальних процедур для прискореного чи «швидкого» законодавчого процесу під час воєнного стану. На рівні законодавства закріплено лише єдиний законодавчий процес, який застосовується як у мирний, так і у воєнний час, в тому числі й до всього законодавства.

Зазначені питання мають бути вирішені, шляхом внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» задля приведення законодавчого процесу в умовах війни у межі правового регулювання. Зрозуміло, що такий «швидкий» законодавчий процес має охоплювати основні етапи такого процесу, але з можливістю використання скорочених процедур задля прийняття вкрай важливих законопроектів.

По-друге, звернемо увагу на такий показник, як втрата депутатського мандату. Вперше в історії українського парламентаризму за рік повномасштабної війни росії проти України наявна рекордна кількість парламентаріїв, 17 осіб, які достроково втратили мандати. Майже всі вони є представниками забороненої проросійської партії ОПЗЖ та занесені до Реєстру державних зрадників [5]. Але задля уникнення відповідальності, більшість із них діяла на випередження та склала мандати за власним бажанням. На сьогодні, у парламенті залишилася рекордно найменша кількість депутатів – 405. Тобто, попри конституційну заборону проведення виборів в умовах воєнного стану, постає питання доцільності запровадження спеціальної процедури «заміни» народних депутатів України задля забезпечення кворуму.

По-третє, в умовах сьогоднішнього національному парламенту складно забезпечити прозорість своєї діяльності. Вище було акцентовано увагу на

активній роботі Верховної Ради України, але через те, що багато рішень відігравали важливе значення для національної безпеки, їх приймали таємно. В результаті чого український народ отримував інформацію щодо засідань парламенту та прийнятих рішень вже постфактум. Тобто треба збалансувати необхідність забезпечення національної безпеки та принципу прозорості.

Наведене доводить важливе місце національного парламенту в системі органів державної влади в умовах воєнного стану та демонструє окремі проблеми, які потребують уваги як зі сторони вчених-конституціоналістів, так і самих парламентаріїв задля пошуку оптимальних рішень на шляху до їх вирішення.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про правовий режим воєнного стану : Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
3. Рік роботи Верховної Ради України в умовах війни. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. URL : <https://bit.ly/41YAI96>
4. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
5. Платформа «Реєстр держЗрадників». URL : <https://www.chesno.org/traitors/?n=&new=&dead=&category=&geoobject=&party=>

Чиркін Антон Сергійович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
Науковий співробітник Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

ІНСТРУМЕНТИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Після Перемоги в Україні актуалізуються питання удосконалення форм прямої демократії, насамперед на муніципальному рівні. В цьому контексті, найпопулярнішим і найефективнішим інструментом прямої демократії вважаються місцеві референдуми. Тому буде доречним і корисним вивчення нормативної регламентації та організації проведення місцевих референдумів на практиці країн-партнерів.

Вважаємо цікавим і доцільним розкрити, як забезпечені і унормовані локальні форми демократії в країнах Центрально-Східної Європи, зокрема, в Словаччині і Чеській Республіці.

Наприклад, у Словаччині як і в Україні дотепер немає спеціального акту, який би передбачав статус і процедури проведення місцевого референдуму. Відповідні положення зазначені у ст. 67 Конституції Словаччини і Законі «Про органи місцевого самоврядування» [3; 4].

Ініціювати проведення локального референдуму може не менше 30 % жителів, які постійно проживають на території відповідного муніципалітету, а також місцевий представницький орган самоврядування. Проте існує декілька умов. По-перше, словацьке законодавство чітко не визначає обов'язковість для органів влади рішень, прийнятих на місцевому референдумі, навіть у питаннях, де їх проведення є обов'язковим (межі громад, відкликання мерів за ініціативи громадян). Приміром, 2015 року у с. Габчіково проводився референдум стосовно розміщення в селі табору біженців, про спорудження якого прийняв рішення уряд Словаччини. У референдумі взяло участь більше 58 % жителів і 97 % з них проголосувало проти рішення уряду. Проте, всупереч волі місцевої громади, табір був побудований. Цей приклад наглядно ілюструє правову слабкість місцевих референдумів супроти рішень органів державної влади.

По-друге, 50-відсоткова явка виборців необхідна для визнання референдуму дійсним. Особливо поріг мінімальної явки є актуальним для референдумів на регіональному рівні, зважаючи на те, що на виборах до представницьких органів самоврядних країв у 2001–2017 роках явка виборців жодного разу не перевищила 30 % [2, с. 455–458].

На практиці, місцеві референдуми не часто використовують жителі населених пунктів Словаччини для вирішення поточних проблем. За даними досліджень Асоціації міст і сіл Словаччини за період 2008–2020 років тільки 7 % місцевих самоврядних одиниць проводили місцеві референдуми, з яких близько 60 % визнано дійсними.

Більшість населених пунктів Словаччини обирають інші форми ухвалення спільних рішень – збори жителів громади, громадські слухання, обговорення на рівні комісій, подання петицій, які є організаційно і фінансово більш доступними та швидкими механізмами прийняття рішень [1, с. 20–21].

У Чеській Республіці правовою базою місцевого референдуму є спеціальний Закон «Про місцеві референдуми» 2004 року [6]. Ініціатором місцевого волевиявлення може бути відповідний представницький орган самоврядування або комітет місцевих жителів, підтриманий відповідною радою муніципалітету. Зазначений комітет повинен зібрати підписи певного відсотку жителів обця, які володіють виборчим правом:

- у громадах з населенням до 3-х тисяч осіб – не менше 30 % виборців;
- до 20-ти тисяч – не менше 20 % виборців;
- до 200 тисяч – не менше 10 % виборців;
- понад 200 тисяч – не менше 6 % виборців.

Відповідно до цього закону явка виборців на референдумі має становити не меншу 35 % від кількості жителів відповідного муніципалітету, при цьому рішення, прийняті на волевиявленні, мають імперативний характер для місцевого самоврядування.

Локальний референдум може проводитися з питань, які належать до самостійних повноважень представницьких органів обців. Варто зауважити, що законом не передбачено проведення референдумів на рівні країв (регіонів), це пов'язано з адміністративно-територіальною реформою 2002 року і ліквідацією районів.

Законом чітко визначено перелік питань, з приводу яких не може проводитися місцеве волевиявлення. Наприклад, порівняно з Польщею, в Чехії предметом місцевого референдуму не можуть бути: місцеві подат-

ки і питання бюджету, позачергові вибори або відкликання депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування, створення чи ліквідація існуючих самоврядних органів [2, с. 460].

Цікавою особливістю чеських місцевих референдумів є їх величезна кількість щодо питань навколишнього середовища, з 2008 року по 2017 рік 91 зі 151 референдумів були проведені саме з екологічних питань. Окрім того, розповсюдженими були волевиявлення стосовно видобутку або розробки кар'єрів (10), утилізації ядерних відходів (24), заборони будівництва заводів або промислових зон (10), транспортні питання (11), вітрові електростанції (8), будівництво доріг і громадський транспорт (12).

Ще однією відмінністю чеських місцевих референдумів є достатньо велика явка (66,6 %) у муніципалітетах з населенням виборців до 2 тис. Так, із 288 місцевих референдумів – 193 були проведені у найменших обцях. І навпаки, найменша участь спостерігалася в муніципалітетах, де проживає понад 20 тис. жителів (середня 23,35 %) [6].

Варто зазначити, що в Чехії саме місцеві референдуми набули найбільшого поширення, інші форми залучення місцевого населення, такі як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві петиції Законом «Про обці» передбачені, але майже не застосовуються [5].

Список використаних джерел

1. Ключкович А. Ю. Пряма демократія в Словаччині: інституційні та політичні аспекти функціонування. *ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія*. 2018. Право. Вип. 2 (38). С. 18–22.
2. Лендєл М. О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с.
3. Constitution of the Slovak Republic 3 September 1992. URL : <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>
4. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. URL : <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>
5. Hampl. F. Local referendum as a tool of direct participation of citizens in the decision-making of municipalities in the Czech Republic. URL : <https://munispace.muni.cz/library/catalog/view/1632/4537/2256-1/0#preview>
6. Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů. URL : <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22>

Шкабаро Вероніка Миколаївна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля*

ТЕРИТОРІЯ ДЕРЖАВИ ЯК ПРОСТОРОВА ОСНОВА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Територія є матеріальною базою держави, простором для здійснення функцій держави і державного суверенітету, ведення державної внутрішньої і зовнішньої політики, функціонування усього державного механізму.

Територія завжди була, є та залишається об'єктом особливої, підвищеної уваги. Територія є не тільки обов'язковим атрибутом, а й необхідною ознакою держави.

За територію завжди велися війни, і в XXI столітті захист території, територіальної цілісності, недоторканості і непорушності державних кордонів є головним завданням та однією з найважливіших функцій сучасної держави.

У демократичному світі вирішення питань про територію держави можливе винятково через конституційні процедури, правомірні волевиявлення та правові механізми, що мають бути викладені у правових нормах. Проте, на жаль, доводиться констатувати, що проблема порушення державних кордонів, анексії територій, проголошення незалежності і самостійності окремих частин державної території не оминула Україну.

Події, що відбуваються в Україні з 2014 року, та російська збройна агресія зумовили необхідність пошуку нових концептуальних підходів до розуміння та осмислення регіональної політики, визначення особливостей територіальної організації держави в умовах децентралізації публічної влади, розвитку місцевого самоврядування в контексті євроінтеграції та з урахуванням зарубіжного досвіду.

Децентралізація передбачає розширення і зміцнення прав адміністративно-територіальних одиниць з одночасним звуженням прав центральної влади. Процес децентралізації є цілеспрямованим процесом, що відбувається з метою спрощення та оптимізації практики вирішення багатьох питань загальнодержавного та місцевого значення, впровадження програм розвитку регіонів і населених пунктів.

Найважливіші сфери державного та суспільного життя визначає конституція держави. Конституція України є не тільки нормативно-пра-

вовим актом вищої юридичної сили та Основним Законом Української держави, вона – джерело, яке має одночасно правову, моральну, духовну, політичну, економічну та виховну цінність. Конституція держави є святинею, особливим предметом національної пошани, надбання та гордості.

Територія як обов'язковий атрибут та необхідна ознака держави в Конституції України знайшла чимале закріплення, неодноразово згадку та чітке визначення у багатьох її нормах (ст. 2, ч. 2 ст. 5, ст. 17, ч. 1 ст. 37, ст. 73, пункти 13, 18, 20 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 79 та ч. 3 ст. 104, пункти 1, 2, 3, 5, 37 ч. 1 ст. 85, ч. 2 ст. 102, пункти 1, 6, 19, 21 ч. 1 ст. 106, п. 1 ст. 116, ст. 132, ч. 1 ст. 157). Цілісна та змістовна система конституційно-правових норм встановлює основні засади визначення території держави та її кордонів на конституційному рівні.

Згідно зі ст. 132 Конституції України на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх особливостей та традицій ґрунтується територіальний устрій України.

Утвердження місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя, розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів є однією з основних засад внутрішньої політики України у сфері розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, як це визначено статтею 4 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

Отже, на принципах територіальної цілісності і непорушності кордонів держави побудовано територіальність держави (територіальну організацію державної та самоврядної влади), яка має носити конституційний характер. Державна і місцева влада функціонують у межах суверенної державної території, яка чітко окреслена державним кордоном. У цьому полягає сутність територіальної основи організації та здійснення публічної влади держави.

Норми Конституції України є імперативними та аксіоматичними, ними визначено конституційні основи території Української держави, а роль та значення Конституції України як нормативно-правового акту, що має вищу юридичну силу у визначенні території держави, є первісною, основною та визначальною.

Янюк Наталія Володимирівна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
юридичного факультету
Львівського національного
університету імені Івана Франка*

ПОЄДНАННЯ МІСЦЕВИХ І ДЕРЖАВНИХ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ПРИНЦИП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Децентралізація публічної влади є складним процесом, який, з одного боку, пов'язаний із розподілом влади між різними інституційними ланками публічної адміністрації, а з іншого, безпосередньо впливає на організацію її системи. В основі децентралізації лежить розподіл публічно-владних повноважень у такий спосіб, аби найбільшу частину передати на місцевий рівень публічної адміністрації, що наближений до потреб населення. Саме поєднання місцевих і державних інтересів є визначальним орієнтиром для децентралізації, тим принципом, який має враховувати законодавець при розмежуванні компетенції між органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), визначенні законодавчих засад самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, при регулюванні відносин служби в органах самоврядування і при визначенні меж контролю за виконанням делегованих повноважень.

