



**АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ**  
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ



**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ**

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

**ТРЕТЯ ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА  
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ**

**МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА  
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ:  
ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, НАУКОВЦІВ,  
ПРОФСПІЛОК ТА ГРОМАДСЬКОСТІ**

м. Київ, 6 грудня 2019 р.

**Збірник тез доповідей**

---

**ТРЕТЯ ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА  
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ**

**МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА  
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ:  
ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, НАУКОВЦІВ,  
ПРОФСПЛОК ТА ГРОМАДСЬКОСТІ**

**Збірник тез доповідей**

**м. Київ, 06 грудня 2019 р.**

УДК 352.07(477:4)(043.2)(082.1)

М 90

Видання здійснене Асоціацією міст України та Академією праці, соціальних відносин і туризму

**Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості:** Тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). – К.: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019 - 228 с.

ISBN 978-617-7623-25-9

До збірника увійшли тези наукових доповідей, присвячених проблемам сучасного етапу муніципальної реформи в Україні.

Мета конференції: формування підходів щодо науково-методичного забезпечення сучасного етапу муніципальної реформи в Україні відповідно до європейських принципів і стандартів на основі співставлення позицій з цього питання влади, науковців та інститутів громадянського суспільства, зокрема, профспілок, об'єднань органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо.

Видання розраховано на фахівців у галузях конституційного та муніципального права – науковців, практичних працівників, представників громадськості, які опікуються проблемами проведення муніципальної реформи в Україні

За загальною редакцією: Слобожана О.В., кандидата наук з державного управління та Кравченка В.В., кандидата юридичних наук, професора.

Редколегія може не поділяти погляди, викладені у збірнику. Автори тез доповідей несуть відповідальність за їх зміст. Тези публікуються в авторській редакції.

© 2019 Асоціація міст України

© 2019 Академія праці, соціальних відносин і туризму

© 2019 ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС»

---

## ЗМІСТ

### І. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

<b>Слобожан О.В.</b> АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ЗМІН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ .....	10
<b>Баймуратов М.О., Могілевський В.С.</b> ПРАВОВИЙ ПРОСТІР МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПАРАМЕТРАЛЬНИХ ОЗНАК.....	16

### ІІ. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ПРІОРИТЕТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ, ПРОБЛЕМИ ЇХ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<b>Майданник О.О.</b> МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ, ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	26
<b>Марцеляк О.В.</b> ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ РЕГІОНАЛЬНИХ ОМБУДСМАНІВ ЯК ФАКТОР УСПІШНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ .....	30
<b>Кравченко В.В.</b> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАВЕРШАЛЬНОГО ЕТАПУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ .....	33
<b>Приходько Х.В., Емельянова А.Г.</b> ЗАКОНОДАВЧЕ СТИМУЛЮВАННЯ Е-ДЕМОКРАТІЇ ЯК ПРАВОВИЙ ФАКТОР ПОДАЛЬШОГО УТВЕРДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ .....	39
<b>Семигіна Т.В.</b> НОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГ: ЩО ВОНО ОЗНАЧАЄ ДЛЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД?.....	42
<b>Воротін В.Є., Коваль О.М.</b> ПРІОРИТЕТИ ВЛАДИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	46
<b>Мосьондз С.О.</b> АКТИ-ПЛАНІ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	50
<b>Бедрій Р.Б.</b> РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ .....	56

**Батанов О.В., Кравченко В.В.**

АКТУАЛЬНІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СТОЛИЦІ УКРАЇНИ –  
МІСТІ КИЄВІ ..... 60

**Калиновський Б.В.**

ОСОБЛИВОСТІ СТАТУСУ СТОЛИЧНОГО МІСТА  
В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПИ..... 70

**Демиденко В.О.**

НЕЗАВЕРШЕНІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА  
ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В М. КИЄВІ ..... 74

**Кулик Т.О.**

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ  
РЕФОРМИ В СТОЛИЦІ УКРАЇНИ..... 78

**Алейнікова О.В.**

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: ЧИННИКИ УСПІХУ ..... 81

**Воротіна Н.В.**

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ  
СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В  
УКРАЇНІ..... 84

**Ключковський Ю.Б.**

КОНЦЕПЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ  
МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ ..... 88

**Солоненко О.М.**

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ОКРЕМИХ РАЙОНАХ ДОНЕЦЬКОЇ  
ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ ..... 91

**Бобровник Д.О.**

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ГЛОБАЛІСТСЬКОГО  
ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ..... 95

**Хван Р.М.**

ДО ПИТАННЯ ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ  
ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ..... 98

**Часова Т.О.**

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ  
ОРГАНАМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ..... 102

**Леонов О.С.**

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
ЯК ГАРАНТІЯ ІСНУВАННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ..... 104

**Домбровська О.В.**

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ОБ'ЄДНАНИХ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД..... 112

<b>Бочарова Н.В.</b> БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ В ЄС НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ І «ПАКТИ ДОБРОЧЕСНОСТІ».....	115
<b>Онїщик Ю.В., Ковальчук Ю.М.</b> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКУ НА МАЙНО В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ .....	118
<b>Пухтинський М.О.</b> КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ .....	121
<b>Настюк А.А., Муляр Г.В.</b> ВПЛИВ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ НА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В КИЇВСЬКІЙ РУСІ .....	125
<b>Циганчук Н.А.</b> ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ .....	130
<b>Циганчук І.І.</b> ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА СУДОВА РЕФОРМА.....	134
<b>Баймуратов М.М.</b> КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛЬНОГО ВИМІРЮВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ .....	137
<b>Войтенко Н.Ю.</b> СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ.....	142
<b>Плюснїн К.М.</b> БОРОТЬБА З КОЛАБОРАЦІОНІЗМОМ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ.....	145

### ІІІ. НОВІТНІ ТЕХНОЛОГІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПРОБЛЕМИ ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В ПРАКТИКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

<b>Удовиченко В.П.</b> РОЛЬ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ГРОМАД ОБЛАСТЕЙ В ПРОЦЕСІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ .....	149
<b>Каргашов Є.Г.</b> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМИ АГЛОМЕРАЦІЯМИ В УКРАЇНІ .....	155
<b>Квітка С.А.</b> ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ: НОВЕЛИ ЦИФРОВОГО СУСПІЛЬСТВА .....	158

<b>Петрухін Ф.В., Приходько Х.В., Сидоренко П.О., Семчик О.О.</b> МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ ДАНИХ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ .....	161
<b>Коркіяйнен Д.Д.</b> МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК НЕОБХІДНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ .....	164
<b>Боярський В.О.</b> ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК ЄВРОПЕЙСЬКИЙ НАПРЯМ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА МІСЦЕВИХ ВЛАД .....	167
<b>Журавель Я.В.</b> ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗВІТУВАННЯ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛОВИ ПЕРЕД ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ .....	171
<b>Ховпун О.С.</b> КОРУПЦІЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРИЧИНИ І СПОСОБИ ПРОТИДІЇ .....	172
<b>Зленко А.В.</b> РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ .....	176
<b>Мельник О.О., Дураєва Н.В.</b> СУЧАСНІ АСПЕКТИ МІЖСЕКТОРАЛЬНОЇ СПІВПРАЦІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ .....	180
<b>Янчук А.О.</b> ОКРЕМІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я .....	183
<b>Раєцький С.Г, Раєцька Л.В.</b> МОДЕРНІЗАЦІЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ .....	185
<b>Ємельянова А.Г., Приходько Х.В.</b> ІНДЕКС МІСЦЕВОЇ Е-ДЕМОКРАТІЇ ЯК ПОКАЗНИК РОЗВИТКУ Е-УЧАСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ .....	189
<b>Ковтун О.А., Іванилова О.А.</b> СЦЕНАРНІ ПІДХОДИ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ СМАРТ-ТЕХНОЛОГІЙ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ .....	192
<b>Потапенко С.А.</b> ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВНА УМОВА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД .....	196

---

**Андрійчук Ю.М., Шинкарьов А.М.**

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ:

МЕХАНІЗМИ ПРЕФЕКТУРИ..... 199

**IV. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ)**

**Кофман Б.Я.**

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І ПРАВОВА СОЦІАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ..... 203

**Цукурова Д.В.**

ПОНЯТТЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОЦЕСІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ ..... 207

**Боярський О.О.**

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ЛЮДИНА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПІДХІД ДО ПОВУДОВИ СИСТЕМИ КООРДИНАТ..... 210

**Лебідь Т.І.**

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ..... 218

**Ткаченко В.В.**

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ СІМЕЙ ..... 220

**Римаренко І.В.**

ВІЧЕ ЯК ФАКТОР ВПЛИВУ МІСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ КИЇВСЬКОЇ РУСІ..... 223

**Дамбіс В.І.**

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ОСВІЧЕНОСТІ НАСЕЛЕННЯ ТА КОМПЕТЕНТНОСТІ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ В МЕЖАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ..... 225



## ВСТУПНЕ СЛОВО

Муніципальна реформа має на меті формування ефективної публічної влади в Україні, яка б базувалася на принципах повсюдності та субсидиарності у відповідності до сучасних європейських стандартів та забезпечила гідні умови життя та якісні послуги для жителів сіл, селищ та міст. Вкрай важливим чинником успіху на цьому шляху є кардинальна трансформація системи територіальної організації влади, у ході якої необхідно вирішити низку завдань щодо формування спроможних територіальних громад та наділення їх повноваженнями і ресурсами, достатніми для вирішення завдань місцевого розвитку, ліквідації дублювання функцій та повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади тощо.

Сьогодні, коли влада заявляє про наміри якнайшвидше завершити реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, перед усіма стейкхолдерами змін постають питання щодо визначення шляхів завершення формування спроможних територіальних громад, вдосконалення адміністративно-територіального устрою країни, уніфікації статусу всіх територіальних громад, створення нових конституційних засад взаємовідносин органів місцевого самоврядування з державними органами влади.

Саме цим питанням присвячена цьогорічна традиційна Всеукраїнська науково-практичної конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості», яку ми проводимо вже втретє. Сподіваюся, що фахове обговорення проблемних питань муніципальної реформи та шляхів їх вирішення за участі народних депутатів України, провідних науковців у галузях конституційного, адміністративного та муніципального права, державного управління, представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, профспілок та громадськості дозволить сформулювати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації, що сприятимуть розбудові в Україні демократичної системи місцевого самоврядування європейського зразка.

*Олександр Володимирович Слобожан,  
Виконавчий директор Асоціації міст України  
кандидат наук з державного управління*

---

## **ВЕЛЬМИШАНОВНІ УЧАСНИКИ КОНФЕРЕНЦІЇ, ДОРОГІ КОЛЛЕГИ ТА ГОСТІ!**

Вже склалась добра традиція зустрічі в стінах Академії праці, соціальних відносин і туризму людей, небайдужих до реформи місцевого самоврядування. III щорічна Всеукраїнська науково-практична конференція «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» є особливою тим, що проводиться в умовах нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки, план заходів з реалізації якого затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р.

Велике значення місцевого самоврядування для розвитку народовладдя, демократизації суспільних відносин та зміцнення української державності засвідчене Указом Президента України «Про День місцевого самоврядування» від 25 листопада 2000 року №1250/2000. Тому дата проведення конференції приурочена саме до святкування Дня місцевого самоврядування. Це свято вже багато років шанується волелюбним українським народом.

З впевненістю можна сказати, що результати нашої конференції акумулюють думку не лише науки, але і практики реалізації норм законодавства про місцеве самоврядування. Надзвичайно високий фаховий і представницький рівень учасників зібрання дозволяє говорити про велику користь напрацьованого учасниками науково-практичного матеріалу для подальшого розроблення змін і доповнень до законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

Зичимо всім учасникам нашої конференції міцного здоров'я, плідної та конструктивної роботи, успіхів у втіленні запланованого!

***Вікторія Василівна Буяшенко,  
Ректор Академії праці, соціальних відносин і туризму  
доктор філософських наук, професор***

## I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

*Слобожан О.В.,  
канд. держ. упр,  
виконавчий директор Всеукраїнської асоціації органів місцевого  
самоврядування «Асоціація міст України»*

### **АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ЗМІН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ**

Перед місцевим самоврядуванням постає велика кількість гострих і масштабних проблем, вирішення яких сприятиме його розвитку. Йдеться про вирішення проблем організаційної, фінансової та кадрової спроможності первинного рівня місцевого самоврядування, фінансової та управлінської децентралізації, активізації місцевої демократії, стимулювання місцевого економічного розвитку, створення безпечного та комфортного середовища, доступності та якості публічних послуг, підвищення ефективності управління, домірності державного втручання у справи місцевого самоврядування тощо. Саме на вирішення вказаних проблем спрямована реформа місцевого самоврядування, яка започаткована у 2014 році. Природньо, що органи місцевого самоврядування повинні бути залучені до таких змін. У цьому зв'язку особливу роль відіграє Асоціація міст України як всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування. Асоціація здатна зібрати, узагальнити та професійно донести на національному рівні інтереси, ініціативи та пропозиції органів місцевого самоврядування.

Асоціація міст України (далі: АМУ) – всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування, що представляють майже всі міські територіальні громади, більшість селищних та сільських об'єднаних територіальних громад (833 територіальні громади з близько 1400 територіальних громад за перспективними планами). АМУ діє з 1992 року, а її діяльність регулюється Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [1] та Статутом Асоціації [2].

Зокрема, в Статуті АМУ (в редакції, схваленій Загальними зборами АМУ 23.01.2016 р.) зазначено: «Метою Асоціації є покращення якості життя в територіальних громадах шляхом вирішення таких завдань: 1) утвердження демократичних принципів в системі управління територіями; 2) захист конституційного права територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування; 3) сприяння розвитку і зміцненню місцевого самоврядування; 4) сприяння соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад; 5) поглиблення взаємодії та співпраці територіальних громад у вирішенні завдань та функцій місцевого самоврядування; 6) сприяння місцевому економічному розвитку як процесу стра-

---

тегічного партнерства місцевої влади, бізнесу та громади; 7) створення умов для ефективної реалізації норм Конституції та законів України з питань місцевого самоврядування; 8) захист прав та інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в органах державної влади; 9) організація обміну досвідом діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад; 10) надання консультативно-методичної і практичної допомоги органам місцевого самоврядування; 11) здійснення благодійницької діяльності, спрямованої на задоволення соціально-економічних та культурних потреб територіальних громад; 12) налагодження взаємодії та співпраці з органами місцевого самоврядування зарубіжних країн, їх асоціаціями та міжнародними організаціями, що опікуються питаннями місцевого самоврядування».

Аналіз зазначених положень Статуту АМУ дозволяє сформулювати місію АМУ: об'єднуючи зусилля, просувати спільні інтереси територіальних громад для утвердження та сталого розвитку в Україні місцевого самоврядування європейського зразка.

При цьому, стратегічним пріоритетом діяльності АМУ є підтримка та просування реформ місцевого самоврядування, територіальної організації державної влади, адміністративно-територіального устрою, що спрямовані на зміцнення правових, організаційних, матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, приведення вітчизняного законодавства у відповідність до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Основними напрямками діяльності Асоціації міст України для здійснення вказаних місії та стратегічного пріоритету є:

1) експертиза – власна аналітична, дослідницька та законопроектна робота стосовно всіх сфер місцевого самоврядування; підготовка та видання щорічних звітів про стан місцевого самоврядування; участь у законотворчій діяльності державних органів, інститутів громадянського суспільства, що передбачає вплив на місцеве самоврядування;

2) лобіювання – постійний легальний вплив на центральні та місцеві державні органи для представлення інтересів органів місцевого самоврядування та територіальних громад;

3) комунікації – забезпечення безпосереднього політичного діалогу між органами місцевого самоврядування та Президентом України, Верховною Радою України та її комітетами, Прем'єр-міністром та іншими членами Кабінету Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, окремими народними депутатами, їх фракціями та групами;

4) популяризація – проведення на державному, регіональному та місцевому рівнях системної інформаційної кампанії для суспільного сприйняття та підтримки ідей місцевого самоврядування, пов'язаних з ним реформ; формування пулу

кваліфікованих журналістів, сприяння розвитку інституцій громадянського суспільства, експертного середовища, діяльність яких пов'язана із місцевим самоврядуванням;

5) допомога – надання консультативної, методичної та правової допомоги органам місцевого самоврядування; сприяння місцевому економічному розвитку;

6) навчання – організація професійного розвитку та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення фахового рівня та професійних навичок депутатів місцевих рад у виконанні повноважень, пов'язаних з депутатською діяльністю; формування та поширення кращих практик муніципального управління;

7) інституційність - підтримка та розвиток команди експертів, науковців, що забезпечує результативну реалізацію місії, пріоритетів та статутних завдань АМУ на центральному та регіональному рівнях, забезпечення сталості фінансування діяльності.

Як активний учасник усіх процесів, пов'язаних із розвитком місцевого самоврядування, АМУ формує порядок денний змін, не чекаючи рішень центральної влади. АМУ також підключається до ініціатив держави та інших зацікавлених органів. У цій діяльності дуже важливою є підтримка, яку надає АМУ Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Особливу увагу заслуговує діяльність АМУ у період 2014-2019 років за такими напрямками.