Аналіз вітчизняної нормативно-правової бази і досвід країн-членів ЄС підтверджують той факт, що відсутність належного правового регулювання у поєднанні місцевих і державних інтересів є причиною конфлікту у компетенції органів влади і стала передумовою реформи в системі ОМС та місцевих органів виконавчої влади. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року [1] перераховано фактори, які впливають на управління на місцях, серед яких першочерговою названо проблему «диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади». Це зумовлює фінансову неспроможність у виконанні завдань місцевого самоврядування, зокрема несвоєчасність надання адміністративних послуг населенню, неузгодженість питань щодо соціально-економічного розвитку,

щодо створення нових робочих місць, а це негативно впливає на демографічну ситуацію, приводить до «зnelюднення сільських територій» через виїзд працездатного населення за межі території, а часто й за межі України. Іншою проблемою є відсутність розмежування компетенції між ОМС і місцевими органами виконавчої влади, що має наслідком дублювання повноважень. За таких обставин ускладнюється процедура делегування повноважень, яка має супроводжуватися передачею суб'єктом делегування фінансових і матеріальних ресурсів для забезпечення виконання делегованих повноважень. Делегування вимагає ініціативності з боку обох сторін, як суб'єкта, який делегує, так і суб'єкта, якому делегують повноваження. Знову бачимо потребу у пошуку балансу місцевих і державних інтересів у діяльності публічної адміністрації.

Для прикладу, реформи місцевої влади в Польщі, пов'язані з тим, що гміна була визнана базовою адміністративно-територіальною одиницею отримала статус юридичної особи з «правом захищати власні інтереси в суді (в тому числі – перед урядом)». При цьому компетенційні спори між органами публічної адміністрації вирішували адміністративні суди. Одночасно реформи передбачали скорочення чисельності таких одиниць і передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування [2, с. 6].

Певним кроком у вирішенні згаданих проблем стала ліквідація старої моделі районів і утворення нових укрупнених районів, що відбулося на підставі [3]. Це дало змогу переглянути можливість передачі певних повноважень ОМС. Наприклад, відбулося розширення прав міських, селищних і сільських рад у створенні Центрів надання адміністративних послуг. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування ЦНАП і удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» було визначено умови і заходи щодо передачі новоутвореним ЦНАПам майна ЦНАПів, утворених при районних державних адміністраціях [4]. Проте залишається відкритим питання щодо розмежування муніципальних і державних послуг, а також вирішення питання щодо адміністративного збору, що може сприяти наповненню місцевих бюджетів.

Децентралізація пов'язана з передачею повноважень від органів виконавчої влади ОМС у такий спосіб, аби врахувати місцеві потреби і державні інтереси. Одночасно цей процес зумовлює проведення оптимізації в системі територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Після делегування окремих повноважень ОМС відпадає потреба у деяких структурних підрозділах органів виконавчої влади, аби уникнути дублювання повноважень. Наслідком цього може бути проведення реорганізації шляхом утворення міжрегіональних територіальних органів, які здійснюватимуть галузеве управління у межах кількох областей.

Згідно з ч. 1. статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування (15 жовтня 1985 року) йдеться про можливість формування власної адміністративної структури ОМС з метою «урахування місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління» [5]. Це твердження свідчить про те, що ОМС вправі приймати рішення щодо власної організаційної структури з метою забезпечення належного і плідного управління. Це показує, що можуть існувати відмінності у структурі органів влади, зокрема виконавчих органів місцевого самоврядування. Цим суб'єктам легше врахувати потреби населення конкретної території і виявити гнучкість та оперативність у прийнятті рішень. Водночас органи місцевого самоврядування повинні мати професійно підготований апарат службовців, який вміє застосовувати знання і навички для реалізації завдань місцевого самоврядування. Це також потребує вміння враховувати потреби територіальної громади та інтереси держави.

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів визначений у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] поряд з іншими основними принципами – народовладдя, законності, гласності й колегіальності та іншими. Цей принцип також названий у статті 4 чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7] і визначає орієнтири для виконання завдань службовцями органів самоврядування. Сьогодні спостерігається відставання законодавчого регулювання службових відносин в ОМС від суспільних потреб, хоча первинна ідея полягала в тому, щоб новий Закон про службу в органах місцевого самоврядування прийняти одночасно із новою редакцією Закону про державну службу, натомість останній діє ще з травня 2016 року. Минулими роками активно обговорювали це питання, але повномасштабна війна в Україні вплинула на цей процес. У статті 4 останнього варіанту проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [8] серед принципів залишається служіння територіальним громадам і поєднання місцевих та державних інтересів. Варто додати, що посадова особа ОМС представляє інтереси певної територіальної громади, враховуючи при цьому інтереси держави. Це впливає із розуміння служби

в органах місцевого самоврядування, як «професійної діяльності», спрямованої на «забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом», тобто держава законодавчо окреслює межі делегування. Акцент на професійних вимогах до посадових осіб цих органів допоможе підвищити рівень відповідальності виконання ними своїх завдань.

Децентралізація впливає і на реформування в системі центральних органів виконавчої влади. Навіть в умовах війни продовжуються відповідні заходи, наприклад, відбулася реорганізація Міністерства розвитку громад та територій шляхом його приєднання до Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури з передачею відповідних повноважень і майна [9]. Такі заходи є реалізацією положень Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки [10]. На Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури) покладено формування та реалізацію державної політики у багатьох сферах, зокрема: розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, житлової політики; благоустрою населених пунктів, житлово-комунального господарства, управління побутовими відходами; будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури; технічного регулювання у будівництві, ціноутворення у будівництві; відновлення регіонів, територій та інфраструктури, що постраждали внаслідок збройної агресії РФ проти України та інших. Виконання названих повноважень потребує взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Продовженням реформи мала би стати подальша реорганізація місцевих державних адміністрацій обласного рівня і запровадження інституту префекта з окремими контрольними повноваженнями щодо виконання делегованих повноважень.

Органи місцевого самоврядування можуть швидко реагувати на потреби територіальної громади і приймати необхідні рішення, на відміну від органів виконавчої влади, які діють на засадах ієрархічних зв'язків і для прийняття рішення на місцевому рівні їм потрібне узгодження дій з вищим органом, що вимагає тривалого часу. Побачити дієвість принципу поєднання місцевих і державних інтересів можна на прикладі діяльності правління ОСББ. Результатом діяльності представників правління переважно є вдале використання відповідних об'єктів і забезпечення

комфортних умов проживання мешканців, облаштування й охорона прибудинкової території.

Теперішня ситуація в Україні показала, що ОМС виявили неабияку оперативність у вирішенні питання надання тимчасового житла вимушено переміщеним особам, виявили ініціативність щодо надання приміщень для виробничих потужностей евакуйованих підприємств. Ці органи можуть краще врахувати географічні, кліматичні і ресурсні можливості, у тому числі взяти до уваги наявність людського потенціалу, що допомагає у виконанні власних і делегованих завдань, вмінні залучати міжнародні громадські організації.

Висновок: реалізація принципу поєднання місцевих і державних інтересів забезпечує проведення децентралізації, сприяє ефективному партнерству між державою та місцевим самоврядуванням. Але для вирішення існуючих проблем потрібно завершити адміністративно-територіальну реформу, провести розмежування компетенцій, прийняти закон про службу в органах місцевого самоврядування, провести реорганізацію місцевих державних адміністрацій.

Список використаних джерел

1. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
2. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації (посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад). Київ, 2019. 40 с. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/436/25.08.2019.pdf>
3. Про утворення та ліквідацію районів, затв. Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#n32>
5. Європейська хартія місцевого самоврядування (15 жовтня 1985 р.). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
8. Проект Закон про службу в органах місцевого самоврядування. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563
9. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2022 р. № 1343. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2022-%D0%BF#Text>
10. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. «Деякі питання реформування державного управління України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

Баймуратов Максим Михайлович,

магістр права,

аспірант Маріупольського державного університету,

заступник начальника департаменту

з правової роботи Головного управління

податкової служби України в Одеській області

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ: ДЕТЕРМІНАЦІЯ, ВЗАСМОЗВ'ЯЗОК ТА ЗМІСТОВНЕ НАПОВНЕННЯ

Становлення в Україні місцевого самоврядування (далі – МСВ) як конституційно-правового інституту та одного з рівнів публічної влади актуалізувало, об'єктивувало та каталізувало в суспільстві та державі роль і значення органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що від імені та в інтересах місцевого населення – жителів і одночасно членів територіальної громади (далі – ТГ), а також за їх згодою та під свою відповідальність реалізують відповідні компетенційні повноваження, що встановлені Конституцією України та чинним законодавством, з метою здійснення локального управління і вирішення питань місцевого значення (ст. 140 Конституції України) [1].

Отже, можна констатувати, що компетенційні повноваження ОМСВ постають основоположним функціонально-діяльним компонентом

локальної демократії та її метою і екзистенційним дискурсом, що ске- рований, по-перше, на організацію простору життєдіяльності людини в локальному соціумі та, по-друге, створення відповідних інституцій – публічної влади (місцева рада, її виконавчий комітет, його департаменти, управління, відділи, органи самоорганізації населення тощо) та самої громади (інститути громадянського суспільства), що задовольняють ін- тереси жителів-членів ТГ. Звідси компетенція ОМСВ володіє вельми ви- соким творчо-трансформаційним потенціалом, що дає можливість цієї феноменології: а) здійснювати оперативне управління локальними про- цесами в межах ТГ (фактор локального управління. – *Авт.*), б) формувати і здійснювати комунікаційні зв'язки з іншими суб'єктами публічної влади та невіддільними суб'єктами різної форми власності за межами ТГ (фактор зовнішньої комунікації. – *Авт.*), в) створювати систему комунікаційної взаємодії між ними, як органами публічної влади і жителями-членами ТГ, а також бізнесовими структурами (фактор внутрішньої комунікації. – *Авт.*).

Системний аналіз предметно-об'єктної складової діяльнісно-функціо- нального і творчо-трансформаційного потенціалу компетенції ОМСВ призводить до висновку, що він скерований на здійснення охорони, захи- сту, реалізації та гарантування прав, свобод і обов'язків людини в межах локального соціуму. Отже, можна стверджувати, що саме ОМСВ прова- дять свою основну організаційну, організаційно-нормативну діяльність з метою відповідного супроводження і забезпечення таких прав, свобод і обов'язків людини.

Такий висновок підтверджується низкою вагомих аргументів, що, по-перше, спираються на конституційні та законодавчі положення, які регламентують та регулюють правовий статус і компетенційні повно- важення ОМСВ, що вони здійснюють у процесі своєї повсякденної діяль- ності, а, по-друге, мають реальний фактологічний характер. Отже, саме компетенційні повноваження ОМСВ:

- органічно витікають з основоположних засад натуралістичної юриспруденції [2], що ґрунтується на природних правах людини, якими вона володіє з огляду тільки на факту того, що вона є людиною (природничо-засадничий критерій. – *Авт.*);
- сформовано на основі їх багаторазового та багаторічного вико- ристання і застосування органами публічної влади в історич- ній ретроспективі у процесі існування і функціонування терито-

- ріальної людської спільноти з метою задоволення її первинних та індивідуально-групових, індивідуально-колективних і індивідуальних потреб (історико-засадничий критерій. – *Авт.*);
- найбільш адекватно відображають екзистенційні потреби жителів-членів ТГ, тобто такі потреби, без задоволення яких вони не можуть існувати як людська істота і член локального соціуму (екзистенційно-засадничий критерій. – *Авт.*);
 - у їх інверсійному тлумаченні та кінцевому застосуванні становлять могутній гуманістично-гуманітарний дискурс, що лежить в основі існування та функціонування феноменології самоорганізації населення у вигляді ТГ в умовах МСВ у стані повсякденності (дискурсивно-засадничий критерій. – *Авт.*);
 - дають їм можливість здійснювати ефективне й оптимальне управління локальними справами в інтересах (колективних, групових, індивідуальних) жителів-членів ТГ з метою їх повсякденного та перспективного існування і функціонування (управлінсько-засадничий критерій. – *Авт.*);
 - містять у собі передбачені на конституційно-правовому та законодавчо-правовому рівнях відповідні організаційно-технологічні та організаційно-правові форми діяльності органів публічної влади, що є обов'язковими, тобто мають імперативно-обов'язковий характер, але все ж дають ОМСВ можливість власного розсуду щодо засобів та ресурсів реалізації наведених повноважень (імперативно-дискретний критерій. – *Авт.*);
 - ефективно впливають на створення на рівні МСВ у межах ТГ системи комунікаційної взаємодії жителів-членів ТГ, завдяки якій вони здійснюють свою соціалізацію, в тому числі й правову, на індивідуальному, груповому та колективному рівнях (соціально-статусний критерій. – *Авт.*);
 - у їх системно-індивідуальному розумінні та тлумаченні переважно відображають характерологічні риси людини (особистості), що мешкає у локальному соціумі як житель-член ТГ та її повсякденні потреби (індивідуально-визначальний критерій. – *Авт.*);
 - у процесі їх реалізації створюють умови для виникнення, формування й інституціоналізації у жителя-члена ТГ відповідних атитюдів (поведінкових настанов) та габітусів (практичних форм життєдіяльності), включаючи й правові атитюди і габітуси [3],

- формує таким способом своєрідний «портрет муніципальної людини» (поведінково-діяльнісний критерій. – *Авт.*);
- на пряму передбачені Конституцією держави та її профільним законодавством, тому виступають реальною та ефективною гарантією існування та функціонування публічної влади на публічному самоврядному (муніципальному) рівні соціуму (нормативно-владний критерій. – *Авт.*);
 - саме компетенційні повноваження ОМСВ та предмети їх відання на пряму сприяють формуванню, прояву, реалізації, охороні, захисту і гарантуванню прав і свобод людини, а також виконанню її обов'язків (людино-розмірний критерій. – *Авт.*);
 - саме компетенційні повноваження ОМСВ, в там числі й їх повноваження, що детермінуються та забезпечуються їхніми дискреційними можливостями (повноваженнями) [4], виступають основоположним базисом для подальшого розвитку і вдосконалення прав, свобод і обов'язків людини та громадянина (релятивістсько-засадничий критерій. – *Авт.*);
 - у контексті їх практичної реалізації ототожнюються з конотаційним наповненням і наративним змістом локального простору виникнення, формування, прояву, реалізації, охорони і захисту прав та свобод людини (конотаційно-нاراتивний ідентифікаційний критерій. – *Авт.*);
 - в контексті їх тлумачення фактично формує на локальному рівні соціуму конституційний статус людини (конституційно-статусний критерій. – *Авт.*);
 - при їх реалізації в локальному соціумі створюють умови для формування та функціонування інституційної основи громадянського суспільства (статусно-самоврядний критерій. – *Авт.*);
 - у їх філософському осмисленні реально сприяють формуванню у жителів-членів ТГ муніципальної свідомості та правосвідомості (свідомо-засадничий критерій. – *Авт.*);
 - у їх парадигмальному поведінково-діяльнісному розумінні сприяють формуванню у жителів-членів ТГ на основі їх муніципальної свідомості і правосвідомості муніципальної психології (психологічно-засадничий критерій. – *Авт.*);
 - у їх глобальному вимірюванні виступають інструментально-методологічним засобом, що скерований на зберігання існування та

функціонування первинного колективного осередку людської цивілізації – ТГ та охорону прав і свобод її жителів-членів (глобально-засадничий критерій. – *Авт.*);

- в умовах екстраординарного функціонування державності, зокрема в умовах воєнного стану або війни, природних або техногенних катаклізмів тощо, – при їх належній інтерпретації та легалізації, скеровані на створення локальної системи життєдіяльності людини в умовах кризових ситуацій та станів (безпеково-засадничий критерій. – *Авт.*);
- у контексті цілепокладання вони скеровані на вдосконалення форм самоорганізації населення-членів ТГ, розвиток демократичних механізмів врахування їхньої суспільної думки за рахунок використання новітніх форм локальної демократії (партиципаторна, деліберативна, агональна, агрегативна демократії), вдосконалення новітніх форм життєдіяльності за рахунок втілення сучасних технологічних досягнень, актуального досвіду захисту довкілля, вирішення найважливіших проблем існування територіальної людської спільноти як первинного колективного осередку людської цивілізації (перспективно-засадничий критерій. – *Авт.*).

Системний аналіз будь-якого компетенційного повноваження ОМСВ, а також вказівка на предмет відання, тобто на сферу соціального життя, у який цей орган здійснює таке повноваження, – показує, що воно спрямоване на реалізацію відповідного права, свободи або обов'язку людини, що регламентоване і врегульоване Конституцією України та її законодавством. Така парадигма побудови профільних повноважень надає їм конкретно-поведінкову та діяльнісно-функціональну змістовність, що робить права, свободи та обов'язки людини реальними в їх нормативно-правовому супроводженні, забезпеченні та реалізації. Також вони визначають не тільки оптимальність таких прав, свобод і обов'язків, але й детермінують їх постійну актуальність, гарантованість реалізації та формують відповідний «люфт» для подальшого розвитку і вдосконалення.

Побудова, розвиток і вдосконалення компетенції ОМСВ знаходить своє втілення в межах управлінської парадигми «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина», що, на думку М. О. Баймуратова та Б. Я. Кофмана, виступає стратегічно-базовим напрямом у формуванні та функціонуванні демократичної правової державності [5, с. 7].

Це є особливо актуальним, враховуючи той факт, що МСВ є її важливою складовою частиною, в сфері якої реалізується життєвий цикл людини та її конституційний статус. На нашу думку, такий підхід продуктивний не тільки з позицій теорії конституційного і муніципального права, він володіє методологічними характеристиками в контексті доктринального супроводження, забезпечення і реалізації прав і свобод людини, а також важливими праксеологічними ознаками-настановами в діяльності ОМСВ у процесі реалізації своїх компетенційних повноважень, скерованих на практичну охорону, захист і реалізацію, а також гарантування, розвиток і вдосконалення прав та свобод людини.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Костенко О. М. «Соціально-натуралістична» юриспруденція – доктринальна основа для правової реформи в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 309–314. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2011_4_76
3. Боярський О. О. Колективний габітус людини в місцевому самоврядуванні: роль феноменології інтересу в його становленні та розвитку. *Публічне право*. 2021. № 1 (41). С. 9–22.
4. Баймуратов М. О., Боярський О. О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини: методологічні підходи до розуміння та визначення. *Публічне право*. 2019. № 2 (34). С. 31–41.
5. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Парадигма «права людини – муніципальні права людини – муніципальна людина» як стратегічно-базовий напряму формуванні та функціонуванні демократичної правової державності. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 4 (81). Vol. 1. С. 3–10.

Барвіненко Віталій Дмитрович,
кандидат наук з державного управління

ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року має урочисто-аксіологічний характер, а тому (на відміну від української законотворчої практики) не характеризує стислий зміст цього документа. Відповідно до думки вчених, Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (далі – Хартія 1985 року) «є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов'язковими для держав-членів Ради Європи» [1, с. 90–94]. Варто погодитися з цим влучним узагальненням.

По-перше, важливо з'ясувати тезаурус Хартії 1985 року.

Автори тексту Хартії застосували у ній поняття «принципи місцевого самоврядування». Стаття 11 «Правовий захист місцевого самоврядування» в одному зі своїх положень передбачає, що «Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві» [2]. Отже, цілком аргументованим є висновок про те, що положення Хартії 1985 року містять принципи місцевого самоврядування.

По-друге, важливим є те, які ж саме принципи місцевого самоврядування уміщені у Хартії 1985 року.

Хартію 1985 року відкриває Преамбула. У тексті Преамбули неодноразово застосовується поняття «принципи».

Так, в абзаці другому зазначено: «метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням» [2]. Це свідчить про те, що принципи, внесені до Хартії 1985 року, є спільними для більшості країн-членів Ради Європи, які брали участь у розробці тексту Хартії, або приєдналися до неї шляхом ратифікації пізніше (як Україна). Водночас зрозуміло, що деякі з цих принципів можуть бути не закріплені у чинно-

му законодавстві тієї чи іншої країни, перспектива їхнього закріплення може бути передбачена муніципальною та/або іншими реформами.

В абзаці п'ятому Преамбули вказано: «враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи...» [2]. Тут з погляду теорії конституційного права йдеться про принцип народовладдя – традиційно в українській юридичній науці суб'єктивні права у цілому (та право громадян на участь в управлінні державними справами зокрема) не уважаються принципами. Більше того, первинним вважається принцип народовладдя, а його практична реалізація відбувається у тому числі за допомогою закріплення в актах чинного законодавства права громадян на участь в управлінні державними справами, – не лише, а у тому числі. Також варто звернути увагу на те, що право громадян на участь в управлінні державними справами іменується не «принципом місцевого самоврядування», а «демократичним принципом».

Окрім того, абзац восьмий Преамбули сформульовано так: «усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади...» [2]. Тут є пряма вказівка на принцип демократії (демократизму), а також на принцип децентралізації влади (децентралізації публічної влади).

Щодо Преамбули доцільно нагадати: часто у процесі нормотворчості Преамбулу формулюють так, щоб вона мала урочистий характер. І як правило, вона не містить загальнообов'язкових правил поведінки. А тому питання щодо того, чи ці принципи обов'язкові для країн, які ратифікували Хартію 1985 року, є дискусійним. У випадку з Хартією 1985 року, однак, можна узагальнити, що ці принципи уміщено не лише у Преамбулі, але й в основній частині цього документа.

Пряме посилання на принцип місцевого самоврядування містить Стаття 2 Хартії 1985 року, яка озаглавлена «Конституційна та правова основа місцевого самоврядування». Її положення проголошують, що «Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції» [2]. У законодавстві України цей принцип має дещо іншу назву.

Невід'ємною частиною Хартії 1985 року є Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у спра-

вах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 року. А отже, доцільно проаналізувати і його текст.

Преамбула Додаткового протоколу 2009 року в абзаці другому містить згадку про «принципи» у цілому. Передбачено таке: «Враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами в ім'я захисту та здійснення ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням» [3]. Тут автори тексту Додаткового протоколу 2009 року зробили акцент на спільність принципів місцевого самоврядування зокрема та європейського права у цілому.

Абзац третій Преамбули Додаткового протоколу 2009 року встановлює: «Враховуючи, що право на участь у веденні державних справ є одним із демократичних принципів, які є загальними для всіх Держав-членів Ради Європи» [3]. Як і у Хартії 1985 року, наголошено на важливості цього суб'єктивного права для місцевого самоврядування. І так само, як і у Хартії 1985 року, це право названо «принципом».

Абзац четвертий Преамбули Додаткового протоколу 2009 року урочисто проголошує, що «розвиток в Державах-членах показав видатну важливість цього принципу для місцевого самоврядування» [3], тобто йдеться про право громадян на участь у веденні державних справ.

Більше поняття «принципи» положення Додаткового протоколу 2009 року не містять.

Результати аналізу тексту Хартії 1985 року та Додаткового протоколу 2009 року уміщено у Таблиці.

Таблиця

**Принципи місцевого самоврядування,
які прямо згадані у тексті Хартії 1985 року
та Додаткового протоколу 2009 року до неї**

Стаття Хартії 1985 року	Принцип, який прямо згадано у тексті
Преамбула	Право громадян на участь в управлінні державними справами
Преамбула	Принцип демократії
Преамбула	Принцип децентралізації
Стаття 2 «Конституційна та правова основа місцевого самоврядування»	Принцип місцевого самоврядування
Преамбула Додаткового протоколу 2009 року	Право громадян на участь у веденні державних справ

Варто звернути увагу на те, що у Преамбулі Хартії 1985 року йдеться про «право громадян на участь в управлінні державними справами». А у Преамбулі Додаткового протоколу 2009 року згадано вже «право громадян на участь у веденні державних справ». Жоден із цих перекладів не є точним. У тексті Хартії 1985 року англійською мовою йдеться про «*the right of citizens to participate in the conduct of public affairs*» [4], у Додатковому протоколі 2009 року – про «*the right to participate in the conduct of public affairs*» [5]. Тобто використано одне й те ж поняття. Це по-перше. А по-друге, точний переклад на українську цього поняття буде таким: «право брати участь в управлінні публічними справами». Тож, це право охоплює не лише право брати участь в управлінні державними справами, але й право брати участь в управлінні місцевими справами, долучатися до здійснення місцевого самоврядування.

Доречно рекомендувати уточнити відповідні переклади. Наразі при ознайомленні з преамбулами Хартії 1985 року та Додаткового протоколу до неї 2009 року може скластися хибне уявлення про те, що в Україні домінує державницька теорія походження місцевого самоврядування, а це далеко не так. У цьому полягають перспективи подальших досліджень у вказаному напрямі.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (офіційний переклад). *Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування* : матер. міжнар. конф., м. Київ, 11–12 черв. 2002 р. / упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. Київ : Логос, 2002. С. 246–254.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи. Страсбург, 2017. 56 с. URL : <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>
3. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#n2
4. European Charter of Local Self-Government. URL : <https://rm.coe.int/168007a088>
5. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. Utrecht, 16.XI.2009. URL : <https://rm.coe.int/168008482a>

Бобровник Денис Олександрович,
*кандидат економічних наук,
докторант Національного авіаційного університету*

МУНІЦИПАЛЬНА ПРАВОСВІДОМІСТЬ І МУНІЦИПАЛЬНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ЇХ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ ГЛОБАЛІСТСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Становлення і розвиток в Україні системи місцевого самоврядування (далі – МСВ), – нового політико-управлінського феномену, що фактично детермінував формування в пострадянській державі системи публічної влади (публічної державної влади + публічної самоврядної / муніципальної/ влади [1]) і конституційно-правового інституту, призвело до могутньої і системної муніципалізації всіх сторін суспільного і державного життя.