### **1. Розробка та ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади**

Концепція реформи місцевого самоврядування була схвалена Правлінням АМУ ще у 2011 році. Але «вікно можливостей» для її реалізації відкрилося лише у 2014 році, після Революції Гідності. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 №333-р. [3]. Вона визначила стратегічне бачення реформи: укрупнення первинного та вторинного рівнів місцевого самоврядування, бюджетну децентралізацію, децентралізацію повноважень на первинний рівень місцевого самоврядування. Концепція готувалися у Мінрегіоні за участю експертів АМУ.

### **2. Розробка та внесення змін до Конституції України з питань місцевого самоврядування**

Реалізація завдань реформи потребує змін до Конституції України у частині закріплення нового адміністративно-територіального поділу на регіони, райони та громади, наділення обласних і районних рад власними виконавчими органами та про заміну місцевих державних адміністрацій з управлінськими функціями на префектів з наглядовими та координаційними функціями. Відповідні ідею були передбачені у законопроектах від 26.06.2014 №4178а, від 01.07.2015 №2217а, поданих Президентом України. Представник Асоціації був членом Конституційної

---

Комісії, яка готувала ці зміни. З огляду на загальнополітичну ситуацію ці зміни не були прийняті і їх розгляд залишається актуальним дотепер.

### **3. Ресурсне забезпечення територіальних громад в рамках бюджетної децентралізації**

Важливим напрямом реалізації реформи була підготовка змін до Бюджетного та Податкового кодексів з метою забезпечити децентралізацію влади, деконцентрацію ресурсів та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. Напрацювання, які готувався робочою групою при Мінрегіоні за участю експертів АМУ, значною мірою були враховані у законах України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 №79-VIII, «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 №71-VIII. Ці закони заклали основу фінансової спроможності органів місцевого самоврядування і забезпечили наступні кроки з реформування.

### **4. Децентралізація державних повноважень**

За участі експертів Асоціації було розроблено та прийнято закони, спрямовані на децентралізацію важливих державних повноважень на рівень органів місцевого самоврядування первинного рівня:

– у сфері архітектурно-будівельного контролю: Законом України від 09.04.2015 №320-VIII [4] було передбачено повернення виконавчим органам сільських, селищних, міських рад повноважень з надання (отримання, реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів щодо об'єктів, розташованих на території населених пунктів;

– у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Законом України від 26.11.2015 №834-VIII [5] передбачено передачу органам місцевого самоврядування повноважень з реєстрації вказаних об'єктів;

– у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Законом України від 26.11.2015 №835-VIII [6] передбачено передачу органам місцевого самоврядування повноважень з реєстрації вказаних суб'єктів;

– у сфері оптимізації надання адміністративних послуг: Законом України від 10.12.2015 №888-VIII [7] передбачено передачу органам місцевого самоврядування повноважень з реєстрації місця проживання фізичних осіб та вдосконалення діяльності центрів надання адміністративних послуг;

– щодо зарахування окремих адміністративних зборів: Законом України від 26.11.2015 №836-VIII [8] передбачено зарахування зборів за адміністративні послуги, надані органів місцевого самоврядування, до відповідних місцевих бюджетів.

## **5. Формування збалансованого державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування**

Протягом 2017-2018 років між Мінрегіоном та АМУ за посередництва Ради Європи тривали складні консультації щодо нових механізмів державного нагляду за органами місцевого самоврядування. АМУ домоглася зняття з розгляду 2-х концепцій такого нагляду як таких, що суперечили Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985, ратифікованій Законом України від 15.07.1997 №452/97-ВР [9]. АМУ змогла довести, що неприпустимо запроваджувати загальний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, який обтяжений політичними, а не правовими чинниками. Це могло б зруйнувати засади самостійності органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати місцеві справи під власну відповідальність. Наявна система державного контролю та нагляду за органами місцевого самоврядування вже з багатьох питань є надмірною та потребує спрощення та вдосконалення, а не навпаки.

## **6. Підтримка процесу добровільного укрупнення (об'єднання, приєднання) територіальних громад, формування засад нового адміністративно-територіального устрою**

АМУ надавала підтримку процесу добровільного укрупнення (об'єднання, приєднання) територіальних громад від самого його початку з 2015 році. У 2015 році АМУ у всіх областях були створені офіси реформ, діяльність яких була спрямована насамперед на впровадження підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та децентралізацію. З того часу і до сьогодні офіси реформ забезпечують надання правової підтримки, консультування з бюджетних та економічних питань, пропагування реформ, проведення заходів.

АМУ були ініційовані та пролобійовані зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10], внесені:

- пунктом 33 розділу I Закону України від 26.11.2015 №835-VIII [6], Законом України від 25.12.2015 №925-VIII [11], які розблокували та спростили реорганізацію органів місцевого самоврядування після проведення перших виборів, вирішили питання управлінського та майнового правонаступництва;
- Законом України від 03.04.2018 №2379-VIII [12], які розблокували укрупнення територіальних громад міст обласного значення.

Таким чином Асоціація міст України є важливим елементом політичної та правової системи України. Асоціація дозволяє збалансувати загальнонаціональні та місцеві інтереси, забезпечити цілісність та розвиток суспільства, уможливує розвиток місцевої демократії, створює умови для сталого розвитку та впровадження практик доброго врядування.

*Література та використані джерела:*

*1. Про асоціації органів місцевого самоврядування. Закон України від 16.04.2009*



---

р. № 1275-VI. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17/ed20121212>. (Дата звернення 18.10.2019).

2. Статут Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України». URL: <http://2.auc.org.ua/page/statut-vseukrainskoi-asotsiatsii-organiv-mistseвого-samovryadivannya-asotsiatsii-mist-ukraini>. (Дата звернення 18.10.2019).

3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>. (Дата звернення 30.10.2019).

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства. Закон України від 9.04.2015 р. № 320 – VIII. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19>. (Дата звернення 30.10.2019).

5. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Закон України від 13.12.2015 р. № 834 – VIII. - URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/834-19/paran476>. (Дата звернення 30.10.2019).

6. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань. Закон України від 26.11.2015 р. №835-VIII. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-19>. (Дата звернення 30.10.2019).

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Закон України від 10.12.2015 №888-VIII. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>. (Дата звернення 30.10.2019).

8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів. Закон України від 26.11.2015 №836-VIII. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/836-19>. (Дата звернення 30.10.2019).

9. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування. Закон України від 15.07.1997 №452/97-ВР. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/rw/452/97-%D0%B2%D1%80>. (Дата звернення 30.10.2019).

10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Дата звернення 30.10.2019).

11. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб Закон України від 25.12.2015 №925-VIII. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/925-viii>. (Дата звернення 30.10.2019).

12. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання тери-



торіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення. Закон України від 03.04.2018 №2379-VIII. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19>. (Дата звернення 30.10.2019).

13. Місцеве самоврядування в Україні у 2018 році – URL: [http://auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2018print\\_0.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2018print_0.pdf). (Дата звернення 18.10.2019).

14. Місцеве самоврядування в Україні у 2017 році – URL: [http://auc.org.ua/sites/default/files/library/ms\\_2017.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/library/ms_2017.pdf). (Дата звернення 18.10.2019).

15. Місцеве самоврядування в Україні у 2016 році URL: <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf>. (Дата звернення 18.10.2019).

16. Місцеве самоврядування у 2015 році URL: [http://auc.org.ua/sites/default/files/library/stanlg\\_2015.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/library/stanlg_2015.pdf). (Дата звернення 18.10.2019).

17. Місцеве самоврядування у 2014 році URL: [http://auc.org.ua/sites/default/files/library/stanlg\\_2014.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/library/stanlg_2014.pdf). (Дата звернення 18.10.2019).

**Баймуратов М.О.,**  
**доктор юридичних наук, професор,**  
**головний науковий консультант Інституту законодавства**  
**Верховної Ради України,**  
**Могілевський В.С.,**  
**кандидат юридичних наук,**  
**прокурор Київської місцевої прокуратури №2,**

## **ПРАВОВИЙ ПРОСТІР МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПАРАМЕТРАЛЬНИХ ОЗНАК**

Становлення та розвиток в Україні інституту місцевого самоврядування (далі: МСВ) об'єктивує і актуалізує проблематику правового простору його функціонування та нормативно-правового регулювання.

На думку М. О. Баймуратова, проблематика простору у юридичній теорії, який фактично виступає правовим простором, не розглядається в широкому, власне науково-доктринальному сенсі, бо зазвичай діяльність державно-правових інститутів переважно розглядається та досліджується у статичному стані, і лише тільки в процесі дослідження реалізації їх компетенційних повноважень або позакомпетенційних діянь профільна феноменологія аналізується в контексті динамічно-діяльнісного підходу. Звідсіля можна сміливо стверджувати, що на фундаментальному рівні ця проблема не тільки розроблена недостатньо, але й її дослідження об'єктивно гальмуються суттєвими недоліками в практичному застосуванні демократичних принципів управлінської діяльності, що є результатом

---

глибоких кризових явищ в державному та суспільному житті, які супроводжуються конституційно-правовими конфліктами та явищами, що несуть в собі високий рівень конфліктогенності – низький рівень нормопроектної та законопроектної діяльності, внутрішні протиріччя та колізії в законодавстві, дублювання повноважень, конкуруюча компетенція, компетенційні суперечки тощо [1, с. 15-16].

Однак, в наш час проблематика загальнотеоретичних досліджень просторового виміру держави і права у юриспруденції значно актуалізується, причому не тільки з наведених вище причин – найважливішу роль тут починають грати т. зв. «зовнішні» фактори, що пов'язані з правовою глобалізацією – новою формою цього глобального явища, що скерована на нормативізацію та уніфікацію найбільш важливих суспільно-державних відносин, що мають значення не тільки для держави, а й для міжнародної спільноти держав – в коло таких відносин входить й МСВ.

Відносно особливого значення правової глобалізації М.О. Баймуратов зазначає, що вона «не тільки суттєво розширює правовий простір національних держав, робить його наднаціональним і глобальним, а й розробляє якісно нові параметральні ознаки існування і функціонування права, як універсального феномена, що супроводжує і забезпечує процеси глобалізації та інтеграційної співпраці членів європейської та світової співдружності, зближуючи держави на основі стандартизованих та уніфікованих підходів до розуміння та застосування національного і глобального права, що мають вже не тільки однакові принципи (основоположні) засади, а й однакові нормативні системи, що зливаються в єдиний універсально-регіональний чи універсально-глобальний правовий простір» [1, с. 15-16].

Отже, можна стверджувати, що до виникнення єдиного міждержавного та національного правового простору, включаючи й правовий простір МСВ, ведуть глобальні тенденції та феноменологія правової глобалізації, які: а) сприяють знаходженню нових, нетривіальних підходів до розуміння ролі і значення права в соціумі, державі, міжнародній спільноті, що є відображенням глобальних колективістських зусиль не тільки акторів міжнародних та міждержавних відносин, але й суб'єктів внутрішньодержавного права; б) є відображенням психологічної зміни в масовій свідомості щодо можливості наявності загального глобального, регіонального, субрегіонального, національного правових просторів, що взаємодіють між собою за рахунок пошуку і знаходження загальних правових цінностей, загальних предметів та об'єктів правового регулювання (права людини, МСВ, виборче право, інформаційні відносини тощо), розробки на основі такого регулювання міжнародних правових стандартів тощо; в) виникають на основі нових складних багатосуб'єктних та багаторівневих горизонтально-вертикальних управлінських зв'язків, що, по-перше, набувають силу сучасних мегатрендів правового розвитку; по-друге, вимагають виходу із звичних поведінково-діяльнісних рамок; по-третє, детермінують активний пошук нових інтерпретацій у суміжних з правовою сферою площинах (філософії, соціології, політології, геополітиці, загаль-

ному міжнародному праві, міжнародному конституційному праві, європейському інтеграційному праві тощо); по-четверте, формують якісно нові приклади інтегративної нормативної взаємодії держав між собою на різних рівнях з застосуванням нових форм і методів такої взаємодії; по-п'яте, збагачують методологію права і наповнюють новим змістом сучасне бачення розвитку держави і права.

Теоретичною підставою для розробки цієї проблематики є ідеї, висловлені у наукових працях М. О. Баймуратова, О. В. Баганова, І. В. Волк, Ю. О. Волошина, М. М. Гнатівського, Б. В. Калиновського, Б. Я. Кофмана, І. В. Долматова, А. А. Козловського, В. П. Малахова, О. С. Мельничук, Ю. М. Оборотова, І. І. Овчинникова, М. П. Орзіх, Х. В. Приходько, І. Д. Сліденка, В. В. Суханова та інших вчених.

Однак, необхідно наголосити на тому, що в сучасній Україні поняття «правовий простір» ще не стало об'єктом ґрунтовних наукових досліджень, хоча деякі ідеї, які можуть бути поштовхом для подальшої розробки цього концепту, уже було висловлено. Так, слід відзначити праці вітчизняного вченого-міжнародника М. М. Гнатівського, який досліджував становлення та тенденції розвитку європейського правового простору, що є важливим не тільки для розуміння процесу здійснення європейського вибору України, повноцінної участі незалежної держави в діяльності європейських інтеграційних структур, визначення змісту процесів узгодженого правового розвитку держав Європи [2], а й ярким підтвердженням становлення видової класифікації правового простору та підтвердження процесів «насування» і «накладання» кожного з таких видів правового простору (глобального, європейського, субрегіонального, державного, регіонального, локального) один на одного.

Визначаючи саме європейський правовий простір, наведений дослідник вважає під ним систему юридичних норм і стандартів (нормативна основа простору. – Авт.), вироблених у межах європейських регіональних організацій (Європейський Союз, Рада Європи, Організація з безпеки й співробітництва в Європі) (суб'єктно-просторова основа простору, що базується на просторовій дії цих організацій. – Авт.), а також механізмів їх впливу (функціональна основа простору. – Авт.) на всі складові національних правових систем європейських держав (у тому числі правосвідомість, правову культуру, правотворення та правозастосування) [3, с. 16].

Можна констатувати, що М. М. Гнатівський виокремлює фактично чотири блоки відповідного механізму, що детермінує та створює відповідний правовий простір: 1) структурний – європейські організації; 2) нормативний – правила поведінки, що розробляються цими організаціями; 3) функціональний – відповідний механізм їх застосування; 4) просторовий – що спирається на всі складові національних правових систем європейських держав.

У найбільш концентрованому вигляді доктринальні положення відносно правового простору розроблені дослідником В. В. Сухановим, який вважає, що: а) правовий простір є специфічною формою соціально-фізичного простору для всіх елементів змісту права (онтологічна ознака. – Авт.); б) адекватне уявлення про

---

сутність і природу правового простору можливо лише на основі широкого розуміння права, що долає, по-перше, нормативістське тлумачення проблем, а по-друге, зведення права до державного, офіційного права, а правового простору – до державної території (гносеологічні ознаки. – Авт.); в) правовий простір сучасного суспільства має три нерозривно пов'язані форми: суспільний, локалізований і індивідуальний правовий простір, – що знаходяться в системному зв'язку, конкретність якого задається комплексом економічних, політичних, історико-культурних та ідейних чинників (структурна ознака. – Авт.); г) визначальну роль в системі видів правового простору виконує простір офіційного, юридичного права, тому єдність правового простору надає, перш за все, нормативно врегульована державна територія (домінуюча ознака. – Авт.); г') характеристики структури і змісту правових просторів неоднакові в різних формах і видах просторів, тому з однаковою ефективністю державно-правове регулювання відносин, які охоплюються різними видами правових просторів, здійснювати неможливо. У правовій державі не враховувати цю обставину в організації єдиного правового простору країни не можна (селекційна ознака. – Авт.); д) правова держава не може бути повноцінною без допущення і розвитку плюралізму правових просторів не тільки в міжнародно-правовій, а й у внутрішньодержавній сфері (комплексна ознака. – Авт.); е) правовий простір в різноманітті своїх форм і змісту виступає однією з основних характеристик громадського правового життя. У своїй сукупності ці форми і види створюють середовище права [4, с. 5-6] (соціально-правова ознака. – Авт.).

Вважаємо, що доктринальні підходи, що висуває та обґрунтовує В. В. Суханов, характеризуються відповідним методологічним потенціалом, що демонструє не тільки особливу актуальність та значимість феноменології правового простору в сучасній юриспруденції, а й великий праксеологічний потенціал щодо застосування такої категорії в праві – а в контексті дослідження, що нами проводиться й в контексті розуміння правового простору МСВ. До них можна віднести такі з них: а) онтологічна ознака правового простору формує його сутнісну природу як специфічної форми соціально-фізичного простору для всіх елементів змісту права – це має пряме відношення й до правового простору МСВ, що виникає на відповідній території держави на базі територіальної спільноти як сукупності людей, що здійснюють свою життєдіяльність; б) гносеологічні ознаки правового простору дають змогу не тільки адекватно уявляти його сутність і природу, за рахунок широкого розуміння права, а й застосувати цю ознаку (широкого розуміння. – Авт.) до правового розвитку (виникнення «живого» права) та розуміння нової – розширеної просторової характеристики права – в контексті правового простору МСВ – саме територіальна спільнота (громада) є джерелом виникнення й продукування системи різнорівневих та різнооб'єктних інтересів екзистенційної спрямованості, що веде до виникнення «живого» права на його втілення на відповідній території; в) структурна ознака правового простору сучасного суспільства дає розуміння архітекто-

ніки останнього – він має три нерозривно пов'язані системні форми – суспільний (загальнодержавний. – Авт.), локалізований і індивідуальний правовий простір, що детермінуються комплексом економічних, політичних, історико-культурних та ідейних чинників. Відносно правового простору МСВ цей чинник, по-перше, прямо вказує на можливість існування та вже фактично констатує наявність правового простору на локальному рівні; по-друге, саме територіальна спільнота виникає, генерує, реалізує та розвивається під безпосереднім впливом економічних, політичних, історико-культурних та ідейних чинників, що виникають як кінцевий продукт відповідних інтересів, що генеруються територіальною громадою та її членами; г) домінуючою ознакою правового простору виступає визначальна роль в системі видів правового простору офіційного простору юридичного права, тобто загальнодержавного правового простору, що надає останньому єдність та розповсюджується на відповідну нормативно врегульовану державну територію. Відносно правового простору МСВ цей чинник має конституююче значення – бо, по-перше, МСВ як соціальний і правовий інститут виникає на території держави тільки з її дозволу; по-друге, задачі та телеологічні домінанти МСВ не можуть суперечити задачам і цілям держави; по-третє, такі задачі та цілі МСВ можуть не співпадати з аналогічними орієнтирами держави, але вони не можуть їм суперечити; г') значення соціально-правової ознаки правового простору, безперечно, є значущим, бо в різноманітті своїх форм і змісту такий простір виступає однією з основних характеристик громадського правового життя, створюючи в своїй сукупності середовище права. Відносно правового простору МСВ в контексті наведеної ознаки, треба зазначити, що він, по-перше, є органічною частиною загальнодержавного (суспільного, да думку В. В. Суханова. – Авт.), простору; а, по-друге, він володіє своєю специфікою, виходячи з інтересів, що продукує територіальна громада та її члени – інтересів, що засновані на екзистенційних засадах.

Разом з тим, слід звернути увагу й на те, що досліджуючи дефінітивне визначення правового простору, В. В. Суханов, на наш погляд, робить відповідні помилки також методологічного характеру. Так, він вважає, що питання правового простору, його специфіки, змісту, структури, властивостей – носять лише допоміжний характер в теоретичному дослідженні різних сторін права. Тут ми розділяємо позицію М. О. Баймуратова, який у підрозділі «Теоретичні підходи до формування правового простору локальної демократії в Україні» колективної монографії, що має фактично програмний характер відносно становлення правового простору МСВ, – зазначає, що таке твердження зазначеного автора є алогічним і суперечливим по суті, бо якщо вважати просторову характеристику права як таку, що носить допоміжний характер, то її можна не враховувати в процесі основоположного аналізу права – між тим, відсутність просторової дії права не тільки нівелює його як нормативний феномен, а й дискредитує саму ідею дії права в зв'язку з відсутністю предметної та граничної основи такої дії [1, с. 17].

---

Крім того, наведений вище автор ставить низку питань гносеологічного та методологічного характеру, а саме: чому юристу так важливо знати просторові координати діючих правових норм і вимог; знати, чи справді просторово-часові властивості притаманні правовим нормам згідно їх власній природі; як в рамках єдиного державного простору поєднуються елементи, притаманні правовому життю в його, так би мовити, неофіційному втіленні? Яке все це має значення для правильного розуміння сутності суспільного правового життя, для ефективного використання всього арсеналу засобів, накопичених правом і юридичної теорією в процесі організації, контролю і регулювання різних сторін соціальної дійсності? Вважаємо, що поставлені питання мають пряме відношення до сутнісних проблем становлення та розвитку правового простору МСВ. Тому ми також поділяємо переконання М. О. Баймуратова в тому, що поставлені питання як раз й актуалізують особливе значення та роль правового простору в реалізації методології юридичної науки і практики, юриспруденції взагалі, та його значення в суспільстві і державі, бо: а) саме правовий простір виступає як основоположна та мабуть єдина і універсальна сфера прояву юридико-політичних і соціально-правових інтенцій суб'єктів права; б) без нього як поля чи ареалу реалізації, такі інтенції не тільки не виникнуть, але й не сформується, не будуть відтвореними і продукованими в соціумі у вигляді відповідних інтересів, потреб, устремлінь людей, не зможуть знайти своє закріплення у вигляді правил поведінки та бути в ньому реалізованими у вигляді правових норм [1, с. 17-18].

Крім того, вважаємо, що положення виказані М. О. Баймуратовим, також мають безпосередньо відношення для правового простору МСВ, бо останній виступає сферою прояву як інтенцій суб'єктів права, де вони в цьому контексті діють досить активно, так й через них – сферою формування відповідних інтересів, потреб, устремлінь людей, що є індивідуальними, груповими, колективними та мають екзистенційний характер.

Для більш глибокого аналізу проблем становлення правового простору МСВ М. О. Баймуратовим пропонується використовувати як оцінюючі поняття такі поняття, як Номос Землі і топос прояву юридичних феноменів [1, с. 18].

Номос Землі – це геополітична концепція німецького юриста, філософа і політичного теоретика К. Шмітта, яка полягає у «взаємозв'язку між організацією народом земного простору і особливостями держави, всього її соціального устрою і права» [5]. Тобто, в основі цього конструкту лежить розуміння простору, що є пронизаний зверху донизу складними соціально-сутнісними та атрибутивно-характерологічними ознаками. Але К. Шмітт зазначав й наступне, даючи більш широке розуміння та тлумачення цього терміну: «Йтиметься про «номос» Землі. Це означає, що я розглядаю Землю, небесне тіло, на якому ми живемо, як єдине ціле, як сферу, і шукаю її глобальне призначення. Грецьке слово «номос», що використовується мною, походить від дієслова «*noein*»: це те ж, що і німецьке «*nehmen*»

– «брати». Отже, в першу чергу, «номос» означає «взяття», в другу – «поділ і розподіл того, що взято», і, нарешті, по-третє – «експлуатацію та використання того, що взято і розподілено», будь то виробництво або споживання. Брати, ділити і використовувати – це елементарні процеси історії людства, три акти первородного драми. Кожне з цих дій має власну структуру і являє собою особливий процес. Наприклад, поділ передбачає розмір, рахунок і оцінку того, що ділиться. Пророчі слова: «обчислений, зважений, розділений» в п'ятому розділі книги пророка Даниїла Старого Завіту відносяться до другого акту первородної драми в трьох частинах під назвою «Номос Землі» [5].

Отже, можна констатувати, що К. Шмитт на основі своєї теорії буде не тільки концепт, а й конструкт, парадигму зародження, існування, функціонування та подальшого розвитку соціуму і держави, включаючи й діяльність всіх інститутів публічної влади, правові засади її діяльності у вигляді нормативного проектування, супроводження та забезпечення, на основі первородного та опорного об'єкту – земного простору. А це досить жорстко пов'язує локальний дискурс щодо правового простору МСВ з його матеріальною основою – відповідною територією, де існує та функціонує територіальна спільнота (грумада) у великому різноманітті своєї життєдіяльності.

Поняття топосу ще більш акцентує увагу на локальному характері правового простору МСВ, бо воно, на думку М. О. Баймуратова, не тільки «заземляє» дію права, а й зводить правовий простір, що воно формує та «запускає» в дію, до рівня первинної локальної спільноти – локального колективу (грумади), в межах якої люди існують, живуть, функціонують, продукують свої інтереси, реалізують свої потреби та життєві устремління [1, с. 19].

Важливим доктринальним досягненням такого підходу, вважаємо, визначення впливу топосу на індивідуальну свідомість та правосвідомість «людини» – «жителя» – «члена територіальної грумади», бо, по-перше, кожній людині властиво прагнення максимально коротко і ємко артикулювати словом місце свого проживання як свідчення своєї присутності в світі (підтвердження свого топосу. – Авт.); по-друге, слід враховувати на те, що в філософії та природничих науках, а також в суспільній практиці вже створені різні класифікації видів простору за різними ознаками, покладеними в основу, в залежності від точки зору і цілі дослідника (суб'єктивний підхід до визначення топосу. – Авт.); по-третє, слід акцентувати увагу на особливу роль в процесах генерації просторових понять, яку відіграє лінгвістична наука, що розробила не тільки різні підходи до визначення просторових меж дії літературних героїв або меж подій, що відбуваються, а й визначила, що такі події можуть мати та мають парадигмальне та пріоритетне значення для визначення локального правового простору (першочергова роль топосу у визначенні ойкумени (дав.-гр. οἰκουμένη, від слова дав.-гр. οἰκέω, «населюю, проживаю») – освоєна людством частина світу [6]. – Авт.).



---

В даному контексті актуалізується визначення семантичного навантаження термінів локус і топос, що запозичені з філософії та природничих наук. Недарма, на думку Т. В. Суботиної, в самій лінгвістичній термінології відзначається поліфонізм, що об'єктивує постановку питання про зміст і сферу вживання просторових понять та робить її актуальною [7].

Більш глибокий філософський та праксеологічний дискурс правового простору виникає в процесі співвідношення термінів «топос» та «locus». Семантична змістовність останнього терміну, обумовлена як його існуванням в природничих науках, так й його запозичення в лінгвістиці, тому це актуалізує такі його просторові характеристики, як «місце», «ділянка», по В. П. Океанському – «місце-маєток» [8, с. 181]. Отже, під локусом розуміється будь-який включений в художній текст автором, навмисно чи підсвідомо, простір, що має межі, тобто такий, що знаходяться між точкою і нескінченністю. Своєю чергою, під топосом розуміють «значущі для художнього тексту (або групи художніх текстів – напрямку, епохи, національної літератури в цілому) «місце розгортання смислів», яке може корелювати з будь-яким фрагментом (або фрагментами) реального простору» [9, с. 89].

Звідси, розуміння топосу, що є фактично виразом змісту, який характеризує відповідний простір та фактично формує та індивідуалізує його, надає йому відповідні характерні ознаки і властивості – є більш глибоким, ніж етимологічне навантаження терміну locus, бо включає до себе відповідну функціональну діяльність відповідного суб'єкта, що існує на відповідній території та здійснює відповідні дії чи бездіяльність, але такі функціональні форми його поведінки носять, по-перше, усвідомлений характер; по-друге, є телеологічно скерованими; по-третє, усвідомленість та телеологічна скерованість функціонування суб'єкта на відповідній території, робить останню відповідним чином ідентифікованою, що дає можливість стверджувати про конституюючу роль топосу, що фактично надає територіально-діяльнісну характеристику простору, в якому здійснюється усвідомлена діяльність відповідного суб'єкта права.

Отже, топос має більш функціональне значення в контексті дослідження становлення правового простору ніж locus, бо є більш прийнятним для правової сфери з позицій її рухомості, динамічності, усвідомленої діяльності, телеологічної спрямованості та обґрунтованості, перфекціонізму суб'єктів права, що існують, функціонують та діють на відповідній території, реалізуючи не тільки свої екзистенційні інтереси, а й паралельно з цим приписи правових норм [1, с. 19].

Разом з тим, слід наголосити на тому, що не дивлячись на великий філософсько-концептуальний потенціал терміносистеми «правовий простір», у юридичній літературі превалує позитивістське, нормозмістовне його тлумачення, прагнення виявити понятійно-дефінітивну визначеність цього феномену. Більш того, аналогічний підхід підтримує більшість зарубіжних науковців [10, с. 21], пропонуючи такі дефініції: правовий простір – це сфера регламентації юридичними нормами



моделей правомірної поведінки держави, її складових частин і громадян у межах території цієї держави й конкретного історичного часу (І. Н. Барциц); правовий простір це – універсальна правова категорія, яка дозволяє аналізувати питання співмірності нормативно-правових актів, межі й обсяги їх чинності та має суттєве методологічне значення для розробки й прийняття правових актів, а також їх реалізації та застосування суб'єктами права (Р. О. Барутенко); правовий простір – уся сукупність правових норм, що діють у межах держави та мають бути узгодженими між собою (В. Ф. Степаніщев).

Предметно-об'єктний аналіз наведених доктринальних позицій дає змогу стверджувати, що всі вони можуть бути застосованими в процесі конструювання правового простору МСВ, бо фактично характеризують цей інститут, його нормативну складову, суб'єктно-об'єктний склад, управлінську, компетентну, нормотворчу, ресурсну спроможність та домінують, але з позицій аналогії з державою та її функціональною наповненістю.

Тому у вузькому розумінні правовий простір МСВ може бути визначений як сфера регламентації юридичними нормами моделей: а) самоорганізації членів територіальної громади, б) компетенції ОМСВ, в) повноважень інших його суб'єктів та органів у межах території функціонування територіальної громади й конкретно історичного часу (територіально-хронологічний чинник. – Авт.).

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

Вважаємо, що такий підхід до розуміння та визначення правового простору МСВ дає змогу визначити останній як складний соціальний, політико-правовий феномен, який виникає внаслідок скерованої телеологічно-обґрунтованої діяльності як держави, так й суб'єктів локального соціуму, шляхом формування його нормативно-суб'єктної, нормативно-об'єктної і нормативно-просторової бази, з метою вирішення екзистенційних питань існування та функціонування територіальної громади.

*Література та джерела інформації:*

1. Баймуратов М.О. *Теоретичні підходи до формування правового простору локальної демократії в Україні* // У кн.: Баймуратов М.О., Кравець О.О. *Роль юридичної служби органу місцевого самоврядування в формуванні та функціонуванні правового простору локальної демократії: монографія.* – Одеса: Фенікс, 2018. С. 15–16.
2. Гнатівський М.М. *Європейський правовий простір. Концепція і сучасні проблеми.* – К.: Видавничий дім «Промені», 2005. 224 с.

---

3. Гнатовський М.М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Спеціальність 12.00.11 – міжнародне право / Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – К., 2002. 22 с.

4. Суханов В. В. Правовое пространство и его формы: дисс. ... канд. юрид. наук: Специальность 12.00.01. – теория и история права и государства; история правовых учений. – М., 2005. 176 с.

5. Шмитт Карл. Новый «номос» Земли [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://my.arcto.ru/public/3nomos.htm>

6. Ойкумена // Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B9%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0>

7. Субботина Т. В. Локус, топос, урбоним, микротопоним: к вопросу о содержании пространственных понятий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/lokus-topos-urbonim-mikrotoponim-k-voprosu-o-soderzhanii-prostranstvennyh-ponyatiy>

8. Океанский В.П. Локус Идиота: введение в культуруфонию равнины // Роман Достоевского «Идиот»: раздумья, проблемы. – Иваново, 1999. С. 179–200.

9. Прокофьева В. Ю. Категория пространство в художественном преломлении: локусы и топосы // Вестн. Оренб. гос. ун-та. 2005. № 11. С. 87-94.

10. Див.: Жужгов И. В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история правовых учений / Северо-Кавказский государственный технический университет. – Ставрополь, 2006. 220 с.

## **II. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ПРІОРИТЕТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ, ПРОБЛЕМИ ЇХ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

*Майданник О.О.  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного, адміністративного та  
фінансового права юридичного факультету Академії праці,  
соціальних відносин і туризму*

### **МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ, ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Здійснення муніципальної реформи, розвиток місцевого самоврядування в Україні неможливе без створення ефективних механізмів реалізації конституційного права територіальних громад вирішувати питання місцевого значення не лише через органи місцевого самоврядування, а й безпосередньо. Загальновідомо, що серед основних форм народного волевиявлення важливе місце належить місцевому референдуму. Інститут референдуму є найбільш універсальною формою безпосередньої демократії. Це засіб, через який громадяни мають можливість безпосередньо висловити свою думку або свою волю стосовно певного питання.

Право громадян на волевиявлення через місцеві референдуми, закріплене в Конституції України (ст. 5, 38, 69, 72-74, 143 та ін..) [1]. Однак, Інститут місцевого референдуму нині не може бути реалізованим у повній мірі у наслідок відсутності відповідної законодавчої бази – спеціального закону про місцевий референдум, який відповідно до п. 20 ст. 92 Конституції України, має регулювати всі питання організації та проведення місцевих референдумів.

Сьогодні є очевидним: результативність реалізації політики децентралізації державної влади, розвиток і удосконалення вітчизняного інституту місцевого самоврядування залежать від того, наскільки широко і систематично залучатимуться громадяни до прийняття рішень на місцевому рівні, через референдум та інші форми прямої демократії.

Науковому дослідженню питань щодо форм народного волевиявлення, їх законодавчого забезпечення, особливостей та проблем реалізації присвятили свої праці такі, зокрема, вчені, як: Ю. Бисага, Д. Белов, О. Бориславська, Г. Задорожня, М. Козюбра, В. Кравченко, Л. Кривенко, А. Колодій, О. Марцеляк, В. Нестерович, В. Погорілко, Ю. Шемшученко та багато інших. Однак, незважаючи на значні наукові доробки у цій сфері, подальших досліджень потребують питання вивчення

---

та впровадження в Україні таких форм участі громадян в управлінні суспільними і державними справами, як народна законодавча ініціатива, народна експертиза законопроектів, електронні петиції, засади й механізм їх реалізації та багато інших.