Результатом такого перманентного і системного впливу стало не тільки формування системи муніципально-правових відносин у державі та на рівні численних територіальних громад (далі – ТГ) (між їх жителями-членами таких ТГ, між ними та органами місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), між ОМСВ та інституціями громадянського суспільства (далі – ГС), між ОМСВ різного рівнів, між ОМСВ та іншими органами, що репрезентують публічну державну владу тощо), а й фактично революційні зміни в соціальній свідомості (правосвідомості) та в соціальній психології (правовій психології).

На першому етапі таких змін відбулося різнорівневе формування спочатку муніципальної свідомості населення у вигляді індивідуальної, групової і колективної її форм, що стало об'єктивованим результатом постійного існування і функціонування людини, її груп і асоціацій в умовах локальної демократії (МСВ) в межах ТГ у філософському стані повсякденності, тобто там, де людина існує і функціонує, здійснюючи свій життєвий цикл в процесі реалізації своїх екзистенційних інтересів (екзистенційно-функціональна і екзистенційно-діяльнісна домінанти. – *Авт.*).

Другий етап, пов'язаний із активною позицією держави щодо подальшої легалізації у вигляді нормування, нормативізації, нормопроєкування (законопроєкування) і нормотворчості (законотворчості) різних динамічних аспектів формування, розвитку і вдосконалення правового статусу МСВ, його органів та суб'єктів (національно-легалізаційна домі-

нанта. – *Авт.*), – включаючи й виконання міжнародно-правових зобов'язань держави у сфері локальної демократії, які вона узяла відповідно до підписаних нею багатосторонніх міжнародних договорів (міжнародно-облігаторна домінанта. – *Авт.*), а також чисельні рекомендації, постанови, резолюції та інші акти т. зв. «м'якого права» (softlaw) міжнародних урядових і міжнародних неурядових організацій (організацій глобального громадянського суспільства), що поки не володіють обов'язковою юридичною силою, однак вже на цьому етапі виступають прообразом майбутніх норм міжнародного договірного права.

Отже, саме на цьому етапі йдеться про подальший розвиток і вдосконалення муніципальної правосвідомості (нормативно-психологічна домінанта. – *Авт.*) в контексті формування її феноменології та могутнього соціально-нормативного дискурсу, а також вирішення телеологічного завдання щодо формування муніципальної психології (атитюдів як соціально-поведінкових настанов, різних габітусів як типізованих форм практичної діяльності) людини (особистості, жителя-члена ТГ), її груп та асоціацій – як усвідомленої цільової поведінково-діяльнісної індивідуальної, групової, асоціативної парадигми, що ґрунтується на ідеалах і засадах муніципалізму, в тому числі й нормативних, – спочатку в межах становлення і розвитку інституцій ГС та їх подальшої інституціоналізації у паралельні мета- і параструктури локального, регіонального та національного, в межах держави, соціально-управлінського, поза межами державно-правового впливу, конгломерату, а також, – і це головне – в повсякденній індивідуальній діяльності людини (психо-діяльнісна домінанта. – *Авт.*).

Звідси можна стверджувати, що муніципальна свідомість, а потім і правосвідомість, а також муніципальна психологія виступають своєрідним соціально-нормативним кодом, що: а) формуються завдяки пізнання людиною оточуючого її світу, тобто муніципально-правової реальності, через отримання відповідної інформації та її наступний творчий аналіз (пізнавально-раціональний сегмент. – *Авт.*), б) формують поведінкові настанови людини на рівні ТГ у процесі реалізації її індивідуальних, групових і колективних інтересів, що виникають у процесі її функціонування в ТГ на засадах муніципальних цінностей (біхевіористичний сегмент. – *Авт.*); в) характеризують локальне людське співтовариство, територіальну спільноту у вигляді ТГ, – як єдину оптимальну природну соціальну спільність (соціологічний сегмент. – *Авт.*); що г) існують

і функціонують на відповідній території (просторовий сегмент. – *Авт.*); д) мають загальні телеологічно-екзистенційні доміанти та функціонально-праксеологічні настанови виникнення, існування, формування, розвитку та вдосконалення такої локальної людської спільноти (телеологічно-праксеологічний сегмент. – *Авт.*); е) скеровані на формування єдиної муніципально-територіальної ментальності (психологічно-габітусний сегмент. – *Авт.*); є) з метою існування первинного колективного осередку людської цивілізації в межах державно організованого соціуму (публічно-структурний сегмент. – *Авт.*); ж) в історично-ретроспективному, історично-сьогоденному та історично-перспективному розумінні (історично-темпоральний сегмент. – *Авт.*).

Насамперед необхідно зазначити, що феноменологія муніципальної правосвідомості та муніципальної психології напряду пов'язана з розумінням феноменології ТГ. Найбільш вдалою її дефініцією вважаємо доктринальну позицію О. В. Батанова, який сконструював таку теоретичну модель профільної громади, як складну «кумулятивну форму суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднаних різноплановими ознаками системного характеру». За такого підходу, на його думку, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [2, с. 57]. На нашу думку, відносно до предмета дослідження, що проводиться, наведена позиція потребує суттєвого уточнення і доповнення. Бо сама ТГ конститується не тільки на публічно-правових, а й на приватно-правових засадах, в основі останніх лежать індивідуальні інтереси конкретної людини-жителя, і одночасно члена ТГ, які вона реалізує в процесі своєї життєдіяльності в межах такої територіальної спільноти і такі, що торкаються її екзистенційних настанов її життєдіяльності, тобто біологічного і соціального існування. Такими приватно-правовими засадами й екзистенційними настановами можуть володіти як групові, так і колективні (асоціативні) інтереси людини в межах ТГ.

Для дослідження процесів становлення муніципальної правосвідомості велике наукове значення, на наш погляд, має доктринальна позиція дослідника Ф. Ш. Ямбушева, який пропонує хоча й досить ускладнену, але вельми продуктивну з позицій предмета нашого дослідження дефініцію правосвідомості. Він вважає, що це: а) специфічна нормативна форма суспільної свідомості (визначально-ідентифікаційна ознака. – *Авт.*), яка б) відображає правову дійсність, впливає на неї (телеологічна ознака. –

Авт.) та в) формує певні уявлення та судження (свідомо-результативна ознака. – *Авт.*) г) про внутрішньодержавні, міжнародно-правові явища (об'єктивна ознака. – *Авт.*) д) на основі правових традицій та соціального досвіду (джерельна ознака. – *Авт.*) е) у системі ідей, поглядів, доктрин (предметно-духовна ознака. – *Авт.*), є) а також психічно усвідомленого та неусвідомленого ставлення до них (психо-психологічна ознака. – *Авт.*), ж) правової поведінки суб'єктів, діяльності владних органів (суб'єктивна ознака. – *Авт.*) и) за допомогою почуттів, емоцій, мотивів, установок та волі (емоційно-вольова ознака. – *Авт.*) й) як процесу саморегуляції поведінкового акту (індивідуально-поведінкова, групо-поведінкова, колективно-поведінкова ознаки. – *Авт.*) к) у досягненні певної соціально значної мети у сфері впливу права [3, с. 60] (соціально-телеологічна ознака. – *Авт.*).

Отже, наведена дефініція та наш авторський підхід до визначення її складових фактично дають нам основні характерологічні ознаки процесу формування муніципальної правосвідомості. Також у наведеній дефініції, на наш погляд, відсутні деякі ознаки, що є об'єктивно необхідними для більш глибокого розуміння процесу ідентифікації муніципальної правосвідомості. До них треба віднести: а) вказівку на локальний характер набуття такої свідомості (територіально-просторова ознака. – *Авт.*); б) вказівку на те, що процес набуття такої свідомості відбувається переважно у межах ТГ (макросуб'єктна ознака. – *Авт.*); в) вказівку про те, що могутнім джерелом пізнання оточуючого людину середовища виступає її розумова діяльність щодо отримання та аналізу інформації, передусім з боку ТГ та її жителів-членів (розумова ознака. – *Авт.*); г) вказівку на те, що знання (інформацію) про внутрішньодержавні, міжнародно-правові явища людина-член ТГ набуває також у межах ТГ та на рівні МСВ (інформаційна ознака. – *Авт.*); д) вказівку на те, що соціальний досвід людина-член ТГ набуває як результат комунікаційної взаємодії між членами ТГ з екзистенційних питань індивідуального, групового і колективного існування в процесі здійснення людиною свого життєвого циклу (комунікаційна ознака. – *Авт.*); е) вказівку на те, що така правосвідомість формується у філософському стані повсякденності, в якому постійно перебувають жителі-члени ТГ та яка суттєво впливає, в тому числі й на психічному та психологічному рівнях на формування їхніх поведінкових настанов та детермінує їх реалізацію у перспективі (ознака повсякденності. – *Авт.*).

Крім того, є) враховуючи об'єктивну можливість виникнення в межах ТГ кризових явищ, що напряму пов'язані з екстраординарними випадками функціонування державності (природні та техногенні катастрофи, економічна криза, війна тощо), необхідно враховувати вказівку на вплив наведених факторів і на формування правосвідомості людини-жителя та члена ТГ, а також їх груп і асоціацій (екстраординарна ознака. – *Авт.*); ж) для остаточної ідентифікації муніципальної правосвідомості треба розуміти, що правова реальність, в якій існують та функціонують люди-жители і члени ТГ, є муніципально-правовою, тобто такою, події якої відбуваються в сфері МСВ, переважно в межах ТГ та між членами-жителями ТГ, між ними та ОМСВ різного рівнів, між останніми та іншими органами публічної влади, між ОМСВ та аналогічними суб'єктами (муніципальними органами) іноземних держав тощо, тобто, можна говорити про: 1) існування муніципально-правової реальності, 2) одночасно окремого і відносно самостійного архетипу суспільно-правового життя, 3) окремої сторони, форми, іпостасі існування державно організованого соціуму, 4) могутнього наративу і основоположної конотації поведінки людини в межах мікро-, мезо- і макросоціуму, що одночасно функціонують та взаємодіють на території єдиної держави (предметно-ідентифікаційна ознака. – *Авт.*);

и) в умовах глобалізації, особливо її правової форми – правової глобалізації, що акцентує, контекстуалізує і актуалізує локальну проблематику, формує могутні локуси територіального розвитку, стимулює виникнення і функціонування складних форм промислового, екзистенційного та духовного спілкування людей, що засновані на комунікаційному та інтеграційному співробітництві народів і держав, «наявності єдності емоціонального і раціонального аспектів у життєдіяльності індивідів», на думку Г. Олпорта, одного з видатних психологів ХХ століття, що фактично створив психологію особистості, як особливу предметну галузь психологічної науки [4, с. 217], виникають не просто загальні, але й повсюдні форми муніципального життя, що: 1) є характерними, об'єктивно необхідними та безальтернативними для існування демократичної правової державності та муніципально орієнтованого суспільства, що, 2) своєю чергою сприяють формуванню муніципальної правосвідомості на глобальному рівні та 3) детермінують виникнення міжнародних правових стандартів муніципального життя, що 4) засновані на міжнародному договірному праві та 5) міжнародних зобов'язаннях держав-підписан-

тів таких договорів б) відносно легалізації на їх теренах інституту МСВ (універсально-договірна ознака. – *Авт.*);

й) в умовах кризи неоліберального проєкту, на якому заснована сучасна феноменологія глобалізації, коли в процесі стратегічного втілення в життя «п'ятого проєкту» [5], в основі якого лежить органічна взаємодія трьох акторів «держава–бізнес–наука», що замінює міждержавну взаємодію в постглобалізаційному світі, саме муніципальне життя та муніципальна правосвідомість, що є його кінцевим позитивним підсумком, який відображає загальний характер не тільки духовних і культурних, а й локально-економічних факторів, забезпечує екзистенційну стабільність взаємовідносин та перспективної взаємодії між ними, що своєю чергою формує нові архетипи взаємодії на рівні державно організованих суспільств та їхніх асоціацій, одним із найважливіших знову ж виступає муніципальне життя людей, що є гарантією існування людської популяції та цивілізації, тому визначальна роль муніципальної правосвідомості не тільки залишається, але й багатократно зростає та актуалізується (постглобалізаційна ознака. – *Авт.*); к) в межах тлумачення «п'ятого проєкту» апологетами муніципалізації суспільного і державного життя в Україні (М. О. Баймуратов, Б. В. Буркінський, М. П. Фрейдін, О. О. Долженков та ін.) розроблено Стратегію сталого розвитку м. Одеси [6], одним із найважливіших напрямів якого є формування муніципальної правосвідомості, що одночасно виступає передумовою і фактором такого розвитку, стратегічною детермінантою всіх сфер розвитку міста, важливим елементом механізму реалізації його сталого розвитку, іманентною частиною всіх проєктивів його контекстуалізації та реалізації. Причому в основі виникнення муніципальної правосвідомості на всіх рівнях міського соціуму – внутрішньому – на рівні самої ТГ, асоціацій жителів-членів ТГ, їхніх груп та на індивідуальному рівні конкретної людини-жителя; та на зовнішньому – на рівні відносин у межах держави та на рівні окремих іноземних держав, їхніх суб'єктів та міжнародної спільноти – лежить синергетична взаємодія «громади (громадськості) – влади (публічної самоврядної /муніципальної/ влади) – бізнесу» (діяльнісно-реалізаційна ознака. – *Авт.*); л) сприйняття людиною не тільки внутрішньодержавної правової інформації, але й міжнародно-правової інформації про профільні явища є яскравим свідомством формування в особистості зовнішньополітичної правосвідомості, що відіграє вирішальну роль у формуванні у людини-жителя і члена ТГ відповідної зовнішньополітичної позиції

в контексті засвоєння, розуміння, аналізу та оцінки профільної інформації, яка надає можливість такій особистості вважати себе не тільки людиною-членом локальної територіальної людської спільноти, а й «людиною світу», що є умовою набуття нею індивідуального глобалістського потенціалу, який трансформується в перспективі у груповий глобалістський потенціал та профільний потенціал всієї громади, але вже не стільки кризь призму громадянина держави, скільки через ідеї, доктрини і нормативні настанови муніципалізму [7, с. 36–39] (глобально-антропологічна ознака. – *Авт.*).