Метою цього дослідження є розгляд й аналіз питань щодо напрямів розвитку законодавчого регулювання та проведення місцевих референдумів, як однієї із форм безпосередньої участі територіальної громади в управлінні місцевими справами, враховуючі міжнародні стандарти та зарубіжний досвід.

У системі міжнародного права з питань прямої демократії важливе значення мають нормативно-правові акти Ради Європи. Одним із визначальних напрямів співробітництва України та Ради Європи є впровадження Плану дій Ради Європи, який передбачає розвиток взаємодії у сфері зміцнення місцевої демократії та сприяння реформам місцевого врядування в Україні.

Право на участь у референдумі закріплюється у багатьох документах Ради Європи. Інститут референдуму згадується переважно в контексті вирішення проблем муніципального рівня у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.[2]

Комітет Міністрів Ради Європи, 15 лютого 1996 р., ухвалив Рекомендацію № R(96)2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні». Як зазначається у Додатку до Рекомендації, у більшості держав-учасниць Ради Європи громадяни мають можливість висловлювати свою думку за допомогою двох інститутів – референдуму та народної ініціативи. У цих документах наголошується, що інституціоналізація місцевого референдуму у рамках правового регулювання є тим засобом, що гарантує належне використання цього інституту безпосередньої демократії та обмежує потенційні ризики.

Рекомендація ПАРС 1704(2005)1 «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі» визначає референдуми як один з інструментів, що надає громадянам можливості брати участь у процесі вироблення рішень.

Новітні європейські стандарти законодавства про референдуми сформульовані у Кодексі належної практики щодо референдумів, схваленому Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії (2006) та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії (2007). У Кодексі належної практики щодо референдумів унормовано ряд загальних принципів організації та проведення референдумів.

У світовій практиці, інститути безпосередньої демократії визнані найдоступнішою формою участі населення у вирішенні важливих політичних питань. Тому їх розвиток та удосконалення визнається як визначальний напрям у розбудові демократичної держави. Характерно, що у багатьох країнах питання стосовно проведення референдумів регламентуються на рівні їх конституцій (ст.10, 13, 42, 84, 98, Конституції Республіки Болгарія; ст. 62.1., 90.1., 125.1., 170, 235 та ін. Конституції Польської Республіки; ст. 75, 87, 123, 132 Конституції Італійської республіки; ст. 29.1 Конституції ФРН; ст. 62, 92.1. 151.1. Конституції Іспанії). Так, ст. 170 Консти-

туції Польщі встановлено, що члени самоврядної громади можуть шляхом референдуму приймати рішення по справах, що стосуються цієї громади, у тому числі, про відкликання органу територіального самоврядування, що обраний прямими виборами [3]. Отже, встановлено право громадян вирішувати, шляхом проведення референдуму, не лише питання місцевого значення, а й відкликати орган місцевого самоврядування. Загалом, у зарубіжній практиці широко використовуються референдуми для вирішення як глобальних для країни питань, так і питань місцевого значення (наприклад, розпорядження локальними ресурсами). Тому, громадяни розвинутих держав мають можливість реально впливати на вирішення загальнодержавних та місцевих питань.

Як вирішуються питання законодавчого регулювання щодо референдумів у країнах ЄС?

Не всі країни передбачають обов'язкову наявність спеціального закону з місцевого референдуму. Так, в Бельгії, Люксембурзі, Італії, Португалії, Фінляндії, Швеції такого закону немає. У цих державах питання щодо організації влади на місцях достатньо повно регулюються на рівні їх конституцій та окремих розділів поточного законодавства. Законодавством таких країн як Естонія, Фінляндія, Франція, Литва, Польща, не встановлюється обмежень щодо питань, які можуть виноситися на референдум. Водночас, за законодавством Чехії, на референдум не можуть виноситися питання, що належать до виключної компетенції муніципалітету. На Мальті – навпаки, саме ці акти є єдиним можливим предметом референдуму. В Ірландії місцеві референдуми можуть проводитись лише щодо питань фінансової політики.

Хоч в Україні механізм місцевих референдумів не є достатньо розвинений, однак існує певна практика їх проведення. За дослідженнями «Лабораторії законодавчих ініціатив» з 1991 до 2012 року в Україні було зареєстровано 178 ініціатив щодо проведення місцевих референдумів. Більшість із них були проведені. Рішення, які виносили на голосування, – підтримані.

На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли у питанні щодо місцевих референдумів діють лише норми Конституції України та Закону Про місцеве самоврядування, які встановлюють можливість проведення місцевих референдумів. Спеціальні законодавчі норми, які встановлюють процедури організації та проведення місцевого референдуму в Україні, повністю відсутні. Це фактично позбавляє територіальні громади можливостей реалізувати повною мірою своє конституційне право на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення через місцевий референдум.

Відтак, враховуючи рекомендації європейських демократичних інституцій та міжнародні зобов'язання нашої держави, існує нагальна потреба у чіткій законодавчій регламентації питань проведення місцевих референдумів. Політичний аналітик фонду «Демократичні ініціативи» Марія Золкіна зазначає [4]: – нестабільна

---

виборча система і нестабільна партійна система означає, що інститут місцевого референдуму в умовах України може використовуватись як маніпуляція. Однак, повернення місцевих референдумів дозволить з часом переконати суспільство, що воно впливає на процеси організації життя власної громади. Водночас, треба бути готовим до того, що в перші 5–10 років будуть відбуватися маніпуляції на цьому рівні місцевими політиками, бізнесменами. Але це виховний процес, який допоможе виховати відповідального виборця.

Слід зазначити, що в контексті створення вітчизняного законодавства про референдуми слід враховувати не лише загальновизнані міжнародні стандарти. Необхідно брати до уваги регіональні міжнародно-правові акти. Такі зобов'язання України випливають із прийнятого у 2004 р. Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

Підвищення ефективності участі населення в управлінні місцевими справами через референдуми вимагає чіткого встановлення на законодавчому рівні: порядку їх організації та проведення; місця та ролі нормативно-правових актів, що приймаються на референдумах, у системі законодавства, їх юридичної сили; порядку реалізації рішень референдумів. Забезпечення належного регулювання правовідносин, які виникають в процесі ініціювання та проведення місцевого референдуму, можливе при умові чіткої регламентації Законом: права громадян ініціювати місцевий референдум; процесуальних питань його проведення; порядку реалізації рішень, що прийняті референдумом; санкцій за вчинення адміністративного тиску на суб'єктів цього процесу. Гарантовані можливості територіальної громади брати безпосередню участь через референдуми у прийнятті місцевих рішень та їх реалізації сприятимуть розвитку механізмів їх залучення до управління місцевими справами.

*Література та джерела інформації:*

1. Конституція України. Редакція від 21.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (Дата звернення: 03.06.2019).

2. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Схвалена Радою Європи 15 жовтня 1985 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036). (Дата звернення: 03.06.2019).

3. Конституція Польської Республіки от 02.04.1997. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/poland/poland-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm). (Дата звернення: 03.06.2019).

4. Золкіна М. Чи потрібні українцям місцеві референдуми? URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/donbass-reali-mistsevi-referendumi/29473778.html>. (Дата звернення: 03.06.2019).

*Марцеляк О.В.,  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри конституційного  
права юридичного факультету Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка*

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ РЕГІОНАЛЬНИХ ОМБУДСМАНІВ ЯУ ФАКТОР УСПІШНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В ТУКРАЇНІ У СФЕРІ ТЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ**

Проголошена 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, наближення влади до громадян та залученням їх до управління державними справами.

Важливим елементом децентралізації публічної влади в Україні виступає адміністративно-територіальна реформа, яка має охопити удосконалення територіальної організації держави, вибудувати принципово нову систему публічної адміністрації. Адже, - як зазначається в літературі, - в основі поділу території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці є створення умов для формування найбільш ефективної системи публічної адміністрації, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення її максимальної відповідності потребам населення. Відтак раціональна територіальна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації загалом та місцевого самоврядування зокрема [1, с. 52].

Адміністративно-територіальна реформа відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р 1 квітня 2014 року, має здійснюватися з урахуванням того, що: адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: 1) базового – громади; 2) районного; 3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, мм. Київ і Севастополь).

Таким чином базовий рівень територіального устрою – громади, які мають формуватися на основі прийнятого у 2015 році Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що врегулював відносини, які виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

Також адміністративно-територіальна реформа має охопити собою укрупнення районів. Сьогодні їх нараховується в Україні 490 (це без районів в містах). На-



---

томість Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року передбачає уже 120-150 районів [2].

Інший важливий напрямок реформи адміністративно-територіального устрою є регіоналізація України. При цьому, на наш погляд, концепція регіоналізації України має виходити за межі областей і охоплювати такі самобутні регіони як: 1) Кримський (на базі Автономної Республіки Крим) з центром – місто Сімферополь); 2) Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) з центром – місто Одеса; 3) Донбаський (Донецька, Луганська області) з центром – місто Донецьк; 4) Подніпровський (Черкаська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Запорізька області) з центром – місто Дніпро; 5) Слобожанський (Харківська, Сумська, Полтавська області) з центром – місто Харків; 6) Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області) з центром – місто Вінниця; 7) Поліський (Київська, Чернігівська, Житомирська області) з центром – місто Житомир; 8) Волинський (Волинська, Рівненська області) з центром – місто Луцьк; 9) Карпатський (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області) з центром – місто Львів. Визначення таких регіонів витікає з функціональної однорідності зазначених адміністративно-територіальних одиниць.

Удосконалення територіального устрою України необхідно закріпити на рівні Основного Закону, що має слугувати основою територіально-політичної організації країни, виступати необхідною передумовою для здійснення ефективної муніципальної реформи. При цьому нова система адміністративно-територіального устрою України повинна органічно сприйматись мешканцями, бути стійкою до впливів демографічних та економічних викликів та не допускати протистояння різних соціальних груп на міжетнічному, релігійному, історичному, політичному ґрунті, а також узгоджуватись із рекомендованою директивами ЄС Номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS, яка дозволяє здійснювати порівняння територіальних утворень різних країн у рамках ЄС та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги.

Успіх розпочатої в Україні муніципальної реформи, в тому числі у сфері удосконалення адміністративно-територіального устрою, багато в чому залежить наскільки вона стратегічно прогнозована, законодавчо врегульована, сприймається та підтримується суспільством і не порушує права людини. На жаль, маємо констатувати, що українське суспільство дещо насторожено і з недовірою відноситься до розпочатої реформи в області децентралізації влади.

Це пояснюється тим, що інституційна складова забезпечення реалізації цієї реформи, на наш погляд, є дещо слабкою, недостатньою з точки зору ефективності. Існує цілий ряд загроз, які можуть нівелізувати запрограмовані цілі вітчизняної муніципальної реформи, звести її нанівець. Виходячи з цього, ми вважаємо, що в сучасних умовах проведення такої реформи в Україні, гарантування її успішності слід поставити питання про запровадження в Україні інституту регіональних і місцевих омбудсманів. І якщо щодо останніх в літературі достатньо аргументів про необхід-



ність їх створення, то щодо регіональних омбудсманів таких аргументів доволі мало.

Натомість інститут регіональних омбудсманів функціонує у цілому ряді країн (Велика Британія, США, Франція, ФРН, Канада, Швейцарія, Бельгія, Індія, Російська Федерація, Італія та в деяких інших державах). Усі вони відрізняються за своїм статусом один від одного, що пов'язано з діючими правовими системами країн, їх правовими традиціями, менталітетом народу і т. ін.

Так, у Канаді всі регіональні омбудсмани є посадовими особами легіслатур і можуть бути усунені від виконання своїх функціональних обов'язків тільки легіслатурами, хоча призначаються вони не завжди ними. У Великобританії регіональні омбудсмани призначаються Її Королівською Величністю на основі рекомендації Державного секретаря. Королева може відкликати омбудсмана за його заявою чи внаслідок втрати ним здатності перебувати на цій посаді, або ж коли він недобросовісно, не професійно чи упереджено виконує свої обов'язки. У США на регіональні рівні функціонують як виконавчі омбудсмани (омбудсмани штатів Нью-Йорк, Нью-Джерсі), так і представницькі (законодавчі – омбудсмани штатів Гаваї, Небраска, Айова, Аляска). Так само і в Італії та Російській Федерації на регіональному рівні функціонують виконавчі та представницькі омбудсмани, які, відповідно, призначаються та співпрацюють з виконавчою чи то представницькою (законодавчою) владою на рівні регіону.

Досліджуючи скарги громадян регіональні омбудсмани вивчають адміністративну акти, тобто рішення органів управління, іншу практику діяльності адміністративних органів і окремих службових осіб з точки зору їх відповідності закону, розумності, недопущення несправедливого утиску чи необґрунтованої дискримінації людини, навіть якщо ці дії не суперечать чинному законодавству. Сферою перевірки є і те, чи не ґрунтується адміністративний акт на помилці у факті та чи не були підставою його прийняття неправильні засади. Омбудсмани також звертають увагу на можливу відсутність адекватної аргументації дій органів влади та їх посадових осіб, на те, чи ефективним чином реалізовані рішення адміністративного акту, а також чи не є помилковими іншим чином дії або бездіяльність органу влади та посадової особи.

У Російській Федерації за омбудсманом закріплено право доручати державним установам проведення експертних досліджень і підготовку висновків з питань, що підлягають з'ясуванню в ході розгляду скарги (Республіка Татарстан, Республіка Башкортостан, Мурманська область), а також знайомитися з кримінальними і цивільними справами, справами про адміністративні правопорушення, рішеннями та вироками судів, які набули чинності, із справами, за якими припинено провадження, та із матеріалами щодо яких відмовлено в порушенні кримінальних справ (Смоленська і Мурманська області, Республіка Башкортостан та ін.).

При цьому слід сказати, що регіональні омбудсмани стали невід'ємною частиною механізму державної влади цих країн, влилися в нього без порушення ком-

---

петенції, існуючих процедур організації роботи інших органів, інститутів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод людини, без зміни функціонування їх діяльності. Вони стали доповненням існуючих форм контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод людини та громадянина на регіональному рівні. Регіональні омбудсмани виступають додатковим, а не альтернативним засобом захисту прав людини стосовно інших правозахисних механізмів, заповнюють прогалини та компенсують недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського, президентського та іншого відомчого контролю у сфері прав людини.

Думається, що виходячи з такої правової природи цієї інституції ми цілком можемо говорити про запровадження регіональних омбудсманів і в Україні. На наш погляд, ця інституція може функціонувати при регіональних представницьких органах або ж при префектах. Вважаємо, що їх запровадження – 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 і успішне її просування, і що дуже важливо, що при її здійсненні не будуть порушуватися права громадян. Наша ініціатива щодо запровадження регіональних 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 сприятиме належному дотриманню прав громадян України на регіональному рівні.

*Література та джерела інформації:*

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. – К.: Софія, 2012. – 128 с.

2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/stru>. (Дата звернення: 29.10.2019).

**Кравченко В.В.,**  
**кандидат юридичних наук, професор,**  
**Заслужений юрист України, професор кафедри конституційно-**  
**го, адміністративного та фінансового права Академія праці, соці-**  
**альних відносин і туризму**

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАВЕРШАЛЬНОГО ЕТАПУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

Одним з ключових завдань муніципальної реформи в Україні є формування такого базового рівня місцевого самоврядування (територіальних громад), який би забезпечив надання жителям сіл, селищ, міст якісних та доступних публічних

послуг на всій території України та на який згідно з принципом субсидіарності можна було б передати необхідні для цього повноваження та матеріальні і фінансові ресурси. Для вирішення цього завдання в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі: Концепція) [1] був передбачений механізм добровільного об'єднання територіальних громад, яких на момент її затвердження нараховувалося близько 12 тисяч. При цьому, переважна частина громад, як зазначалося в Концепції, була неспроможною забезпечити створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях унаслідок відсутності необхідних фінансових, інфраструктурних та кадрових ресурсів.

Правовою основою такого механізму став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятий 5 лютого 2015 року [2]. На жаль, за майже п'ять років дії цього Закону завдання щодо формування належного базового рівня місцевого самоврядування в силу як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників [3] не було виконане. Зокрема, за станом на 10 жовтня 2019 року на добровільній основі об'єдналися лише біля 5000 територіальних громад, які створили 975 об'єднаних територіальних громад (далі: ОТГ), а у 81 районі їх ще не створено жодної. Найбільше пасивних районів в розрізі формування спроможних громад налічується в Харківській області - 12 районів, Одеській області - 10 районів, у Київській та Кіровоградській областях – по 9 районів, Вінницькій, Херсонській, Донецькій областях – по 6 районів, у Закарпатській області – 5 районів, у Львівській області – 4 райони. [4]. Зрозуміло, що такими темпами і в чинному правовому полі досягти мети завершення процесу об'єднання територіальних громад до місцевих виборів 2020 року, яка була декларована Президентом України [5] неможливо. Тому, нагального вирішення потребує питання пошуку нових організаційно-правових механізмів завершення реформи децентралізації, зокрема перехід від принципу добровільності при формуванні ОТГ до поєднання елементів добровільності та адміністрування при формуванні базового рівня місцевого самоврядування.

Про необхідність таких кроків свідчать і негативні тенденції процесу добровільного об'єднання, які можна спостерігати останнім часом.

Так, по-перше, все більшого поширення набуває процес об'єднання територіальних громад з порушенням меж, визначених перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області (далі: перспективний план), унаслідок чого виникають «білі плями» — територіальні громади, які не охоплені децентралізацією, що, в свою чергу, сприяє подальшому існуванню депресивних територій, громад, неспроможних виконувати належним чином завдання та повноваження місцевого самоврядування, а також унеможливило за-

---

безпечення реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування як одного з базових принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1]. Наприклад, із 86 ОТГ, в яких перші місцеві вибори призначені на 22 грудня 2019 року, 60 були утворені з порушенням меж, визначених відповідними перспективними планами. Оцінюючи таку ситуацію доцільно звернути увагу на такі обставини:

1) з одного боку, за своєю природою перспективні плани не є нормативно-правовими актами і тому вони мають лише рекомендаційний характер про що свідчить, зокрема, і судова практика. Так, суди розглядаючи спори, пов'язані з тим, що обласні державні адміністрації (далі: ОДА) не затверджують та повертають на доопрацювання надані документи щодо добровільного об'єднання територіальних громад мотивуючи тим, що запропоновані об'єднання не передбачені перспективними планами, зазвичай зобов'язують ОДА вчинити дії для розгляду питання щодо відповідності Конституції та законам України поданих документів. Іншими словами, суд не визнає достатньою підставою відправлення на доопрацювання документів у зв'язку із їх невідповідністю перспективному плану [6];

2) з другого боку, хоча законодавство і не зобов'язує територіальні громади об'єднуватися виключно згідно з перспективним планом, однак воно визначає підстави переведення новоутворених ОТГ на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та надання фінансової підтримки таким громадам шляхом виділення коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури лише у разі, якщо їх межі повністю відповідають межам, визначеним перспективними планами. Ця обставина пов'язана з тим, що Бюджетний кодекс України до бюджетів ОТГ відносить бюджети лише таких ОТГ, які створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також бюджети ОТГ, визначені Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом [7, ст. 2]. Щодо ОТГ створених з порушенням меж, встановлених перспективним планом, то Закон передбачає можливість визнання їх спроможними у разі якщо кількість населення ОТГ становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої ОТГ відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, якщо інше не встановлено законом [2, ст. 9].

На практиці створення ОТГ з порушенням встановлених перспективними планами меж пов'язано також і з недоліками самих планів, деякі з яких передбачали надмірно великі ОТГ, що охоплюють територію всього району чи навіть кількох районів (наприклад, рішення 35 сесії Херсонської обласної ради від 05 червня 2015 року № 1266, згідно з яким пропонувалося об'єднати в єдину громаду всю територію Великопетиського, Горностаївського, Генічеського, Верхньорогачинського, Іванівського, Каланчацького, Нижньосірогозького районів), або такі ОТГ, які включають територіальні громади, що не межують між собою (наприклад, рішення

29 позачергової сесії шостого скликання Полтавської обласної ради від 18.06.2015 «Про схвалення перспективного плану формування територій громад Полтавської області», в якому було передбачене утворення Гирявоісковецької об'єднаної громади шляхом об'єднання Гирявоісковецької та Білогорільської сільських рад Лохвицького району Полтавської області, між якими немає спільної межі).

На жаль спостерігається і така негативна тенденція як лобювання створення ОТГ великими платниками податків (переважно підприємств агропромислового комплексу) з метою забезпечення власних корпоративних інтересів при вирішенні питань управління земельними ресурсами. В таких випадках при ініціюванні створення ОТГ керуються не перспективним планом, а територіальним масштабом підприємницької діяльності (реальним чи бажаним). А метою такого об'єднання є формування «кишенькової» місцевої ради ОТГ, яка б діяла в інтересах такого суб'єкта господарювання. Це нагадує ситуацію з радянського минулого, коли мережа сільських рад збігалася з мережею колгоспів (тобто діяв принцип: один колгосп – одна сільська рада), а сама рада та її голова виконували функцію легітимізації рішень правління та голови колгоспу. Така тенденція уявляється досить небезпечною також і з огляду на те, що до процесу ініціювання створення ОТГ залучаються (часто через матеріальне заохочення) переважно працівники відповідного підприємства, а широкі верстви населення практично не приймають участі в цьому процесі або ж виступають в ролі «статистів» що певною мірою дискредитує закріплений в Концепції [1] принцип громадської участі у вирішенні питань щодо створення ОТГ.

По-друге, поширення набувають випадки порушення передбаченої Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» процедури ініціювання та створення ОТГ. При цьому найбільш типовими з них є такі, як відсутність затвердженого порядку громадських обговорень або його затвердження, коли громадські обговорення вже призначені або проведені. Інколи громадські обговорення підміняються зборами невеликої кількості жителів чи засіданнями виконавчого комітету тощо. Трапляються випадки, коли посадові особи органів місцевого самоврядування вважають, що обговорення, яке відбулося в тій чи іншій формі і якому не передувало затвердження порядку проведення громадських обговорень та ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, вже можна вважати підставою для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання та направлення пропозицій суміжним громадам. Також трапляються випадки, коли пропозиція щодо добровільного об'єднання територіальних громад направляється ініціатором суміжним громадам ще до прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання. Досить частими є порушення вимог Закону щодо кількості членів спільної робочої групи з розробки проекту рішення про добровільне об'єднання територіальних громад від кожної територіальної громади, що об'єднується, яка має бути рівною [8].

По-третє, стимулювання процесу створення ОТГ не супроводжується адекват-

---

ним збільшенням обсягу субвенції на формування відповідної інфраструктури, що суттєво впливає на зацікавленість в об'єднанні. Так, якщо в 2017 році субвенція на інфраструктуру ОТГ становила 1 млрд. грн., то в 2019 році вона передбачена лише в розмірі 2,1 млрд. грн, хоча кількість ОТГ за цей час зросла з 366 до 975, а кількість жителів в ОТГ – з 3,1 млн. до 10,4 млн. [9].

По-четверте, досить складними в правовому та організаційному планах залишаються відносини між органами місцевого самоврядування ОТГ та районною радою і районними органами виконавчої влади. Зазначена проблема має кілька аспектів, зокрема:

1) залишаються неврегульованими питання розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади та органами ОТГ, на які в ході реформи мають бути покладені основні завдання щодо надання населенню якісних публічних послуг. Така неврегульованість створює об'єктивні передумови для конкуренції повноважень та появи на цьому ґрунті відповідних компетенційних конфліктів;

2) у зв'язку з передачею об'єктів спільної власності територіальних громад районів у власність ОТГ та переходом останніх на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом невизначеними стають завдання та повноваження районних рад, виникає питання щодо доцільності їх існування в такому вигляді, в якому вони існують сьогодні;

3) відсутність кадрових і фінансових ресурсів та необхідної інфраструктури спричиняє ситуацію коли місцеві ради ОТГ не створюють власні галузеві виконавчі органи, а їх функції виконують (як і раніше) відповідні районні органи виконавчої влади. Наприклад, сільська рада Баламутівської ОТГ Хмельницької області з виконавчих органів утворила лише виконавчий комітет та два відділи, які не мають статусу юридичної особи (планування, бюджету та фінансів; земельних відносин, будівництва та благоустрою) [10], сільська рада Баландинської ОТГ Черкаської області взагалі обмежилася утворенням лише виконавчого комітету [11]. І така ситуація є типовою хоча навіть в невеликих ОТГ (до 30 тис. населення) рекомендується така структура виконавчих органів, яка б включала 10-12 відділів та управлінь, що могло б забезпечити надання населенню передбачених законом публічних послуг в системі місцевого самоврядування ОТГ, як це і передбачено реформою [12]. Таким чином складається враження що деякі ОТГ створювалися не стільки для забезпечення самостійного вирішення питань місцевого значення, скільки для отримання додаткової фінансової допомоги з боку держави.

По-п'яте, недосконалий механізм контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ та їх посадових осіб не дозволяє зменшити корупційні ризики при використанні бюджетних коштів та при управлінні об'єктами комунальної власності, що, насамперед, стосується земельних ресурсів. Наприклад, лише протягом 2019 року були затримані за отримання неправомірної вигоди голови Дівичківської ОТГ (Київська область), Опішнянської ОТГ (Полтавська область), Літовезької ОТГ (Волинська область), Красноріченської ОТГ (Луганська область), Гіркополонківської ОТГ (Волинська область), Деснянської ОТГ (Чер-

нігівська область), Любимівської ОТГ (Дніпропетровська область), Дублянської ОТГ (Львівська область) та багато інших посадовців ОТГ.

Зазначені та інші негативні процеси, що супроводжують реформу децентралізації, обумовлюють необхідність у здійсненні ряду першочергових заходів, спрямованих на успішне завершення формування базового рівня місцевого самоврядування (рівня територіальних громад), а саме:

- 1) забезпечити чітке дотримання процедури ініціювання та створення ОТГ;
- 2) об'єктивувати процес створення ОТГ, захистивши його від надмірної політизації та впливу корпоративних інтересів, для чого переглянути перспективні плани з метою передбачити формування спроможних територіальних громад на всій території України та виключно на основі об'єктивних критеріїв;
- 3) законодавчо визначити кінцеві строки формування спроможних територіальних громад на добровільній основі (за умови отримання ними відповідної державної фінансової допомоги) та механізми адміністративного формування базового рівня місцевого самоврядування шляхом запровадження «зверху» нової низової адміністративно-територіальної одиниці – громади з урахуванням оновлених перспективних планів;
- 4) нормативно визначити систему виконавчих органів ОТГ в кількості мінімально необхідній для надання населенню якісних публічних послуг, передбачивши в ній спеціальний правоохоронний орган – муніципальну поліцію, на яку покласти функції щодо забезпечення виконання рішень органів місцевого самоврядування ОТГ та делегованих їй повноважень щодо забезпечення нормальної життєдіяльності громади, а також центру надання адміністративних послуг;
- 5) законодавчо врегулювати відносини органів місцевого самоврядування ОТГ та місцевих органів виконавчої влади шляхом чіткого розподілу їх відповідальності, змінити статус районних рад (як варіант: ліквідувати цей організаційний рівень місцевого самоврядування);
- 6) уніфікувати всі територіальні громади (ОТГ та громади, що будуть створені на основі нового адміністративно-територіального устрою) та закріпити їх статус в Конституції України.

*Література та джерела інформації:*

1. *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>. (Дата звернення 30.10.2019).*

2. *Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (Дата звернення 30.10.2019).*

3. *Кравченко В.В. Внутрішня структура територіальної громади: організаційно-правові питання // Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції Укра-*



---

їни: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). – К.: «ТОВ ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2018. С. 133 – 138.

4. Децентралізація в цифрах: нові дані Моніторингу реформи від Мінрегіону. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11737> (Дата звернення 30.10.2019).

5. Децентралізація дає можливості. Президент України доручив завершити децентралізацію та провести місцеві вибори на новій територіальній основі. URL: [decentralization.gov.ua/news/11508](https://decentralization.gov.ua/news/11508). (Дата звернення 30.10.2019).

6. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду рішення від 03 квітня 2019 р., справа № 120/71/19-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81133236#>. (Дата звернення 20.09.2019).

7. Бюджетний кодекс України: Прийнятий 8 липня 2010 р. URL: [tps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17). (Дата звернення 30.10.2019).

8. Утворення ОТГ: поширені помилки. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/september/issue-9/article-30497>. (Дата звернення 30.10.2019).

9. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Станом на 10 жовтня 2019 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf>. (Дата звернення 30.10.2019).

10. Баламутівська громада. URL: <https://balamutivska-gromada.gov.ua/aparat-vikonavchogo-komitetu-18-02-14-27-12-2018/>. (Дата звернення 30.10.2019).

11. Баландинська територіальна громада. URL: <https://balyndynska-gromada.gov.ua/>. (Дата звернення 30.10.2019).

12. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 3. Організація роботи виконавчих органів місцевого самоврядування. Примірні положення структурних підрозділів. Видання друге. URL: <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod3web.pdf>. (Дата звернення 30.10.2019).

**Приходько Х. В.,  
доктор юридичних наук, професор,  
експерт Центру розвитку інновацій  
Ємельянова А.Г.,  
аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України,  
експерт Центру розвитку інновацій**

## **ЗАКОНОДАВЧЕ СТИМУЛЮВАННЯ е-ДЕМОКРАТІЇ ЯК ПРАВОВИЙ ФАКТОР ПОДАЛЬШОГО УТВЕРДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Розвиток електронних технологій та їх широке запровадження на державному та місцевому рівнях створює новий поштовх до пошуку форматів взаємодії орга-



нів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами. Так, концептуальні підходи до використання цифрових технологій, зокрема під час здійснення місцевого самоврядування мають бути законодавчо забезпечені. Ст. 4 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1] від 21.05.1997 № 280/97-ВР визначає основні принципи здійснення місцевого самоврядування, зокрема законності, гласності, виборності.

Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначаються об'єктивною необхідністю закріплення принципів відкритості та прозорості діяльності суб'єктів МСВ (стаття 4), подальшим впровадженням принципів належного/доброго врядування (12 принципів) [2] через новітні технології МСВ, зокрема інструменти е-участі в громадах. Стрімкий розвиток ІКТ, утвердження права на доступ до публічної інформації, формування відкритих даних, розвиток е-сервісів, е-інструментів участі тощо і, водночас, пасивне використання або ігнорування існуючих можливостей реалізації права на участь в управлінні публічними справами та залучення місцевою владою жителів до цього процесу створює необхідність законодавчого стимулювання е-демократії як фактору подальшого утвердження децентралізації. Інструментів електронної демократії, на нашу думку, мають посісти відповідне місце в системі участі мешканців в управлінні місцевими справами та знайти своє відображення у Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У глобальному та національному вимірах є важливим послідовне та системне впровадження стратегії розвитку цифрової економіки та суспільства України, сформульованої у відповідній Концепції на 2018-2019 роки [3]. Варто підкреслити необхідність подальшої реалізації і моніторингу концепту Цілей сталого розвитку 2030 [4], що є неефективним поза активною участю громад.

Завданнями змін є такі. По-перше, сучасна парадигма відносин між місцевою владою і жителями визначається поінформованістю про стан розвитку громади: села, селища, міста або ОТГ з однієї сторони та концепцією відповідальних жителів / громади з іншої. Тож, доступні сьогодні інструменти е-участі (громадська модель участі) дозволяють залучати жителів до вирішення питань місцевого значення на кожному етапі формування суспільно значущого рішення у формах, релевантних характеру цього рішення (наприклад, визначення пріоритетів бюджетування - громадський бюджет, просторового планування - публічні консультації, організації публічного простору - е-опитування тощо).

По-друге, використання форм е-участі є обов'язковим в ході реалізації повноважень виключної компетенції місцевого самоврядування / територіальної громади, а саме: повноважень щодо затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку; розпорядження муніципальними фінансами та комунальним майном; використання природних ресурсів місцевого значення та ін. А також, - повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами.

---

По-третє, відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності», прозорість та врахування громадської думки означає відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів (зокрема органів місцевого самоврядування) на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності. Виходячи з цього, унормування / уточнення інструментів е-участі є обґрунтованим, а створення відповідних е-ресурсів (у тому числі тематичних: екологія (реєстр сміттєзвалищ, пунктів прийому сировини, контейнерів для роздільного збору сміття, відпрацьованих батарейок тощо; дані забруднення атмосферного повітря, води, водойм, зелених зон та інше); транспорт; доступний простір, мапа проблем; реєстр рекламних носіїв та інші е-сервіси) є життєдайним для громади.

По-четверте, широке використання інструментів е-участі (станом на 01.06.2018 року щонайменше 231 місто України запровадило е-петиції [5, с. 7], а 150 органів місцевого самоврядування - громадський бюджет) обумовлює необхідність їх адекватного аналізу, статистики, моніторингу та оцінки ефективності. Законодавче закріплення цих інститутів забезпечить належне управління ними.

По-п'яте, принципи підзвітності і підконтрольності в сфері е-участі повинні стати такими ж традиційними як і в інших сферах компетенції органів місцевого самоврядування.

Враховуючи концептуальне значення всіх вищенаведених питань ми вважаємо, що розділ щодо засад та форм е-демократії в структурі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є обґрунтованим. Структура цього розділу передбачатиме статті, присвячені засадам е-участі, інструментам е-участі, учасницьким е-сервісам, зобов'язанням органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб запроваджувати та користуватися утвореними (в тому числі, за рахунок коштів місцевих бюджетів) е-інструментами.

*Література та джерела інформації:*

1. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (Дата звернення: 23.10.2019).*

2. *Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від 26.03.2008 р.: 15 сесія Конференції Європейських міністрів, відповідальних за місцевий та регіональний розвиток. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8). (Дата звернення: 25.10.2019).*

3. *Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства Укра-*

їни на 2018 - 2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-20182020-roki-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi>. (Дата звернення: 24.10.2019).

4. Цілі сталого розвитку: Україна. Національна доповідь 2017. URL : [http://un.org.ua/images/SDGs\\_NationalReportUA\\_Web\\_1.pdf](http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf). (Дата звернення: 25.10.2019).

5. Ємельянова А. Г., Лобойко С. В. Е-петиції в Україні: національне дослідження : Київ, 2018. С. 47. URL : <https://cid.center/052705720-2/>. (Дата звернення: 25.10.2019).