Отже, резюмуючи, треба зазначити, що феноменології муніципальної свідомості (правосвідомості) та муніципальної психології є не тільки складними та багатоплановими явищами духовного життя людини, вони фактично, по-перше, становлять відповідну систему знань про муніципалізм та його значення в повсякденному житті як територіальної людської спільноти (ТГ), так і кожного з її членів-жителів; по-друге, забезпечують втілення засад самоорганізації у свідомість жителів; по-третьє, детермінують їх відповідну поведінку відповідно до основоположних засад муніципального життя та на основі їх відповідні дії жителів у межах локального соціуму; по-четверте, особлива значущість і однаковість засад муніципалізму, не дивлячись на особливості організації публічної влади в державах-членах міжнародної спільноти, створюють підвалини для виникнення і формування глобалістського потенціалу ТГ.

Список використаних джерел

1. Фарбер И. Е. Правосознание как форма общественного сознания. Москва : Юрид. литерат., 1963. 206 с.
2. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51–57.
3. Ямбушев Ф. Ш. Правовое сознание в механизме правового регулирования общественных отношений : дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2002. 205 с.
4. Цит. по: Bannykh, G. A., Tovmasyan, N. D. The role of the style of professional activity of an official in the formation of the social and professional community of state and municipal employees. *Humanities and social sciences*. 2011. No. 2. P. 214–222.
5. Кісь Н. Великі ідеї, Арестович та патріоти. ZAXID.NET. URL : https://zaxid.net/veliki_ideyi_arestovich_ta_patrioti_n1545055
6. Стратегия устойчивого развития Одессы. Одесса : АГРО, 2010. 838 с.

7. Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : монографія (репринтне видання дисертаційного дослідження). Дніпро : Інновація, 2021. 314 с.

Гедульянов Вадим Едуардович,
кандидат юридичних наук

ДО ПИТАННЯ ТИПОЛОГІЗАЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО МАНДАТУ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

З погляду захисту прав громадян України цікавим є аналіз доцільності подальшої розбудови в Україні інституту відкликання депутатів та інших обраних шляхом прямих виборів представників народу. З одного боку, це про політичне право громадян на участь в управлінні державними та місцевими справами. З іншого боку – це (непрямим способом) про свободу думки, свободу слова, а також про природу депутатського мандату, який в Україні є вільним.

На сучасному етапі в Україні обирають таких посадових та інших осіб:

- на державному рівні – Президента України та 450 депутатів Верховної Ради України;
- на місцевому рівні – депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Вибори цих осіб є проявом прямої (безпосередньої) демократії. Більшість питань виборів цих осіб регламентує Виборчий кодекс України.

Після обрання на посаду депутати та інші обрані шляхом прямих виборів представники народу приймають присягу; з цього моменту розпочинаються їхні повноваження. Процес виконання цими особами покладених на них повноважень є проявом непрямой (опосередкованої) демократії. В Україні усі особи, які обрані на загальнодержавних або місцевих виборах, обираються на визначений у законодавстві термін, що зазвичай становить 5 років.

Протягом цього строку можливими є випадки дострокового припинення їхніх повноважень. Так, для Президента України перелік таких випадків містить 108 стаття Конституції; перелік підстав, за якими повноваження

Президента України припиняються достроково, є вичерпним (у разі відставки; неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я; усунення з поста в порядку імпичменту; смерті) [1]. Перелік підстав, за наявності яких повноваження депутата Верховної Ради припиняються достроково, також є вичерпним, його закріплено у частині другій статті 81 Конституції України. Отже, щодо Глави держави та парламентаріїв чинне законодавство не передбачає можливості відкликання виборцями.

Варто зазначити, що колись у законодавстві незалежної України така можливість була – поки був чинним Закон України від 19 жовтня 1995 року «Про відкликання народного депутата України».

Щодо місцевого рівня для оцінки поточного стану справ варто звернутися до положень Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні». Стосовно депутатів місцевих рад, стаття 49 «Депутат ради» у частині 5 встановлює: «У разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку» [2]. Керуючись основним кодифікованим актом про місцеве самоврядування в Україні, зі Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» незрозуміло, чи є можливим відкликання також і в інших випадках?

Позитивну відповідь на запитання, поставлене у попередньому абзаці, можна дати, спираючись на положення Закону України від 11 липня 2002 року «Про статус депутатів місцевих рад». Преамбула цього Закону проголошує, що він, «відповідно до Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, інших законів України визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради ... як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради» [3]. А стаття 5 «Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради» в якості першої підстави, за наявності якої повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково без прийняття рішення відповідної ради, називає «його відкликання за народною ініціативою у встановленому цим Законом порядку» [3].

Повертаючись до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначимо, що у його положеннях міститься можливість дострокового при-

пинення повноважень сільського, селищного, міського голови у разі відкликання з посади за народною ініціативою (стаття 79). Також зазначено, що базовим для організації відкликання є Закон «Про статус депутатів місцевих рад», але при проведенні відкликання необхідно врахувати особливості, визначені у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», наприклад, те, що відкликання можливе не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень.

В якості проміжного висновку варто сформулювати, що відкликання можливе на місцевому рівні стосовно усіх осіб, які обираються членами територіальної громади, а на загальнодержавному рівні інститут відкликання не застосовується.

У цілому погоджуючись з необхідністю подальшого удосконалення контролю виборців за депутатами та іншими обраними шляхом прямих виборів представниками народу, зауважимо, що відкликання, якщо аналізувати його з погляду інституту представницької демократії, має такі основні переваги:

- зниження ймовірності ігнорування депутатом або іншим обраним шляхом прямих виборів представником народу волі виборців у процесі виконання своїх повноважень;
- забезпечення безперервного (поточного) контролю за діяльністю депутата та/або іншого обраного шляхом прямих виборів представника народу;
- підвищення рівня залученості виборців у вирішення важливих питань державного та місцевого значення.

Відкликання депутата та/або іншого обраного шляхом прямих виборів представника народу, якщо аналізувати його з погляду інституту представницької демократії, має такі основні недоліки:

- конфлікт із сутністю вільного мандату;
- конфлікт з теорією народного представництва у сучасному розумінні її сутності;
- можливість зловживання відкликом за умов відсутності інших важелів впливу на відповідного депутата та/або іншого обраного шляхом прямих виборів представника народу.

Не торкаючись процесуальних особливостей та складнощів відкликання, доцільно резюмувати з позиції подальшої розбудови інституту представницької демократії:

- наявність в Україні змішаної форми республіканського правління робить Главу держави доволі вагомую політичною фігурою, а тому впровадження можливості його відкликання за ініціативою виборців навряд чи варто розглядати як оптимальний напрям реформ. Це не відповідає національному історичному досвіду, та не узгоджується з досвідом інших країн зі змішаною формою республіканського правління;
- наявність в Україні змішаної форми республіканського правління щодо Парламенту не перешкоджає впровадженню інституту відкликання народних депутатів України у цілому. Однак, коли вибори відбуваються за пропорційною системою, таке відкликання буде не виправданим з погляду сутності теорії народного представництва, природи вільного мандату народного депутата України та особливостей пропорційної виборчої системи, за якою формується Парламент. Варто погодитися з тим, що відкликання було б ефективним у разі проведення виборів до Верховної Ради України за мажоритарною системою;
- аналогічного висновку можна дійти і стосовно відкликання депутатів місцевих рад – у разі застосування пропорційної виборчої системи, навряд чи доцільно його застосовувати. Але у разі, якщо депутата місцевої ради обрано за мажоритарною системою, таке відкликання було б доречним заходом контролю виборців за діяльністю депутата сільської, селищної чи міської ради;
- відкликання сільського, селищного, міського голови за ініціативою виборців – членів територіальної громади варто визнати доцільним з урахуванням того, що в Україні у більшості населених пунктів організаційно-правова форма місцевого самоврядування є наближеною до класичної форми «рада–сильний мер».

Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб більш ґрунтовно дослідити відкликання на місцевому рівні та сформулювати висновки і пропозиції щодо того, чи вимагає воно подальшого вдосконалення. Також доцільно внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у яких передбачити неможливість відкликання виборцями тих депутатів місцевих рад, яких було обрано за пропорційною виборчою системою. Це надасть можливість запропонувати належний баланс між згаданим у вступі до тез політичним правом громадян України та вільним мандатом, яким наділені «народні обранці».

Список використаних джерел

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.

Закаль Орися Орестівна,
аспірантка
кафедри аграрного, земельного та екологічного права
ім. акад. В. З. Янчука
юридичного факультету,
Національного університету біоресурсів
та природокористування України
ORCID: 0000-0003-4231-1299

КЛІМАТИЧНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – ЗАПОРУКА СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Питання зміни клімату є чи не основним на порядку денному виживання цивілізації. Зміна клімату дедалі частіше асоціюється із глобальним потеплінням, таненням льодовиків, вимиранням деяких представників флори та фауни, забрудненням довкілля. Однак соціальний, економічний, правовий аспекти все ще залишаються недостатньо дослідженими.

Із зазначеного вище постає і питання про можливе реагування громадян, що зіштовхнулись із проблемою зміни клімату, куди їм звертатися задля вирішення особистих та локальних проблем, що зумовлені природними та неприродними катаклізмами та спричинили зміни клімату, а також щодо прав та свобод людини і громадянина, що були порушені внаслідок дії такої непереборної сили...

Вплив глобального потепління та очікуване підвищення рівня моря загрожує прибережним громадам та екосистемам, а зміни в структурі та кількості опадів, а також зміни в часі та кількості водних потоків можуть вплинути на водопостачання, якість води та виробництво гідроелектроенергії.

Окрім того, жорстока військова агресія, що була розпочата нападом росії на Україну, лише поглиблює кліматичну кризу, викликаючи значні викиди вуглекислого газу та інших парникових газів в атмосферу.

Саме тому чи не основною темою для дискусії 27-ї Конференції Організації Об'єднаних Націй зі зміни клімату було питання про проблеми екологічної безпеки, зумовлені нападом росії на Україну. Ключовими тезами, що виносились до обговорення, були:

- ведення загарбницьких воєн на планеті в той час, коли цивілізація на межі виживання та потребує глобальних спільних дій;
- енергетична криза, через яку десятки країн змушені повертати до роботи підприємства вугільної генерації;
- гостра продовольча криза, що першочергово відобразилася на тих країнах, які страждають від наявних проявів руйнації клімату – катастрофічні посухи, масштабні повені;
- знищення в Україні близько 2 мільйонів гектарів лісу та інших екологічних злочинів.

Вітчизняне законодавство України, а саме стаття 3 Конституції України, проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Статтею 50 Конституції України встановлено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я, довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [1].

Згідно із указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019 на виконання резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25.09.2015 № 70/1 про глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, викладені у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна», в якій держава гарантує забезпечення дотримання цих Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, визначено, що однією із пріоритетних цілей сталого розвитку України є гарантія забезпечення відкритості,

безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів [2].

Саме такі гарантії держави повинні бути реалізовані крізь призму децентралізації влади, шляхом відходу від підходів концентрації централізованої системи управління державою та делегування повноважень і функцій держави на місця.

Прихильники політичної децентралізації вважають, що рішення, прийняті шляхом широкого залучення громадськості, будуть кращими та більш відповідатимуть різноманітним інтересам суспільства порівняно з тими рішеннями, які прийняті політичною владою на національному рівні[3,с. 147–157].

Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695, визначено, що однією із основних тенденцій та проблем соціально-економічного розвитку регіонів у контексті загальнодержавних викликів є зміна клімату та погіршення екологічної ситуації. Відтак, цим документом визначено, що глобальна зміна клімату – одна з найгостріших екологічних проблем, яка стоїть перед людством та впливає на всі сфери життя людини (насамперед на сферу охорони здоров'я, соціальну сферу, міграцію, економіку, інфраструктуру) [4].