**Семігіна Т.В.,**  
**доктор політичних наук, доцент,**  
**проректор з наукової роботи Академії праці,**  
**соціальних відносин і туризму**

## **НОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ: ЩО ВОНО ОЗНАЧАЄ ДЛЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД?**

З 1 січня 2020 року набуває чинності новий Закон України «Про соціальні послуги» [1]. Він має замінити чинний Закон України із такою самою назвою [2] , ухвалений у 2003 році і недосконалий, а відтак неодноразово уточнений та редагований.

Ця розвідка має на меті проаналізувати ключові новели законодавчого акту 2019 року про соціальні послуги та окреслити виклики, що постають перед територіальними громадами з огляду на потребу забезпечити виконання нового законодавства в умовах процесів децентралізації.

Насамперед слід відзначити, що у новому нормативно-правовому акті наведено розгалужену й не завжди зрозумілу з точки зору органів місцевого самоврядування класифікацію соціальних послуг. Так, у статті 16 визначено, що соціальні послуги поділяють на: послуги, спрямовані на: соціальну профілактику, тобто запобігання виникненню складних життєвих обставин та/або потраплянню особи/сім'ї в такі обставини; соціальну підтримку, тобто сприяння подоланню особою/сім'єю складних життєвих обставин; соціальне обслуговування, тобто мінімізацію для особи/сім'ї негативних наслідків складних життєвих обставин, підтримку їх життєдіяльності, соціального статусу та включення у громаду.

Водночас законодавство визначає, що соціальні послуги за типами поділяють на: 1) прості соціальні послуги, що не передбачають надання постійної або систематичної комплексної допомоги (інформування, консультування, посередництво,

---

надання притулку, представництво інтересів тощо); 2) комплексні соціальні послуги, що передбачають узгоджені дії фахівців з надання постійної або систематичної комплексної допомоги (догляд, виховання, спільне проживання, соціальний супровід, кризове втручання, підтримане проживання, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція тощо); 3) комплексні спеціалізовані соціальні послуги, що надаються певній категорії отримувачів соціальних послуг (ВІЛ-інфікованим особам, особам із залежністю від психотропних речовин, особам, які постраждали від торгівлі людьми, біженцям, особам із психічними розладами та іншим); 4) допоміжні соціальні послуги, що надаються у вигляді натуральної допомоги (продукти харчування, предмети і засоби особистої гігієни, санітарно-гігієнічні засоби для прибирання, засоби догляду, одяг, взуття та інші предмети першої необхідності, організація харчування, забезпечення паливом тощо) та технічних послуг (транспортні послуги, переклад жестовою мовою тощо). Більше того, ця ж стаття законодавства визначає, що соціальні послуги залежно від місця надання поділяють на послуги, що надаються: 1) за місцем проживання/перебування отримувача соціальних послуг (вдома); 2) у приміщенні надавача соціальних послуг стаціонарно або напівстаціонарно; 3) за місцем перебування отримувача соціальних послуг поза межами місця проживання та приміщення надавача соціальних послуг, у тому числі на вулиці. Також у Законі України визначено, що соціальні послуги залежно від строку надання поділяють на послуги, що надаються: 1) екстрено (кризово) - невідкладно (протягом доби) у зв'язку з обставинами, що загрожують життю та/або здоров'ю отримувача соціальних послуг; 2) постійно - не менше одного разу на місяць протягом більше одного року; 3) тимчасово - не менше одного разу на місяць протягом до одного року; 4) одноразово. Отже, у законодавстві наявна більше ніж одна класифікація соціальних послуг.

Якщо у попередньому законодавстві постулювалася добровільність отримання соціальних послуг, то новим законом передбачено, що в окремих випадках, отримувачі послуг не можуть від них відмовитись, а мають проходити індивідуальні корекційні програми, а саме: батьки, які не виконують батьківських обов'язків; особи, які вчинили насильство за ознакою статі, домашнє насильство чи жорстоке поводження з дітьми; особи, до яких застосовуються заходи пробації відповідно до закону; особи, яких судом направлено на проходження програми для кривдників; в інших випадках, передбачених законом. По суті, це означає обов'язковість для місцевих територіальних громад забезпечення «примусових» соціальних послуг, покликаних виконувати функцію соціального контролю.

Очевидно, що перелік соціальних послуг, окреслений законодавством, видається достатньо великим. Всі ці послуги мають надаватися у громаді, максимально наближено до проживання людини, що їх потребує. У законодавстві також зазначено, що перелік соціальних послуг, які надають відповідно до цього Закону, визначає Класифікатор соціальних послуг, який затверджується центральним ор-

ганом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення. При цьому формується реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг.

Починаючи з 2020 року до відання виконавчих органів міських рад міст обласного значення та рад об'єднаних територіальних громад належить забезпечення надання соціальних послуг відповідно до нового закону. До повноважень цих органів належатиме, зокрема, визначення потреб населення у соціальних послугах, інформування про їх перелік, забезпечення їх фінансування, а також забезпечення підвищення компетентності і кваліфікації надавачів соціальних послуг. Законодавством передбачено, що Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі органи міських рад міст обласного значення, а також виконавчі органи сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад забезпечують безпосередньо отримання надання базових соціальних послуг, а саме: догляд вдома, денний догляд; підтримане проживання; соціальна адаптація; соціальна інтеграція та реінтеграція; надання притулку; екстрене (кризове) втручання; консультування; соціальний супровід; представництво інтересів; посередництво (медіація); соціальна профілактика; натуральна допомога; фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються на візках, порушення зору; переклад жестовою мовою; догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних; супровід під час інклюзивного навчання; інформування.

Слід відзначити, що законом встановлено єдині вимоги до надавачів соціальних послуг усіх форм власності: державних, комунальних і недержавних. До надавачів соціальних послуг недержавного сектору належать підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, благодійні, релігійні організації, фізичні особи – підприємці та фізичні особи, які надають соціальні послуги з догляду відповідно до цього закону без здійснення підприємницької діяльності. Визначено, що надавачі недержавного сектору можуть бути залучені шляхом соціального замовлення, державно-приватного партнерства, конкурсу соціальних проектів, соціальних програм тощо. Соціальне замовлення, з позицій законодавця, має здійснюватись шляхом компенсації надавачам соціальних послуг вартості наданих ними соціальних послуг.

До переваг нового законодавства можна віднести те, що у ньому зазначено, що з метою оптимізації та комплексного підходу до надання соціальних послуг можуть утворюватися комплексні установи/заклади надання соціальних послуг, структурні або відокремлені (територіальні) підрозділи яких надають різні соціальні послуги різним групам населення. Це дозволяє долати відомчі бар'єри на рівні територіальної громади.

Стаття 25 нового Закону України твердить, що визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах здійснюється щороку шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформа-

---

ції, у тому числі з урахуванням статі, віку, місця проживання відповідних категорій осіб/сімей.

Також Закон України (стаття 27) встановлює, що фінансування надання соціальних послуг здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств, установ та організацій, плати за соціальні послуги, коштів благодійної допомоги (пожертвувань) та інших джерел, не заборонених законом. При цьому визначаються різні групи і категорії осіб, що мають право на отримання соціальних послуг незалежно від доходу отримувача соціальних послуг (як-от, особи, які постраждали від торгівлі людьми, особи, які постраждали від домашнього насильства або насильства за ознакою статі, діти з інвалідністю тощо), а для решти безкоштовні соціальні послуги надаються тільки у разі, якщо середньомісячний сукупний дохід становить менше двох прожиткових мінімумів.

Видається, що нове законодавство про соціальні послуги, пропонуючи класифікації таких послуг за різними ознаками, дещо дезорієнтує місцеві органи, обов'язком яких виразно встановлено надання базових соціальних послуг. Хоча «базовість» таких послуг можна вважати сумнівною, адже частина з них потребують високої кваліфікації, як-от переклад жестовою мовою, соціальна інтеграція та реінтеграція абощо.

Попри те, що новий закон схвалено в січні 2019 року, станом на жовтень 2019 року в Україні не розроблено й не затверджено Класифікатор соціальних послуг, відсутні технічні можливості ведення реєстру отримувачів та надавачів соціальних послуг, немає методологій обрахунку вартості різних соціальних послуг, оцінювання потреб у послугах тощо. Очевидними є як брак фахівців, здатних забезпечити якісне надання соціальних послуг [3], так потреба в розвитку ресурсів територіальних громад аби вони могли взяти на себе відповідальність за соціальні послуги [4]. У Класифікаторі професій [5] відсутній опис професії соціального менеджера, який – з точки зору нового законодавства – мав би бути ключовою особою в системі надання соціальних послуг. Чимало запитань у практиків соціальної роботи та у представників органів місцевого самоврядування викликають неоднозначні моменти, пов'язані із звуженням категорій тих, хто має право на безкоштовне отримання соціальних послуг.

Таким чином, територіальні громади України опинились у ситуації, коли, з одного боку, вони повинні забезпечити впровадження досить розгалуженої і професійної системи базових соціальних послуг як добровільного, так і примусового характеру, до чого вони не завжди готові. З іншого боку, центральні органи влади не забезпечили механізмів та організаційних інструментів втілення нової системи. При цьому інновації фінансування соціальних послуг можуть зумовити зростання соціального невдоволення мешканців територіальних громад, адже вони передбачають жорстку прив'язку до рівня сукупного доходу сімей, тобто впровадження адресного підходу до надання безоплатних соціальних послуг, що означає скорочення соціальних гарантій.

*Література та джерела інформації:*

1. *Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 р. № 2671-VIII.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>. (Дата звернення: 25.10.2019).
2. *Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV.* URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>. (Дата звернення: 25.10.2019).
3. Семігіна Т.В. *Сучасна соціальна робота: чи виправдане стирання меж? // Перспективи розвитку соціальної педагогіки в Україні: Матеріали круглого столу (24 травня 2018 року, Київ) / за ред. О.В. Чуйко. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2018. С. 84-89.*
4. Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. *Успішна територіальна громада: будуємо разом.* Харків: Фактор, 2018. 128 с.
5. *Класифікатор професій із змінами, затвердженими наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15 лютого 2019 року № 259.* URL: [https://hrliga.com/index.php?module=norm\\_base&op=view&id=433](https://hrliga.com/index.php?module=norm_base&op=view&id=433)<https://hrliga.co>. (Дата звернення: 25.10.2019).

**Воротін В.Є.,**  
**доктор наук з державного управління, професор,**  
**завідувач відділу комплексних проблем державотворення**  
**Інституту законодавства Верховної Ради України**  
**Коваль О.М.,**  
**канд. наук з держ. управління, доцент,**  
**професор кафедри регіонального, місцевого самоврядування**  
**та управління містом**  
**Національної академії державного управління**  
**при Президентові України,**

## **ПРІОРИТЕТИ ВЛАДИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

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

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

Як зазначила Міністр розвитку громад та територій України Альона Бабак, наразі очолюване нею відомство пропонує оновити Методику формування спроможних громад, а саме критерії ресурсної спроможності об'єднаних територіальних громад. Так, в ОТГ має проживати щонайменше 250 дітей шкільного віку та 100



---

дітей дошкільного віку. Завдяки цьому показнику буде зрозуміло чи доцільно створювати опорну школу в громаді та виділяти кошти з Держбюджету на її комплектацію. На думку міністра, не можливо продовжувати фінансування школи, в яких малокомплектні класи та якість навчання дітей дуже низька. Втрачається можливість для розвитку дітей. Школа має бути повнокомплектною та надавати дітям якісну освіту, - сказала Альона Бабак.

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

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

Значимо, що сьогодні процес об'єднання громад не є механічною, математичною, чи навіть економічною моделлю формування держави. І жодним чином процес реформи місцевого самоврядування не буде зводитись до простого дотримання Методики, а перш за все необхідно враховувати напрацьований досвід реформ в європейських державах. Власне реформа місцевого самоврядування повинна йти від людей, які живуть в ОТГ. Сьогодні не потрібні страйки, бунти, щоб люди страждали, їхали на Київ з плакатами. Це має бути консультація з людьми в регіонах. Щоб вони розуміли, що реформа для них і з ними. Що ніхто не нав'язує алгоритмів чи методик, що має бути просто здоровий глузд і розуміння того, яким шляхом ми йдемо.

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

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

Є області, території яких охоплені перспективними планами на 100% - це Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Рівненська, Харківська та Хмельницька області. У Житомирській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Чернівецькій та Чернігівській областях перспективними планами охоплено близько 90 % території. Тобто є хоча би бачення на рівні регіону того, хто з ким має об'єднатися для того, щоб там сформувалась спроможна громада. А от в Одеській області лише



36% території охоплено перспективним планом, у Київській - 54%, Вінницькій - 76%, Черкаській - майже 75%. Такі перспективні плани не в повній мірі враховують методику формування спроможних громад.

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

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

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

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

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

Також погоджусь із думкою п. С.Чернова, що кількісний склад районних і обласних рад пропонується формувати в залежності від кількості громад району

---

чи області, помножених на два. Не є коректним застосування числових показників щодо представництва громад у районних та обласних радах, які ставляться в залежність від чисельності виборців у громадах. Відповідно до чинного законодавства, статус та повноваження громад не залежить від кількості виборців, тому громади мають право на рівне представництво у місцевих радах субрегіонального та регіонального рівнів [2].

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

Призначення та роль інституту представництва держави на регіональному рівні в загальному понятті є незмінним, тобто це є представлення інтересів держави у межах певної територіальної одиниці. Але якщо розглядати той чи інший відповідний інститут представництва держави на певному етапі його становлення та розвитку, то маємо ситуацію, коли мета його створення змінюється разом із тим на які сфери він впливає, які має повноваження тощо. Як приклад, маємо збільшення контрольно-наглядових і зменшення інших функцій порівняно з місцевими державними адміністраціями, які будуть ліквідовані.

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

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

Слід підкреслити, що в більшості європейських країн запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників – не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи „адміністративну опіку”, не позбавляють їх відчуття господаря відповідної місцевої території. Зокрема дуже важливо, що акти органів місцевого самоврядування, які не відповідають Конституції України чи законам України, можуть бути зупинені префектом з одночасним зверненням до суду.

*Література та джерела інформації:*

1. Ткачук А. Ф. *Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст] : посібник / А. Ф. Ткачук, Р. Агрانوфф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с.*

2. Воротін В. Є., Проданик В.М. *Від регуляторної політики до державно-при-*

ватного партнерства в публічному секторі України / В.С. Воротін, В.М. Прода-  
ник / Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2019.  
- № 1. – С. 95-102.

3. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України :  
Монографія / ПП „АУТДОР-ШАРК”. – Ужгород, 2015. – 126

4. Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V. Improving  
the organizational and legal mechanism of state economic management: the european  
experience for Ukraine. Financial and credit activity: problems of theory and practice.  
- 2018. - 3 (26). - p. 368-376.

**Мосьондз С.О.,  
доктор юридичних наук, професор,  
проректор з навчальної та наукової роботи  
Університету сучасних знань**

## **АКТИ-ПЛАНИ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Акт-план органу місцевого самоврядування – це офіційний документ органу місцевого самоврядування, прийнятий в межах його компетенції, який містить перелік певних заходів та строків їх виконання, і є підставою для майбутнього виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

Необхідно наголосити на юридичній природі актів-планування, яка останнім часом є предметом дискусії серед вчених-адміністративістів. Одні розглядають плани як нормативні акти, інші зараховують акти-плани до правозастосовних (індивідуальних) актів, треті – до особливої частини права, що існує поза нормами права [1, с. 78-94; 2, с. 109-112]. На думку Д.В. Приймаченка, найбільш обґрунтованою видається позиція, згідно з якою плани, в яких визначені конкретні виконавці та строки виконання, позбавлені нормативного характеру. Їм притаманні всі ознаки правозастосовних актів. У них вказується конкретний адресат, є припис щодо вчинення однорідних, однократних дій (заходів), їх виконання припиняє дію цього акту. З огляду на зазначене Д.В. Приймаченко вважає, що за своєю юридичною природою акти планування є індивідуальними актами [3, с. 342]. Проте позицію науковця можна підтримати лише щодо планів, які є внутрішніми документами органів влади. На противагу ним у Генеральних планах населених пунктів не міститься визначених виконавців та осіб, на яких буде цей план розповсюджуватися. Тобто він має неперсоніфікований характер. Такий план спрямований на багаторазове застосування протягом визначеного проміжку часу. У зв'язку з цим робимо висновок про наявність в актах-планах ознак нормативності.

Через велику кількість актів-планів, які підлягають затвердженню органами

---

місцевого самоврядування, необхідно провести їх класифікацію, що дозволить краще зрозуміти призначення цих інструментів діяльності. Аналіз наукової літератури на предмет актів-планів дозволяє виокремлювати такі їх різновиди:

1. Залежно від завдань, реалізація яких покладається на орган місцевого самоврядування, виокремлюють:

- загальні плани, які, в свою чергу, поділяються на перспективні плани, які призначені для визначення стратегії діяльності органу місцевого самоврядування на значний час і є підґрунтям для поточних планів (наприклад стратегічні плани, плани заходів щодо реалізації державної програми тощо) та поточні плани, які розробляються для вирішення поточних завдань (наприклад, щорічні плани заходів органу місцевого самоврядування; плани відряджень тощо);

- спеціальні плани, які забезпечують виконання специфічних завдань, що потребують скоординованих дій усіх органів публічної адміністрації та представників громадськості наприклад План заходів з реалізації Інтегрованої концепції забезпечення безпеки і правопорядку під час підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2012 р. № 119 р.;

- індивідуальні плани, які визначають послідовність здійснення конкретним виконавцем зазначених заходів у чітко визначені строки.