Незважаючи на той факт, що Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки, окрім стратегічних цілей, описані й оперативні цілі держави у сфері зміни клімату та покращення екологічної ситуації на місцях, вбачаємо, що ефективність реалізації таких є не досить високою. Саме тому центральні органи виконавчої влади повинні делегувати такі повноваження на місця задля досягнення кращих показників через реалізацію міських цільових програм. Основою метою тут є забезпечення умов сталого економічного та соціального розвитку шляхом реалізації пріоритетних заходів щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності населення, контролю за дотриманням благоустрою, сприяння вирішенню низки завдань, що покращать санітарний та екологічний стан населених пунктів, забезпечать розвиток та трансформацію середовища відповідно до європейських стандартів благоустрою.

Підсумовуючи, варто зазначити, що створення об'єднаних територіальних громад або іншими словами зростання громад означає утвердження відповідної тенденції розвитку муніципалітетів, що ґрунтують-

ся на розумному просторовому плануванні та ощадливому плануванні ресурсів. Ця ідея напряму пов'язана із впровадженням стратегії сталого розвитку на місцях, що охоплює не лише економічні, але і соціальні та екологічні аспекти.

Зважаючи на те, що всі ми живемо та працюємо разом у селах, громадах та містах, вплив децентралізації влади може мати величезний вплив на боротьбу зі зміною клімату. Енергоефективні будівлі, громадський транспорт з низьким вмістом вуглецю та заохочення до їзди на велосипеді та ходіння пішки є важливими для скорочення викидів CO₂. Озеленення міст парками та садами зменшує CO, допомагає охолодити міські території та зменшити затоплення. Певна стратегія та план дій на місцевому рівні допоможе громадам боротися зі зміною клімату та створювати стійкість до впливу клімату. Наприклад, виробництво товарів і продуктів харчування на місцевому рівні може знизити вартість транспортування, зменшити відходи та допомогти місцевій економіці.

Також чи не основне місце у формуванні державної політики у боротьбі зі зміною клімату займає регіональна політика, яка реалізується через комплексні стратегії розвитку регіонів, міські цільові програми екологічної безпеки та інші заходи, що допоможуть мінімізувати негативний вплив зміни клімату на здоров'я населення та підвищити якість мікроклімату у населених пунктах.

Список використаних джерел

1. Конституція України. Верховна Рада України. *Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. Верховна Рада України. *Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
3. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Київ : Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

Мигун Марина Дмитрівна,
*аспірантка кафедри політичних наук і права
Київського національного університету
будівництва і архітектури
ORCID: 0000-0001-7505-7042*

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД: ВІДНОВЛЕННЯ ГРОМАД

Історичні події, які відбуваються зараз в Україні, передбачають розвиток міжмуніципального співробітництва громад, орієнтуючись на європейську модель регіонального розвитку. Співробітництво міських та сільських територій у країнах Європейського Союзу є одним із видів міжтериторіального, міжмуніципального співробітництва й активно стимулюється на локальному, регіональному, національному та транснаціональному рівнях і є доміантним із завдань європейської регіональної політики зближення на 2021–2027 роки [3].

Для України питання міжмуніципального співробітництва стало актуальним з 2014 року, з початком процесу децентралізації. Реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації поміж основних напрямів суспільних трансформацій. Міжмуніципальна співпраця в Україні ґрунтується на відповідному нормативно-правовому й організаційному забезпеченні [2, с. 159].

За весь період децентралізації прийнято чимало спроб для зміцнення міжмуніципального співробітництва, посилення регіонального розвитку громад. Відповідно до Реєстру про співробітництво територіальних громад [4] станом на 28.02.2023 року зареєстровано 925 угод. Примітно, що за рік повномасштабного вторгнення російської федерації, зареєстровано 90 угод про співробітництво переважно у центральній Україні, де найбільша частка ВПО (внутрішньо переміщена особа).

Утім, реалії сьогодення демонструють, що функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого середовища, необхідного для захисту прав і обов'язків громадян [1, с. 86]. Ефективним засобом посилення ресурсної бази територіальних громад є саме аспект співробітництва громад. Виникає обумовленість пошуку спільних рішень для між-

муніципального співробітництва, з огляду на подальшу децентралізацію у післявоєнний період та зростання фінансового забезпечення громад.

Акцентуємо увагу на проблематиці співробітництва громад і позицій її вирішення у повоєнний період. До переліку складових факторів належать:

- низький рівень компетентності очільників територіальних громад, що негативно відображається не лише на самій ініціативі до об'єднання, але з огляду на брак досвіду і знань, суттєво зменшує очікувану ефективність від співробітництва, навіть у випадках його реалізації;
- наявність великої диспропорційності бюджетів територіальних громад, що створює ризики для більш спроможних громад при об'єднанні зусиль із громадами менш спроможними або взагалі депресивними;
- ризики керівництва територіальної громади (місцевої еліти) щодо втрати значного впливу на процеси прийняття рішення при співробітництві декількох територіальних громад, і, як наслідок, побоювання втрати впливу на процеси управління комунальним майном та розподілу дохідної частини місцевого бюджету [5, с. 106].

На занадто малі фінансові можливості територіальних громад України вказує фінансування громадських проектів у міських територіальних громадах України, яке почалося 2015 року в межах запровадженого процесу «бюджету участі», виділення коштів з місцевого бюджету під громадські проекти. Наприклад, у 2017 році такі бюджети створено у 45 містах України і їх обсяг становить від 9 до 38 тисяч доларів. Водночас «бюджети участі» міст Європи становлять від 8 до 100 мільйонів євро.

Бюджетна децентралізація є необхідністю в умовах післявоєнної економічної кризи, високої державної заборгованості та низької фінансової спроможності держави щодо підтримки місцевого та регіонального розвитку [6, с. 171].

Реалізація громадами та їхніми спеціалістами ініціатив співробітництва дуже важливий етап для подальшої розробки та впровадження вже нових проектів співробітництва за умов, що громади розуміють користь від співробітництва та замислюються над новими спільними викликами сьогодення для більш швидкого та ефективного вирішення нових проблем, пов'язаних із безпековими питаннями, притоком ВПО, збільшенням

навантаження на громади у зв'язку з переміщенням бізнесів різного типу, переселенням як спеціалістів, так і безробітних до власних громад в умовах загальної кризи, яку зумовила війна та воєнний стан.

Окрім того, під час укладання договорів існують чинники, на які варто звертати увагу при консолідації громад: готовність до добросовісних і чесних відносин; вибір «якісного» менеджменту у межах співробітництва; використання синергії; правильність обраної форми співпраці громад.

Громади, які беруть участь у співробітництві через свої представницькі органи, претендують отримати такі переваги: максимальне об'єднання своїх ресурсів, можливість зосередження на макроцілях громади; залучення приватних інвестицій та участь у проєктах публічно-приватного партнерства; ефективне освоєння інвестицій, завдяки чому можна швидше залучати кошти з фондів ЄС та інших зовнішніх джерел фінансування.

Щодо пропозицій, які можуть бути взяті до розгляду в процесі успішного відновлення громад у післявоєнний період: по-перше, це підготовка кадрів для реалізації проєктів міжмуніципального співтовариства шляхом проведення відповідних навчальних семінарів, тренінгів та програм; по-друге, проведення інформаційних круглих столів з метою розповсюдження кращих зарубіжних практик з питань міжмуніципального співтовариства; по-третє, підвищення якості муніципальних послуг або розвитку відповідної інфраструктури; по-четверте, виконання інвестиційних програм, що мають на меті розвиток регіонів і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку.

Тож, підсумовуючи вищезазначене, варто акцентувати увагу на міжмуніципальному співтоваристві саме у повоєнний період та відновлення громад. Фінансування є ключовим елементом успішного розвитку громад. Враховуючи, що наразі більша частина фінансів розподілені на потребу обороноздатності країни, метою органів місцевого самоврядування є максимально взаємовигідне використання та делегування фінансових надходжень. Особливо цей аспект стосується громад західних і центральних регіонів України, в яких зосереджена основна частка ВПО.

Треба розуміти, відновлення держави відбуватиметься поетапно, для цього будуть задіяні всі напрями адміністративної, соціальної, економічної діяльності. Регіональний розвиток у форматі децентралізації виконуватиме важливу функцію для зміцнення внутрішньої економіки України, національної єдності. Аспект міжмуніципального співробітництва є важливим елементом у структурі державотворення, регіонального розвитку

та активного міжнародного партнерства, який допоможе громаді вийти на новий рівень існування.

Список використаних джерел

1. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва – ММС) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління*. 2017. 4 (11–12). С. 86.
2. Оленковська Л. П. Зарубіжний досвід організації та ефективного функціонування міжмуніципального співробітництва. *Право та державне управління*. 2013. № 2 (11). С. 159.
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду розвитку сільських територій : Висновок щодо проєкту до Закону України № 5584 від 28.05.2021, м. Київ. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/965556> (дата звернення: 27.04.2023).
4. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад від 28.02.2023. URL : <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevohosamovryaduvannya/reyster/> (дата звернення: 27.04.2023).
5. Сірик З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 106.
6. Узун Ю. В. Чинник концепції «Європа регіонів» в процесах децентралізації в Україні. Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. *Соціологія і політичні науки*. 2018. Т. 23. Вип. 2. (31). С. 171.

Полешко Андрій Володимирович,
аспірант Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ У КОНТЕКСТІ РЕЛІГІЙНОЇ СВОБОДИ

Реформи, звернені до забезпечення децентралізації в Україні, можуть знайти спільні риси із процесами становлення сучасного законодавства України в царині релігійної свободи та діяльності релігійних організацій (РО). Дійсно, якщо децентралізація надала територіальній громаді статус вихідної й основної ланки в місцевому самоврядуванні (у розрізі здійснення адміністрування й державно-сервісної комунікації, отримання фі-

нансів тощо), Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» ([1], надалі – «Закон»), ухвалений 1991 року, ще раніше зробив основною дійовою особою у державно-конфесійній взаємодії релігійні організації (парафії). Якщо автономізовані ОТГ стали важливою ланкою протидії російській агресії 2022 року, то надані релігійним громадам (РГ) повноваження щодо визначення підлеглості РО заклали основу для динамічних змін у конфесійному житті України останніх років.

Згадані процеси щодо зміни РО своєї підлеглості релігійному центру, що значно поживали після дарування ПЦУ автокефалії (2019), часто породжують побутові та, що важливіше, правові спори щодо правомірності ухваленого рішення [2]. У межах таких конфліктів одним із поширених аргументів щодо неправомірності рішення про зміну підлеглості є покликання на неналежного суб'єкта його ухвалення (замість зборів релігійної громади проведено збори представників ОТГ).

Останній чинник (ототожнення або нездатність розмежувати релігійну й територіальну громади) потребує серйозної уваги, адже участь в ухваленні рішення про зміну підлеглості РО осіб, які не належать до релігійної громади, усуває таким способом її членів від здійснення їхнього права на колективне віросповідання. Крім цього, така помилка значною мірою вкорінилася в суспільній свідомості: наприклад, медіа часто згадують, що жителі міста/села на своїх зборах ухвалили рішення про зміну конфесійної належності храму [3]), а маніпуляції щодо підміни РГ територіальною можливі як у великих містах (легко мобілізувати населення для участі в масовій акції), так і в селах (де зазвичай зацікавленість в участі в релігійних обрядах й конкуренція за культові споруди є вищими).

До аналізованої проблематики звертається також чинний Голова ДЕСС, обстоюючи позицію, що особи, які потенційно можуть подекуди звертатися до РО по звершення обрядів (*треб*), вправі брати участь в управлінні її справами на рівні з постійними членами [4]. Ці тези мають на меті обґрунтувати протилежну позицію; запропонувати критерії окреслення меж релігійної громади та способи їх практичного визначення.

Стаття 8 Закону встановлює, що рішення про зміну РО підлеглості має бути ухвалене загальними зборами релігійної громади, причому «за» мають проголосувати не менш як 2/3 кворуму такої громади, а члени релігійної громади, що голосували за ухвалене рішення, мають підписати відповідний протокол. Релігійна громада визначається (частини 1–2

статті 8 Закону) як місцева релігійна організація віруючих громадян одного й того самого віросповідання, напряму, течії, які добровільно об'єдналися з метою спільного задоволення релігійних потреб, причому членство в ній ґрунтується на принципах вільного волевиявлення й вимогах статуту, а РО на власний розсуд приймає нових та виключає існуючих членів громади у порядку, встановленому її статутом. Досить показовим для конкретизації цих критеріїв є положення статуту низки парафій УПЦ [5], що визнають членами РГ осіб, що *«досягли 18-річного віку, визнають обов'язковість Статуту про управління УПЦ, регулярно беруть участь у богослужінні, сповідуються та причащаються, перебувають у канонічному послухові до настоятеля і не перебувають під забороною чи церковним судом, що забороняє повноцінну участь у богослужбовому житті»*. Отже, критерії Закону доповнюються вимогами щодо канонічної підлеглиості й регулярної участі в колективному віросповіданні в межах РГ.

Дозволимо собі декілька коротких зауваг. Передусім Закон не містить жодних критеріїв членства з покликанням на належність до територіальної громади (місце реєстрації або проживання), відсилаючи лише до спільноти однодумців (якою є РГ). По-друге, спільність («одне і те саме») віровизнання членів РГ означає, що до об'єднання з іншими особами у спільноту (релігійну громаду) вони прийняли й погодилися з достатньо визначеною (розробленою) системою релігійних уявлень (тобто знають її, свідомі щодо неї).

По-третє, «спільне задоволення релігійних потреб» (мета об'єднання) виключає з громади осіб, які лише зрідка звертаються до РО по звершенні індивідуально для них обрядів, треб (наприклад, освячення авто, панахида), для яких участь спільноти в обряді та/або участь особи у спільноті не є необхідними. Інакше: звернення осіб до РО по звершенні дій, для яких не є необхідною об'єднана участь інших членів громади, не може обов'язково означати їхнє членство в РГ, адже через такі дії вони не набувають спільності із громадою. Натомість «спільне задоволення» вказує на регулярний характер відповідних спільних дій членів РГ у межах спільноти та як спільнота (наприклад, участь у щонедільній літургії або щоп'ятничному *намазі*). Іншими словами: члени РГ мають діяти спільно й регулярно, аби проявити громаду як спільноту, стали й визначену.

По-четверте, положення Закону щодо необхідності визначення кворуму від загальної кількості членів релігійної громади й підписання відповідного протоколу передбачають, що перелік усіх членів релігійної гро-

мади на момент, що передує зборам, має бути чітко визначеним; відомим і певним загальнодоступним способом зафіксованим (*verifiable*). Дійсно, якщо окреслення громади до проведення зборів не проведено, неможливо перевірити належність до РГ підписантів, а також визначити наявність кворуму (який є відношенням кількості підписантів до кількості всіх членів громади). Так само неможливо це зробити й тоді, коли відсутній універсально доступний і такий, що підлягає перевірці й не допускає стороннього втручання, носій інформації про склад РГ.

Отже, повноважними на ухвалення рішення про зміну підлеглості РО є виключно загальні збори релігійної громади; членство в релігійній громаді визначається через спільність віровизнання, регулярну спільну участь у колективному віросповіданні РО й додаткові адміністративні чи канонічні зв'язки, визначені статутом; склад РГ має бути цілком визначеним і зафіксованим до проведення зборів. З урахуванням викладеного можна сформулювати кілька практичних пропозицій для забезпечення правомірного перебігу загальних зборів релігійної громади.

По-перше, викладені вище зауваги щодо необхідності визначення й фіксації членів РО зумовлюють відповідні рекомендації. Релігійним організаціям варто вести реєстр (перелік) членів відповідної громади. Це своєю чергою виключає прийняття до РГ «за замовчуванням» й потребує мінімальних формальних дій на підтвердження членства (наприклад, подання заяви; заповнення google-форми тощо). Задля запобігання зловживань (самовільного втручання) з боку керівника РО такий реєстр рекомендується опублікувати (наприклад, через хмарне сховище) й передати під колегіальним контролем (наприклад, членів парафіяльної ради).

По-друге, виникає потреба в перевірці членів РГ на відповідність висунутих до них за Законом критеріїв. Підтвердження регулярної участі в колективному віросповіданні (діяльності) РО може бути ускладнене обмеженнями щодо конфіденційності й етичними чинниками. Відповідно формулювання згаданих статутів («регулярно сповідаються та причащаються») навряд чи стануть застосовними. Так само входження до визначеної еклезіальної структури (наприклад, через визнання влади єпископа; зв'язки з патріархією тощо) не має бути гіперболізовано до залежності членства в РГ від волі керівника відповідної РО («послух настоятелеві»). Враховуючи це, як пріоритетні рекомендуємо застосовувати фактори обізнаності у віровченні (наприклад, через регулярну катехизацію й видачу відповідного свідоцтва), регулярну фіксовану участь у зборах РГ (з

втратаю членства через встановлений статутом період неявики) та/або внесення на користь РО добровільних пожертв (без встановлення вимог щодо їхнього обсягу).

Запропоновані кроки, на наш погляд, здатні внести необхідну визначеність і простежуваність, що сприятиме правомірному перебігу загальних зборів релігійних громад.

Список використаних джерел

1. Закон України від 23.04.1991 № 987-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text> (дата звернення: 05.05.2023).
2. Повідомили, скільки православних громад перейшли до ПЦУ. URL : <https://shorturl.at/fESU6> (дата звернення: 18.04.2023).
3. У Нетішині на Хмельниччині два храми перейшли від моспатріархату до ПЦУ. URL : <https://shorturl.at/aHNKO> (дата звернення: 18.04.2023).
4. Ржеутська Л. Чи можливий «церковний компроміс» у Києво-Печерській лаврі? DW. URL : <https://shorturl.at/uxQ57> (дата звернення: 18.04.2023).
5. Присяжнюк М. П. Захист прав віруючих за умови зміни канонічної приналежності релігійної громади. *Правове забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, безпековий, інтелектуальний простір* : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. Хмельницький. 23 квітня 2019 року. С. 375–379.

Посторонко Інна Геннадіївна,
аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України

ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕОРЕТИКО-ДОКТРИНАЛЬНИХ ЗАСАД ФЕНОМЕНОЛОГІЇ МУНІЦИПАЛІЗМУ

Повсякденне життя кожної людини, її груп та асоціацій безпосередньо пов'язане з феноменологією самоорганізації, завдяки якій людина може в індивідуальному, груповому або колективному порядку вирішувати екзистенційні питання свого існування в процесі реалізації свого життєвого циклу. Саме самоорганізація як процес, в ході якого створюється, відтворюється чи удосконалюється організація складної динамічної системи у вигляді локального соціуму, що детермінує, формує, репрезентує, актуалізує та об'єктивує створення, існування та функціонування ло-

кальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ), й обумовлює існування людської цивілізації, в основі якої лежить людина з її повсякденними потребами, устремліннями, інтересами, які вона реалізує в процесі своєї життєдіяльності.

Саме процеси самоорганізації в локальному соціумі, як праобразі соціуму універсального (що діє в межах державної організації), які характеризуються такими діалектичними суперечливими тенденціями, як невірноваженість і стійкість, дезорганізація і організація, безладдя (стохастика) і порядок [1], – і є запорукою не тільки існування та функціонування ТГ, як такого локального соціуму, а й їх динамічного розвитку і вдосконалення, особливо в контексті все більш якісного задоволення потреб, устремлень та інтересів конкретної людини.

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

Треба зазначити, що в основі всіх трьох видів (форм) самоорганізації ТГ лежить єдиний та універсальний інструментально-функціональний засіб, за допомогою якого вони формуються, існують, функціонують та динамічно розвиваються, – це місцеве самоврядування (далі – МСВ), що виступає як природна і найбільш ефективна форма соціального управління, що здійснюється на широких демократичних засадах – або безпосередньо самою ТГ, тобто її членами – жителями відповідних територій (адміністративно-територіальних одиниць) держави, або їхніми представницькими та виконавчими органами – органами місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що формуються безпосередньо членами ТГ шляхом виборів або через використання механізму демократичних призначень. Отже, саме за таких умов формується і народжується, функціонує та розвивається складна феноменологія муніципалізму як: а) комплексного і системного соціального явища [3, с. 493; 4], б) важливого й іманентного елементу демократичної ідеології [5, с. 173], в) багаторівневого елементу соціального (державного, і водночас, недержавного – локального, регіо-

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

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

На слушну думку англійської дослідниці П. Дольяні, муніципалізм, безперечно, належить до основоположних європейських цінностей (аксіологічна складова муніципалізму. – *Авт.*), бо у своїй історичній ретроспективі це явище виникло і розвивалось як політична система самоврядування на місцевому рівні, наприклад, міста чи містечка, що відбувалось через муніципалітет (локально-самоврядна ідентифікаційна складова муніципалізму. – *Авт.*) – самоврядну інституцію із власними органами управління, яке ґрунтується на адміністративному поділі суверенної держави (управлінсько-територіальна складова муніципалізму. – *Авт.*). При цьому муніципалізм – це більше ніж проста підтримка муніципалітетів, оскільки він підтримує примат діяльності муніципалітетів як засіб здійснення політичних змін на місцевому рівні (локально-модифікаційна складова муніципалізму. – *Авт.*), а також низові рухи для здійснення політичних змін на вищих рівнях влади (загально-політична складова муніципалізму. – *Авт.*). Це підхід до впровадження соціальних змін, який зосереджується на використанні муніципалітету як засобу впровадження змін [12, с. 577] (локально-реноваційна складова муніципалізму. – *Авт.*).

Вітчизняний дослідник-муніципаліст О. В. Батанов, застосовуючи системно-комплексний та інтеграційний підходи в процесі глибокого дослідження профільної феноменології, вважає, що в процесі формування категоріально-понятійного апарату муніципального права поняття

«муніципалізм» повинно стати одним із системоутворюючих [13, с. 103]. Отже, з такого підходу випливає його екстраординарність та особлива важливість для конституціоналізації муніципального права як самостійної галузі національного права. Аргументуючи такі підходи, згаданий дослідник наводить такі фактори – муніципалізм виступає і розуміється: а) як продукт теорії і практики місцевого самоврядування («буржуазний муніципалізм») [14, с. 46] (доктринально-праксеологічний феномен, що має стійку та суттєву історичну ретроспективу. – *Авт.*); б) відмічено спроби застосування цієї феноменології, нажаль, невдалі, як самостійного дослідницького проєкту у період переходу від класичної муніципальної науки до науки радянського будівництва у 20-ті роки ХХ століття (науковий феномен, що пройшов соціальну апробацію в соціально-політичному житті конкретної держави. – *Авт.*) [15, с. 72–76]; в) за відсутності дефінітивного визначення цієї феноменології, вона, по суті, розумілася як концептуальна характеристика стану розвитку МСВ у певну епоху в певній країні або в зарубіжних країнах у цілому [16] (на кшталт компендіуму. – *Авт.*) (феноменологія, що знайшла своє розповсюдження і застосування в теорії та практиці здійснення МСВ, – формування соціального явища, що є об'єктивованим та вкрай необхідним для використання у соціально-державному житті. – *Авт.*); г) у зв'язку із формуванням муніципальної правосвідомості, відомим вихованням почуття належності до рідної спільноти, свого населеного пункту, «малої батьківщини» [17] (феноменологія, що детермінувала формування локальної належності людини до відповідної території та людської спільноти, – формування і розуміння інтерсуб'єктивності. – *Авт.*); д) як ідеологія і практика МСВ на рівні населеного пункту в цілому, на рівень вище порівняно з територіальною (сусідською) громадою; як практична реалізація основних засад, принципів і можливостей міської (селищної, сільської) автономії [18] (феноменологія, що напряду сприяє формуванню територіальної людської спільноти у її ментальній інституціоналізації та зі застосуванням найважливіших та суттєвіших ідентифікаційних підходів формування, існування і функціонування локального соціуму. – *Авт.*); е) органічна частина конституціоналізму та результат розвитку концепцій МСВ під впливом його принципів та ключових ідей [19, с. 46] (феноменологія, яка складає інституційно-обов'язкову та іманентну частину національного, європейського і глобального конституціоналізму. – *Авт.*); є) сучасний напрям у теорії анархізму у вигляді «лібертарного муніципалізму»

(«комуналізму») Північноамериканських Соціальних Екологів, на чолі з відомим теоретиком екоанархізму, видатним соціологом та мислителем сучасності Мюрреєм Букчиним [20], причому, як варіант так званого міського анархізму як комунальної системи базисного громадянського самоврядування (починаючи від розуміння міста або його околиць як центру революційного процесу та усїєї анархістської політики за перетворення муніципальних органів влади в інститут суспільного самоврядування) [21] (фактично феноменологія локального простору трансформується у могутній революційний засіб модернізації всього соціуму і держави на засадах екологічної безпеки та громадського самоврядування, самоідентифікації, самодіяльності людини, її груп та асоціацій. – *Авт.*).