2. За строком планового періоду акти планування бувають:

- довгостроковими (від 5 років і більше);
- середньостроковими (від 1 до 5 років);
- поточними (до 1 року).

Із зазначеного випливає, що автори здійснюють класифікацію планів, які регулюють виключно внутрішню діяльність органів місцевого самоврядування і не впливають на розвиток адміністративно-правових відносин. На наше переконання, практично корисною є класифікація, відповідно до якої плани органів місцевого самоврядування доцільно поділяти в залежності від їх спрямованості на:

- зовнішні, які зумовлюють виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин;

- внутрішні, які приймаються в середині органу місцевого самоврядування для організації його внутрішньої діяльності.

В залежності від сфери діяльності органів місцевого самоврядування, в якій затверджуються акти-плани, вони поділяються на:

1) містобудівні плани, серед яких доцільно розрізняти:

- генеральний план населеного пункту, який є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту (ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»[4]);

- детальні плани території уточнює положення генерального плану населеного

пункту та визначає планувальну організацію і розвиток частини території з метою визначення планувальної організації і функціонального призначення, просторової композиції і параметрів забудови та ландшафтної організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови чи реконструкції (ст. 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4]);

– плани зонування території, який розробляється на основі генерального плану населеного пункту з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон, а також створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, а також земель сільськогосподарського призначення і лісів (ст. 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4]);

– історико-архітектурний опорний план – це науково-проектна документація, яка розробляється у складі генеральних планів історичних населених місць [5];

– план земельного устрою, який розробляється з метою здійснення організаційно-правових, інженерно-технічних та природоохоронних заходів щодо використання земель відповідно до цільового призначення, розподілу земель за формами власності та користування, зокрема оренди, забезпечення режиму використання земель у межах охоронних зон, зон особливого режиму та захисту від руйнування [6].

2) фінансовий план, а саме місцевий бюджет, під яким розуміється план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Саме на підставі місцевого бюджету орган місцевого самоврядування має право робити певні видатки;

3) плани охорони навколишнього природного середовища, до яких слід відносити місцеві плани дій з охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» органи місцевого самоврядування уповноважені на розробку та прийняття місцевих територіальних програм з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України з організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу [7]. Головна мета місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища полягає в тому, щоб вплинути на свідомість осіб та доказати їм, що вони можуть стати частиною процесу планування у сфері охорони навколишнього природного середовища та покращити умови

---

життя у місці проживання. Проте варто зазначити, що відповідні плани на сьогодні затверджуються на рівні місцевих державних адміністрацій. Разом з тим реформа децентралізації влади, яка розпочалась в нашій країні, сприятиме тому, що відповідні плани будуть предметом розгляду саме органів місцевого самоврядування, оскільки саме на рівні місцевих громад реальніше досягнути більшої ефективності щодо прийняття управлінських рішень з питань охорони навколишнього природного середовища, а також результативності їх впровадження.

Процедура затвердження актів-планів як і процедура прийняття інших інструментів діяльності органів місцевого самоврядування не знаходить правового регулювання в єдиному юридичному акті. У переважній більшості випадків процедура їх прийняття передбачена у галузевих актах залежно від сфери діяльності, на яку мають вплив ці акти, як містобудування. Подібна ситуація зумовлює складність у визначенні єдиного порядку до процедури прийняття цього виду інструментів діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки вона знаходить закріплення у багатьох нормативно-правових актах різної юридичної сили. У зв'язку з цим необхідно проаналізувати наукові підходи до зазначеного питання.

В адміністративно-правовій літературі підтримується думка, що актам-планам властива конкретна мета, а саме вирішення конкретних завдань управління та реалізації управлінських функцій. Ми підтримуємо точку зору І. Патерило, яка зазначає, що актам-планам властива загальна мета застосування кожного інструмента діяльності публічної адміністрації. Разом з тим їм властива й специфічна, конкретна мета, з якою можуть прийматись лише такі акти [8, с. ]. Вона переважно зазначається у тексті самого акта-плану та/або у тексті адміністративних актів, якими приймається рішення про його розроблення та затверджується такий план. Окрім цього, мета прийняття деяких видів актів-планів може визначатись на нормативному рівні у галузевих законах. Наприклад, у ч. 1 ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено мету генерального плану населеного пункту, а саме – обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту [4].

У свою чергу І. Патерило виділяє такі стадії прийняття актів-планів:

1) організаційна, під час якої міською радою приймаються рішення про розроблення генерального плану міста, яке підлягає оприлюдненню у двотижневий строк шляхом його опублікування у засобах масової інформації, що поширюються на території міста, та розміщення на її офіційному веб-сайті. Під час цієї стадії вирішуються, зокрема, наступні обов'язкові завдання:

- визначаються джерела, графік фінансування розробки генерального плану міста;
- встановлюються строки для розроблення генерального плану міста;
- визначається розробник генерального плану міста шляхом проведення містобудівного конкурсу (тендеру) та підписується з ним договір на розробку такого акта-плану;

- встановлюються етапи та складові розробки генерального плану міста;
  - здійснюється забезпечення розробника усіма необхідними матеріалами, у тому числі матеріалами земельного кадастру;
  - вирішуються інші важливі завдання;
- 2) розроблення генерального плану міста, яке включає наступні основні етапи та дії:
- підготовка проекту містобудівної документації;
  - проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів у проєкті генерального плану міста. На цьому етапі, у випадку виникнення спірних питань, створюється погоджувальна комісія для їх узгодження між громадськістю і замовником генерального плану міста (виконавчим органом міської ради). Враховуючи результати громадських слухань, за необхідності здійснюється доопрацювання проєкту генерального плану міста;
  - здійснення експертизи проєкту генерального плану міста та за необхідності доопрацювання проєкту в частині виправлення помилок і невідповідностей, виявлених за результатами її проведення та ін.;
- 3) затвердження рішенням міської ради генерального плану міста та оприлюднення генерального плану міста.

На нашу думку, автором було використано дуже широкий підхід під час розгляду цього питання. Виділення стадій зумовлено необхідністю встановлення етапів, кожний з яких містить обов'язкові вимоги для виконання і спрямовується на вирішення суттєвих завдань. Непроходження актом-планом хоча б одного етапу призведе до визнання його незаконним. У зв'язку з цим пропонуємо виділяти такі стадії:

1) прийняття рішення про розроблення Генерального плану міста. На цій стадії виконавчий орган сільської селищної міської ради визначає джерела фінансування розроблення містобудівної документації та організовує її розроблення; визначає розробника містобудівної документації на підставі проведення конкурсу; визначає строки його розробки; оповіщує громадськість через засоби масової інформації (офіційне видання органу) про початок розробки генерального плану і визначає місце та строки подання пропозицій (зауважень) фізичними та юридичними особами тощо;

2) розробка проєкту містобудівної документації. На цьому етапі розробляється містобудівна документація; розглядається містобудівна документація архітектурно-містобудівною радою відповідного рівня та сесією відповідної ради; залучаються інші науково-дослідні та проєктні організації до проведення додаткових досліджень; розроблюються окремі розділи містобудівної документації тощо;

3) проведення громадських слухань. Під час цієї стадії оприлюднюються прийняті рішення щодо розроблення проєктів містобудівної документації з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками; оприлюднюються розроблені проєкти містобудівної документації; реєструються, розглядаються та



---

узагальнюються пропозиції громадськості до проектів містобудівної документації; узгоджуються спірні питання між громадськістю і органами місцевого самоврядування щодо проектів містобудівної документації через погоджувальну комісію; оприлюднюються результати розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації;

4) здійснення експертизи проекту генерального плану міста. На цій стадії обирається організація, яка проводитиме експертизу містобудівної документації; укладається договір на проведення експертизи; визначаються строки проведення експертизи; виправляються помилки розробником документації у разі їх наявності; затверджується містобудівна документація у разі відсутності помилок.

5) затвердження акту-плану шляхом прийняття рішення міською радою. Відповідне рішення приймається на сесії ради. Наприклад, Рішення Харківської міської ради від 23.06.2004 № 24-22 «Про затвердження генерального плану м. Харкова до 2026 р.»;

6) оприлюднення генерального плану міста. На цій стадії генеральний план підлягає опублікуванню в офіційних виданнях, друкованих засобах масової інформації відповідних органів місцевого самоврядування, а також на їх офіційних сайтах. Саме з моменту оприлюднення Генеральний план стає чинним та обов'язковим для виконання.

Таким чином, план є ефективним способом впливу на адміністративно-правові відносини у сфері містобудування, фінансів, охорони навколишнього природного середовища, який повинен знайти закріплення в майбутньому Адміністративно-процедурному Кодексі України.

*Література та джерела інформації:*

1. Кутафин О. Е. *Плановая деятельность Советского государства (государственно-правовой аспект)* / О. Е. Кутафин. – М.: «Юридическая литература», 1980. – 240 с.

2. Петров Г. И. *Классификация актов советских государственных органов* / Г. И. Петров // *Правоведение*. – 1972. – № 2. – С. 109-112.

3. Мосьондз С.О. *Адміністративне право України (у схемах та коментарях)* : навч. посіб. / Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз; за ред. Р.С. Мельника. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер; Буква Закону, 2018. 344 с.

4. *Про регулювання містобудівної діяльності* : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

5. *Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації* : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.11.2011 № 290. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1468-11/conv>. (Дата звернення 20.10.2019).

6. Про затвердження Порядку складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 № 79 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-2008-%D0%BF/conv>. (Дата звернення 20.10.2019).

7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/conv/page>. (Дата звернення 20.10.2019)..

8. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження : монографія / І. В. Патерило. – Х. : Діса Плюс, 2014. – 414 с.

**Бедрій Р.Б.**  
канд. юрид.наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного  
права ЛНУ імені Івана Франка

## **РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Метою реформи децентралізації влади в Україні, що обрала шлях європейської інтеграції, є підвищення економічної спроможності територіальних громад. Складовою частиною муніципальної реформи є добровільне об'єднання територіальних громад, у яких концентруються інфраструктурні, фінансові, земельні людські ресурси для забезпечення більш комфортних та якісних умов життя членів громади.

За даними моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування, станом на 10 жовтня 2019 року кількість сформованих об'єднаних територіальних громад (далі –ОТГ) зросла до 975, із них - 93 ОТГ очікують рішення ЦВК про призначення перших місцевих виборів. Сформували громади і 37 міст обласного значення, до яких приєдналися 108 територіальних громад. В 7 містах обласного значення розпочато процедуру приєднання. На території об'єднаних громад проживає 10,4 млн людей (29,5 % від загальної чисельності населення України). Площа ОТГ складає 233,5 тис. кв. км (41,8% від загальної площі України. Загалом, кількість територіальних громад, що об'єдналися та приєдналися (на 10.10.19р.) становить 4478 (40,9 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.), а кількість необ'єднаних та не приєднаних територіальних громад становить 6483 (59,1 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.) (без урахування тимчасово окупованої території) [1].

Важливо зазначити, що Центральна виборча комісія призначила на неділю, 22 грудня 2019 року, перші вибори депутатів та голів у 86 об'єднаних територіальних громадах (1 міська, 16 селищних, 69 сільських ОТГ) у 21 області України [2]. Ок-

---

рім того, ЦВК призначила на 22 грудня 2019 року додаткові вибори депутатів 33 сільських, селищних рад, що приєдналися до ОТГ [3]. Комісія оголосила початок виборчого процесу перших та додаткових виборів з 2 листопада 2019 року.

В ході децентралізації та утворення об'єднаних громад особливої актуальності набули питання, пов'язані з уточненням меж громад і районів, розподілом майна та розмежуванням компетенції між ОТГ і районами тощо.

Ще більше проблемних питань виникає у зв'язку з необхідністю формування спроможного районного рівня. Ситуацію ускладнює відсутність законодавства, яке б чітко визначало порядок утворення, реєстрації адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів. Зрозуміло лише, що остаточне рішення, згідно Конституції, повинна приймати Верховна Рада України. Однак цього замало для якісного та швидкого реформування районів, адже встигнути потрібно до чергових місцевих виборів, що мають відбутися у жовтні 2020 року.

Для вирішення проблем, зумовлених відсутністю законодавства про формування адміністративно-територіального устрою, ще у 2016 році Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було розроблено проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (далі – законопроект). До розгляду у Верховній Раді України цей законопроект був готовий у лютому 2018 року (реєстраційний № 8051 від 22.02.2018 р.) [4]. Нагадаємо, що проект цього Закону було включено до порядку денного десятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання. Пізніше його тричі виносили на голосування, але народні депутати так і не змогли бодай почати розгляд, після чого 29.08.2019 року законопроект був відкликаний.

Слід наголосити, що важливість даного законопроекту полягала в тому, що він, по суті, проводив декомунізацію вітчизняного законодавства в частині адміністративно-територіального устрою, фактично скасовуючи Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року, який, на сьогоднішній день, залишається чинним в частині, що не суперечить Конституції України.

Варто зазначити, що проект Закону № 8051 не затверджував новий адміністративно-територіальний устрій України, а визначав порядок його формування.

Зокрема, у проекті було закріплено трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: базовий рівень, субрегіональний (районний) та регіональний (обласний).

Крім того, законопроект містив визначення адміністративно-територіальної одиниці та усіх їх рівнів: громада, район, регіон.

Київ та Севастопіль, за законопроектом, зберігали свій спеціальний статус.

У законопроекті також наводилось визначення населеного пункту та категорій населених пунктів: село, селище, місто, без поділу міст на міста обласного та районного значення, а також без згадування селищ міського типу.

Крім того, у проекті закону був закріплений порядок вирішення питань адмі-

ністративно-територіального устрою, а саме: порядок утворення, реорганізації та ліквідації громад і районів, зміни їх меж та перенесення адміністративних центрів; порядок віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; процедура зміни меж села, селища, міста; порядок найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів.

Окремо слід зазначити, що даний законопроект, крім встановлення чітких правил та процедур вирішення питань адміністративно-територіального устрою, також запроваджував електронний державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів. Варто наголосити на важливості цього нововведення, оскільки відсутність в країні такого реєстру призводить до помилок у назвах, межах та площах територій, чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів. Помилки у площі і населенні впливають наприклад на розрахунок державних субвенцій місцевим бюджетам.

Законопроект передбачав, що за ведення реєстру відповідатиме єдиний орган виконавчої влади - Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (зараз - Міністерство розвитку громад та територій України).

Законопроект ще у червні 2018 року був підтриманий Радою Європи, у висновку якої, зокрема, зазначено: «Рада Європи високо оцінює, що у законопроекті визначаються принципи адміністративно-територіального устрою України (включно з найважливішим принципом повсюдності, який має бути нормою) та основні механізми його зміни. Найкращим рішенням було б ухвалення цього закону після внесення змін до Конституції щодо децентралізації; але оскільки їхнє затвердження в найближчому майбутньому не передбачається, слід сподіватися, що цей закон все ж таки буде ухвалений і він почне діяти в рамках чинної Конституції» [5].

Загалом же розробка даного законопроекту відбувалась за участі представників усіх всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування та широкого кола експертів.

Щодо перспектив зазначених законодавчих змін, представники політичної сили, яка за результатами дострокових виборів отримала більшість місць у парламенті, неодноразово заявляли про необхідність прийняття цього законопроекту для продовження процесу децентралізації.

Під час розробки законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою» у 2016 році, передбачалося, що Верховна Рада прийме спочатку його, а потім один за одним або одразу пакетом закони про територіальний устрій усіх областей. Але парламент минулого скликання так і не зміг зробити навіть першого кроку. Тепер же час втрачено, законопроект № 8051 від 22.02.2018 р. відкликано, тому потрібно вносити новий проект закону і заново розпочинати процедуру його розгляду та прийняття. Крім того, через брак часу, експерти пропонують приймати законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою» разом з

---

законом «Про адміністративно-територіальний устрій». Існує навіть думка, що спочатку потрібно політичним рішенням завершити формування адміністративно-територіального устрою — створити новий поділ областей на райони і громади, — а потім приймати чіткі правила зміни адміністративно-територіального устрою держави.

Слушною вбачається позиція щодо прийняття законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою» із зазначенням у його перехідних положеннях, що певні статті вступають в силу лише після прийняття закону «Про адміністративно-територіальний устрій». У будь-якому випадку очевидним є те, що без цього законопроекту не вдасться подолати хаос у питаннях, що стосуються адміністративно-територіального устрою країни та успішно завершити реформу децентралізації влади в Україні.

*Література та джерела інформації:*

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 жовтня 2019 р.) / Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf> (Дата звернення 20.10.2019)..

2. Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 22 грудня 2019 року: Постанова ЦВК від 11 жовтня 2019 року № 1920. URL: <https://act.cvk.gov.ua> (Дата звернення 20.10.2019)..