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

Розуміння стратегічно-функціональних та сутнісно-аксіологічних, а у підсумку й онтологічних засад системи модальності формування та реалізації, ролі та значущості феноменології муніципалізму в умовах демократичної правової державності у її логіко-філософському розумінні [22] (у філософії виділяють онтологічну модальність, що означає засіб існування об'єкта або явища, та гносеологічну (логічну) модальність, яка означає засіб розуміння, судження про об'єкт, явище або подію), дає можливість підтримати наукові пошуки вітчизняної школи муніципального права під керівництвом професора М. О. Баймуратова [10], до якої, до речі, належить й автор цього дослідження. На наш погляд, така модальність повинна будуватися на наступних основних положеннях (засадах, принципах, пріоритетах, домінантах), а саме: а) МСВ як функціонально-просторове уособлення муніципалізму, що проявляється як самоорганізація жителів-членів ТГ, що функціонують на територіях адміністративно-територіальних одиниць або їх об'єднань у межах однієї держави, – виступає важливим, об'єктивно необхідним елементом та іманентною ознакою демократичної правової державності (конституційно-нормативна засада муніципалізму. – *Авт.*); б) саме ОМСВ, як інструментально-структурні провідники муніципалізму, безпосередньо формують жителі-члени територіальних громад (представницько-суб'єктна засада муніципалізму. – *Авт.*); в) саме ОМСВ виступають найбільш наближеними до населення органами публічного управління та рівнем публічної влади (публіч-

но-суб'єктна засада муніципалізму. – *Авт.*), який г) відповідає за організацію місцевого життя, надання комунальних послуг (телеологічна домінанта муніципалізму. – *Авт.*), д) а в широкому розумінні за реалізацію прав людини в межах локального соціуму (створення саме ОМСВ локальної системи захисту прав людини на локальному рівні соціуму в межах ТГ [23, с. 97–101]) (людиноцентризм як стратегічний пріоритет муніципалізму. – *Авт.*), е) на фоні глибоких самоврядних змін, що лежать в основі реформування та демократичної реновації суспільства і держави (соціально-трансформуюча домінанта муніципалізму. – *Авт.*), є) в контексті формування феноменології муніципалізму, який безперечно є важливою складовою частиною національного конституціоналізму (структурно-методологічна домінанта муніципалізму. – *Авт.*).

Такий висновок обґрунтований, бо викликається до існування екзистенційною парадигмою існування локальної людської спільноти, що складається з об'єктивно-детермінованої сукупності таких ідентифікаційних ознак (ознак-факторів) феноменології муніципалізму [24]: а) саме на рівні МСВ (ознака-фактор сфери соціального простору, в якому виникає, існує, функціонує та розвивається муніципалізм. – *Авт.*); б) у межах локальної людської спільноти – ТГ (ознака-фактор сфери дії системи міжсуб'єктного існування, що лежить в основі комунікаційної бази муніципалізму. – *Авт.*); в) через комунікаційну взаємодію з іншими її членами (методологічна ознака-фактор сфери міжособистісної комунікативної взаємодії, на якій функціонально виникає муніципалізм. – *Авт.*); г) у процесі формування індивідуальної і колективної соціалізації в контексті реалізації наративів людської діяльності та її найбільш поширених форм, що набули стереотипного характеру (ознака-фактор сфери праксеологічного існування та впливу на людину та її асоціації соціальних і правових факторів муніципалізму. – *Авт.*); д) конкретна людина-житель відповідної території держави і одночасно член відповідної громади (ознака-фактор сфери екзистенційного існування людини як біологічного виду, соціальної істоти, а також активної та мотивованої особистості в межах муніципалізму. – *Авт.*); е) в умовах повсякденності (ознака-фактор основоположного та іманентного філософського стану існування людини та її спільнот в умовах муніципалізму. – *Авт.*); є) реалізує свій життєвий цикл (ознака-фактор основної і стратегічно-визначальної телеологічної домінанти існування людини. – *Авт.*); ж) через продукування екзистенційних потреб, запитів, інтересів у вигляді прообразу прав і свобод

(ознака-фактор сфери виникнення соціальних, пара- і мета- нормативно-правових атитюдів, а також формування індивідуальних і колективних габітусів, що складають аксіологічно-екзистенційну роль і значення муніципалізму. – *Авт.*); и) що виступають правами і свободами людини (ознака-фактор формування нормативного дискурсу «екзистенційний інтерес – конкретне право людини» в межах муніципалізму. – *Авт.*); й) що визнаються і легалізуються державою, нею охороняються, захищаються, гарантуються (ознака-фактор основоположної рольової функції держави у формуванні системи прав і свобод людини та громадянина у вигляді його правового статусу, що формується в межах муніципалізму. – *Авт.*); к) й у підсумку легалізуються у вигляді конституційних прав і свобод людини, що є пріоритетними перед правами держави (ст. 3 Конституції України [25] (ознака-фактор надання державою обов'язкового характеру та пріоритету прав людини перед правами держави в межах муніципалізму. – *Авт.*); л) саме конституційні права і свободи людини, складають конституційно-правовий статус людини і громадянина в конкретній державі (ознака-фактор нормативно-правового оформлення реального стану прав людини в межах демократичної держави, що виникає в межах муніципалізму. – *Авт.*); м) саме завдяки цим конституційним правам і свободам людини на рівні МСВ формується масив муніципальних прав людини, який, з одного боку, фактично копіює такі конституційні права і свободи людини та громадянина, а з іншого боку – додатково і суттєво легітимує інститут локальної демократії, підкреслюючи його виключно важливу екзистенційну роль і створюючи реальні умови для реалізації таких прав і свобод в умовах повсякденної життєдіяльності людської спільноти (ознака-фактор просторово-інструментального забезпечення прав і свобод людини в межах муніципалізму через використання інституту муніципальних прав людини. – *Авт.*); н) крім того, завдяки наведеним складним процесам і тенденціям гуманістичної спрямованості формуються, проявляються, розвиваються і реалізуються на рівні конкретної людини, їх груп, асоціацій та спільнот феноменології муніципальної свідомості і муніципальної психології, що фундаментально забезпечують існування локальної демократії, а звідси й існування, функціонування і реалізації системного комплексу конституційних прав і свобод людини, що реалізуються на локальному рівні соціуму у вигляді індивідуальних, групових та колективних муніципальних прав людини (ознака-фактор свідомо-психологічного та реально-праксеологічного забезпечення прав

і свобод людини в межах муніципалізму через використання інституту муніципальних прав людини. – *Авт.*); п) феноменологія муніципальної свідомості і муніципальної психології, що фундаментально забезпечують існування локальної демократії через участь у ній великої кількості людей, їх груп та асоціацій, що ґрунтується на їхній усвідомленій та мотиваційній діяльності в локальному соціумі, – лежать в основі розвитку та саморозвитку, вдосконалення та поширення ідеологічних настанов феноменології муніципалізму (ознака-фактор формування ідеології муніципалізму. – *Авт.*); р) наведені засади є яскравим свідченням можливостей феноменології муніципалізму з вирішення актуальних та екзистенційних питань існування людини на рівні локального соціуму в процесі реалізації нею свого життєвого циклу та її високого потенціалу реального спротиву деструктивним тенденціям на рівні взаємодії людини з публічною владою і збереження стабільних умов для функціонування державності (ознака-фактор реального запобігання профільною феноменологією муніципалізму деструкції в локальному і державному управлінні. – *Авт.*); с) найважливішою рисою феноменології муніципалізму постає його нормативна основа, яка є яскравим результатом його визнання і свідцтвом його легалізації з боку не тільки держави (національний конституційно-правовий і законодавчо-правовий масив), а й міжнародної, зокрема європейської, спільноти держав (міжнародно-правові договори, що містять міжнародні правові стандарти МСВ) (ознака-фактор конституційно-нормативного та законодавчо-нормативного визнання і легалізації муніципалізму з боку держав і договірно-нормативної легалізації з боку міжнародної спільноти держав. – *Авт.*).

Отже, резюмуючи дослідження і визначення теоретико-доктринальних засад феноменології муніципалізму, можна констатувати, що наведені ознаки-фактори, по-перше, перебувають у синергетично-концептуальній взаємодії; по-друге, формують нелінійні контексти та змісти; по-третє, вони вибудовують єдине змістовно-функціональне розуміння феноменології муніципалізму; по-четверте, саме вони дають можливість говорити про формування і функціонування механізму локально-державного і регіонально-універсального правового регулювання феноменології муніципалізму через трансформацію його в конституційно-правовий інститут МСВ та формування міжнародно-правового інституту міжнародного публічного права [26].

Список використаних джерел

1. Терещенко Т. Теорія організації. URL : <https://pidru4niki.com/83640/menedzhment/samoorganizatsiya>
2. Алиев В. Г. Теория организаций. URL : <https://in.alleng.org/d/manag/man196.htm>
3. Кампо В. М. Український муніципалізм: історія і сучасність. Хроніка-2000. *Український культурологічний альманах*. 1998. Вип. 27–28. С. 492–504.
4. Посторонко І. Муніципалізм як найважливіший фактор соціального буття людини. URL : <http://conf-ampr.diit.edu.ua/AMPRX/paper/download/23780/12908>
5. Батанов О. В. Муніципалізм у системі категорій сучасного муніципального права: концептуальний аспект. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 172–180.
6. Дробуш І. В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. докт. юрид. наук. Спеціальність: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ : ІДП НАН України, 2017. URL : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MF98NntGf_28J:dpnan.org.ua/files/drobush-i.v.-sotsialna-funktsiya-mistsevogo-samovryaduvannya-v-ukrayini-_pitannya-teoriyi-ta-praktiki_-_a_.doc+&cd=9&hl=ru&ct=clnk&gl=ua
7. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність: 12.00.13 – правові проблеми політичних процесів; кер. роботи М. О. Баймуратов. Одеса : Нац. ун-т «Одеська юридична академія». 2002. 18 с.
8. Шаповал Т. Б., Чубіна А. С. Місцеве самоврядування в Україні як конституційно-правовий інститут. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. 2018. С. 33–38. (Серія: юридичні науки ; т. 29 (68). № 6).
9. Шамрай В. В. Глобалізація та міждержавна інтеграція як чинник конституціоналізації міжнародного права. *Актуальні проблеми політики*. 2018. Вип. 61. С. 167–173.
10. Баймуратов М. О., Юрченко М. М. Інститут місцевого самоврядування в умовах глобалізації: до визначення доктринальних та нормативних підходів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 2. С. 3–8.
11. Бобровник Д. О. Дихотомія «локальне/глобальне» як основоположний концепт набуття міжнародної правосуб'єктності територіальною громадою. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 58–66.
12. Dogliani P. European Municipalism in the First Half of the Twentieth Century. *The Socialist Network Contemporary European History*. Vol. 11. No. 4. (Nov., 2002). P. 573–596.
13. Батанов О. В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 102–108.

14. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2002. 559 с.
15. Ящук Т. Ф. Формирование отечественного муниципализма 1920-х годов. Юристъ-Правоведъ. 2007. № 2. С. 72–76.
16. Див., наприклад: Еремян В. В. Современный мексиканский муниципализм : учеб. пособие. Москва : Изд-во УДН, 1996. 90 с.
17. Людина – Громада – Регіон. Антикризова стратегія розвитку. Західно-український ресурсний інтернет-портал дистанційної освіти з суспільно-гуманітарних наук. *Проект Центру політичних досліджень*. URL : <http://westukr.itgo.com/ludyna.html>
18. Заблоцький В. П. Створення життєздатної місцевої громади як форма трансформативної демократії. *Українсько-канадський проект «Розбудова демократії»*. URL : http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_2000/section_4/Zablotsky.pdf (Дата звернення: 15.05. 2022).
19. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 4–5. С. 38–47.
20. Букчін М. Що таке комуналізм? Демократичний вимір анархізму. *ЛІВА СПРАВА – Портал українських лівих*. URL : http://livasprava.in.ua/archive/index.php?option=com_content&view=article&catid=23&id=306
21. Букчін М. Лібертарний Муніципалізм: Загальний огляд. *Живий журнал LIVE-JOURNAL*. URL : http://community.livejournal.com/ua_indymedia/262719.html
22. Macé Marielle. Modes and types. *Fabula: research in literature*. 2005. URL : <http://www.fabula.org/articles/2005/08Mariel>
23. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. *Юридична освіта і правова держава* : зб. наук. праць. Одеса, 1997. С. 96–101.
24. Баймуратов М. О. Правовий простір місцевого самоврядування: актуалізація проблематики визначення. *Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики* : матер. круглого столу (18 травня 2018 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. П. Гураля, проф. О. Сушинського. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 19–23.
25. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
26. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Міжнародне муніципальне право як галузь міжнародного публічного права: до питання про формування галузі. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля*. 2021. С. 7–31. (Серія «Право»; № 2(3)).

Наукове видання

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

Збірник матеріалів
V Міжнародної науково-практичної конференції
(12 травня 2023 року, м. Львів)

Редактор	Уляна Крук
Макетування	Інге Мазінг
Обкладинка	Василя Рогана

Формат 60 x 84 ¹/₁₆. Ум. друк. арк. 12,09.
Тираж Зам.

Видавець та виготовлювач:
Львівський національний університет імені Івана Франка.
вул. Університетська, 1, м. Львів, 79000.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 3059 від 13.12.2007.