3. Про додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад 23 грудня 2018 року: Постанова ЦВК від 11 жовтня 2019 року № 1921. URL: <https://act.cvk.gov.ua> (Дата звернення 20.10.2019)..

4. Проект Закону України “Про засади адміністративно-територіального устрою України” № 8051 від 22.02.2018 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508) (Дата звернення 20.10.2019)..

5. Висновок щодо проекту Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». – м. Страсбург, 7 червня 2018 року. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/CELGR-LEX20184.pdf> (Дата звернення 20.10.2019)..

*Батанов Олександр Васильович,  
доктор юридичних наук, професор,  
провідний науковий співробітник відділу  
конституційного права та місцевого самоврядування  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України  
Кравченко Віктор Віталійович,  
канд. юрид. наук, професор,  
Заслужений юрист України,  
професор кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

### **АКТУАЛЬНІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СТОЛИЦІ УКРАЇНИ – МІСТІ КИЄВІ**

Проблема становлення, розвитку, вдосконалення місцевого самоврядування та децентралізації в Україні є однією з найбільш важливих на шляху її формування як демократичної, соціальної, правової держави. Відповідно до статті 7 Конституції України в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Також у Конституції України в окремому розділі XI визначені фундаментальні засади організації та діяльності місцевого самоврядування, базові параметри його системи, основні функції та повноваження.

Одним із найбільш складних та дискусійних як у прикладному, так і доктринальному аспекті питань у галузі місцевого самоврядування є питання його конституційно-правового забезпечення у містах із спеціальним статусом, насамперед, у місті Києві. Адже, згідно частини сьомої статті 20 Конституції України місто Київ є столицею України. Відповідно до частини третьої статті 133 Конституції України місто Київ має спеціальний статус, який визначається окремим законом. У частині другій статті 140 Конституції України закріплено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Києві визначаються окремим законом. При цьому, згідно частини п'ятої статті 140 Конституції України питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад [1]. Також, відповідно до частини другої статті 118 Конституції України особливості здійснення виконавчої влади у місті Києві визначаються окремим законом. Насамперед, ці особливості пов'язані із тим, що у місті Києві поряд з районними радами (у разі їх утворення), в імперативному порядку утворюються районні у місті державні адміністрації.

На виконання вищезазначених приписів Конституції України було прийнято закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [2], «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р. [3], «Про місцеві державні

---

адміністрації» від 09.04.1999 р. [4], які врегульовували взаємовідносини між органами місцевого самоврядування різного рівня між собою та органами виконавчої влади, у тому числі у містах з районним поділом.

Слід констатувати, що протягом усіх років, які пройшли з моменту прийняття цих та інших законодавчих актів, які визначали особливості та специфіку організації та функціонування місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, відповідні відносини розвивалися доволі суперечливо як в аспекті реалізації столичних функцій, так і діяльності організаційних структур міської влади, насамперед, Київського міського голови, Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації, здійснення управління в районах містах тощо.

У силу різних об'єктивних та суб'єктивних причин, внутрішніх та зовнішніх факторів неодноразово виникали різні конфлікти та протиріччя в організації та функціонуванні місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, а також неодноразовими були спроби ініціювати зміни до профільного законодавства, насамперед, Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р., в тому числі викласти його в новій редакції. Втім, лише окремі з цих спроб були реалізовані. Так, на відміну від порядку, встановленого первинною редакцією Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р., якою передбачався імперативний порядок утворення та функціонування районних у місті Києві рад, 07.09.2010 р. зміни до цього Закону передбачали їх факультативний статус, тобто можливість неутворення у місті Києві районних у місті Києві рад і надавали право визначати доцільність створення останніх територіальній громаді міста Києва шляхом проведення місцевого референдуму та Київській міській раді шляхом прийняття відповідного рішення [5]. На підставі цих положень Закону 31.10.2010 р. районні у місті Києві ради було ліквідовано. Втім, 23.07.2015 р. Київська міська рада своїм рішенням № 787/1651 «Про управління районами міста Києва» встановила, що управління районами в місті Києві здійснюється районними у місті Києві радами та визначила обсяг і межі повноважень районних у місті Києві рад [6].

Попри це, практика становлення, організації та функціонування місцевого самоврядування у місті Києві, побудови механізму взаємодії між загальноміськими та районними у місті суб'єктами місцевого самоврядування, а також відповідними органами виконавчої влади у місті Києві, вказує на його суперечливий, конфліктний та громіздкий характер, насамперед, з точки зору правового забезпечення прав та належного представництва інтересів територіальної громади міста Києва та територіальних громад районів у місті Києві, гарантування стабільної та зваженої роботи всього механізму публічної влади у місті Києві.

Ці та інші факти об'єктивно актуалізували необхідність удосконалення порядку організації та функціонуванні місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, організації управління районами у місті Києві рад в аспекті їх повно-



цінного функціонування в інтересах територіальних громад районів у місті Києві, формування та зміцнення у місті демократичних традицій муніципального статутного права тощо.

Зазначеними обставинами, зокрема, й мотивується підготовка у 2019 році цілої серії законопроектів нової редакції Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. № 2143 від 13.09.2019; реєстр. № 2143-1 від 19.09.2019; реєстр. № 2143-2 від 24.09.2019; реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019).

Попри дещо різне змістове наповнення (особливо законопроекту з реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 [7], який було взято за основу та прийнято у першому читанні) поданих різними суб'єктами законодавчої ініціативи законопроектів, у цілому можна констатувати спільність факторів та причин, які обумовили сплеск законотвірчої активності у цій сфері (політичних, інституційних, функціональних, економічних, соціальних, культурних тощо).

По-перше, у місті Києві немає повноцінного місцевого самоврядування – у силу вкрай суперечливого муніципального розвитку Києва, жителі м. Києва – кияни, так і не стали повноважною та дієздатною у політико-правовому та соціально-економічному відношенні територіальною громадою, у тому числі внаслідок відсутності свого якісного та функціонального статуту, у силу чого територіальна громада м. Києва, по-суті, носить факультативний або другорядний у порівнянні з іншими суб'єктами міської влади характер, що суперечить Конституції України та усім міжнародним стандартам місцевого самоврядування.

По-друге, виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація (далі: КМДА), яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, тобто по-суті відсутній повноцінний виконавчий орган (виконавчий комітет) Київської міської ради. Більше того, такий статус КМДА не дозволяє чітко визначити її природу – це орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, чи, взагалі, вона виступає в двох іпостасях (і як орган державної влади і як орган місцевого самоврядування одночасно). Певну плутанину в це питання внесла і чинна на сьогодні редакція Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». Так, згідно зі ст. 10 цього Закону Київська міська та районні в місті ради (у разі їх утворення) мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами (у разі їх утворення), підзвітні та підконтрольні відповідним радам. А в с. 11 Закону визначено, що виконавчим органом Київської міської ради є КМДА, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади [3]. Таким чином, зазначений Закон наголошує на тому, що КМДА є виконавчим органом місцевого самоврядування, якому делегується виконання функцій органу виконавчої влади (хоча зі змісту Закону не зрозуміло який саме обсяг функцій та відповідних повноважень делегується). В той же час сама назва цього органу, порядок формування, статус працівників як державних службовців та утримання з державного бюджету свідчить про природу

---

КМДА саме як органу державної влади, що входить в систему органів виконавчої влади. Ще більше заплутує ситуацію п. 2 Прикінцевих положень Закону, згідно з яким в якому на міську та районні в місті Києві ради покладається завдання протягом місяця після набрання чинності цим Законом вирішити питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. Незрозуміло яким мав бути механізм вирішення цього завдання: трансформація місцевих державних адміністрацій шляхом зміни їх природи (від органів виконавчої влади до виконавчих органів місцевого самоврядування), їх ліквідації як органів виконавчої влади та використання відповідного ресурсу (майнового, кадрового тощо) для створення власних виконавчих органів міської та районних в місті Києві рад чи якийсь інший варіант. Відсутність чіткого нормативного визначення статусу КМДА обумовлює низку проблемних питань у її взаємовідносинах з міською радою, статусу працівників, порядку формування, обсягу контролю за її діяльністю з боку міської ради тощо, які і мають бути вирішені при новій законодавстві про столицю України – місто Київ.

По-третє, голова Київської міської державної адміністрації призначається Президентом України в порядку, визначеному Конституцією та законами України, у силу цього головою виконавчого органу Київської міської ради є особа, яку призначає Президент України, а Київський міський голова, якого обирає територіальна громада, немає повноцінної муніципальної правосуб'єктності, що значною мірою консервує самоврядні процеси у місті.

По-четверте, актуальною проблемою є ліквідація, реорганізація, утворення або неутворення районних в місті Києві рад, що, наприклад, на думку прихильників існування таких органів призвело до централізації місцевого самоврядування в місті Києві, зниження ефективності управління містом, віддалення органів місцевого самоврядування від територіальної громади. У свою чергу, критика процесів інституціоналізації районних рад зводиться до того, що у територіальній громаді міста Києва утворюватиметься ціла система представницьких утворень із своїм громіздким бюрократичним апаратом, але відсутністю реальних самоврядних функцій, що нівелюватиме процеси самоорганізації населення, в існуванні повноцінної та дієздатної мережі органів якої і бачиться повноцінний замітник районним радам.

По-п'яте, наявність столичних функцій – місто Київ відповідно до Конституції України є столицею України, зокрема: 1) політичним центром держави; 2) місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади; 3) місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в

Україні [3]. Також м. Київ є місцем розташування Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації та їх органів [3]. Київ є місцем розташування відповідних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Втім, наявність столичних функцій не має приводити до ігнорування, зменшення, звуження, нівелювання муніципальних прав киян тощо.

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

У зв'язку з цим, виникає необхідність не лише науково-експертного аналізу відповідних законопроектів, який доволі предметно та фахово здійснюється, зокрема, експертами Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, а у доктринальному забезпеченні процесів муніципально-правової модернізації, у тому числі й у місті Києві.

Відповідно до Конституції України формування та функціонування системи публічного управління в місті Києві перш за все має здійснюватися на спільних з іншими містами України засадах, визначених загальними положеннями Конституції України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», інших законів України. Разом з цим для міста Києва Конституцією України передбачено певні особливості, на які ми звертали увагу раніше.

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

1. Новації та ініціативи в сфері адміністративно-територіального устрою, які у цілому полягають у можливостях Київської міської ради визначати перелік та межі районів в місті Києві.
2. Новації та ініціативи в сфері місцевого самоврядування та здійснення виконавчої влади у частині щодо організаційного розділення виконавчих органів Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації.
3. Новації та ініціативи в сфері організації та здійснення місцевого самовря-

---

дування у частині діяльності районних у місті Києві рад та їх виконавчих органів, порядку їх існування, розподілу компетенції між міською радою, її виконавчими органами та районними у місті радами.

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

5. Новації та ініціативи в сфері функціональної спрямованості діяльності виконавчої влади у місті Києві, насамперед, у частині визначення обсягу контрольних повноважень КМДА за діяльністю органів місцевого самоврядування міста тощо.

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

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

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

Тобто, у даному аспекті у всіх останніх проектах законів про столицю України

– місто Київ закладено таку ж саме суперечливу як з точки зору теорії, так і практики конституційного правокористування концепцію, яка притаманна і чинному Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». Основна суперечність полягає у намаганні законодавця встановити залежність столичних функцій та особливості їх здійснення, від механізму (форми) організації місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, а не навпаки.

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

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

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

---

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

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

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

Також у даному Рішенні Конституційного Суду України встановлено, що положення пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, треба розуміти так, що вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України. Межі та-

ких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада.

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

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

Акцент на тому, що Статут територіальної громади міста Києва статут має прийматися з метою врахування особливостей функціонування міста Києва як столиці України однозначно вказує, що положення спеціального закону про столицю є підставою для розробки цього статуту. Втім, питання щодо особливостей здійснення місцевого самоврядування у місті Києві, як це однозначно зафіксовано у Конституції України (частина друга статті 140) визначаються окремим законом, що, по-суті, нівелює роль Статуту територіальної громади міста Києва як акту локальної самоорганізації, який приймається представницьким органом місцевого самоврядування з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування (стаття 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Нарешті, особливо звернемо увагу на те, що при прийнятті нового закону про статус столиці слід врахувати, що Україна є унітарною державою (ст. 2 Конституції України) і відповідно на її території діє єдина система законодавства з однаковими правовими нормами, що поширюють свою дію на всю територію країни. З огляду на це немає жодних підстав приймати закони, які передбачають особли-



---

ве, відмінне від існуючого в країні правове регулювання певних сфер відносин (фінансових, земельних, планування, аудиту та контролю) на окремих територіях. Проте, наприклад у законопроекті реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019, який взято за основу та прийнято у першому читанні, містяться приписи, які встановлюють для Києва особливості правового регулювання у певних сферах суспільних відносин. Так само не може бути підтримана ідея впровадження для депутатів Київської міської ради спеціального статусу, який істотно відрізняється від статусу депутатів місцевих рад, що встановлений Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Дискусійною є ідея впровадження на виборах Київського міського голови та депутатів Київської міської ради та районних у місті Києві рад окремої виборчої системи та окремих правил організації виборчого процесу.

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

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

*Література та джерела інформації:*

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

2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (Дата звернення 30.10.2019).

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

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

5. Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой

Київ». Закон України від 07.09.2010 р. № 2500-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2500-17>. (Дата звернення 30.10.2019).

6. Про управління районами міста Києва. Рішення Київської міської ради від 23.07.2015 р. № 787/1651. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MR150942.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MR150942.html). (Дата звернення 30.10.2019).

7. Проект Закону про місто Київ - столицю України № 2143-3 від 24.09.2019 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66939](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939). (Дата звернення 30.10.2019).

**Калиновський Б.В.,  
доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри конституційного права та прав людини  
Національної академії внутрішніх справ**

## **ОСОБЛИВОСТІ СТАТУСУ СТОЛИЧНОГО МІСТА В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПИ**

У кожній державі є лише одне місто, яке наділено статусом столиці на законодавчому рівні. Призначення столичного міста не вичерпується виключно роллю адміністративного центру держави, в якому знаходяться органи державної влади найвищого рівня та представництва інших держав та міжнародних організацій. Столичне місто охоплює більш широкий спектр характеристик, які відрізняють його від інших адміністративно-територіальних одиниць держави.

Особливості статусу столичного міста як в Україні, так в країнах Європи полягають, зокрема, в закріпленні на конституційному рівні столичного статусу міста, особливостях його законодавчого регулювання, особливостях організації та здійснення у столиці державного управління та місцевого самоврядування, законодавчо визначеній системі столичних функцій міста і додаткових повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку з наділенням міста статусом столиці, особливому місці міста-столиці у системі адміністративно-територіального устрою держави та значенні столичного міста як історичного, культурного, економічного й управлінського центру держави [1, с. 1].

Останніми роками навколо питань конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва точаться гострі дискусії у колі не лише науковців, а й політиків. Розроблено нові законопроекти про столицю України, які докорінно можуть змінити організацію державної та самоврядної влади в столиці України. Вважаю, що є доцільним внесення змін до законодавства України про столицю, однак при цьому мають бути використані апробовані і ефективно зарекомендовані практики Європейських країн та враховані міжнародні стандарти місцевої демократії.

Останнім часом дослідження проблеми конституційно-правового статусу сто-

---

лиці набули актуальності та стали предметом обговорень і наукових праць у галузі конституційного і муніципального права як у вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Недарма А. Рапопорт [2, с. 31] у 1993 році констатував, що лише невелика кількість праць присвячена дослідженню самого поняття «столиця», на відміну від дослідження конкретних столиць.

Словники ж якщо і згадують термін «столичне місто», то, як правило, дають лише коротке визначення цього поняття та іноді містять інформацію стосовно типології столиць.

Як правило, столиці Європи - це міста, які домінували в економічному та культурному житті нації, були місцем проживання політичних еліт. Водночас столиця повинна була мати сприятливе середовище для безпечного та ефективного виконання функцій державою, а також прийняття рішень.

З характеристики поняття «столичне місто» стає зрозумілим, що є певні фактори, які вирізняють столицю з-поміж інших міст держави та визначають особливості закріплення її конституційно-правового статусу. Місто, яке є столицею, завжди привертає до себе особливу увагу. На думку американського науковця С. Кембелла, столиці виконують складні символічні функції, і найголовнішою з них є репрезентативна. Через свої масштаби держава не може сприйматися наочно-почуттєво, і такими репрезентантами держав в очах громадян і світової спільноти є столиці. «Вони роблять велику етнічну державу почуттєво доступною, переводячи широку державну структуру, яка перебуває поза безпосереднім людським сприйняттям, у більш осяжний образ столиці» [3]. Тобто столичне місто є символом держави, а отже й одним із факторів, що визначають особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста.

Сам термін «столиця» має давнє походження та означає у слов'янських мовах місто, де перебуває «стол (престол)» правителя (князя, володаря тощо). Натомість в англійській мові для позначення столиці використовуються терміни «capital», «capital city», які є похідними від латинського слова «голова» [4, с. 24].

В переважній більшості європейських держав конституція містить окрему норму, що наділяє те чи інше місто статусом столиці. Наприклад, ч. 6 ст. 14 Конституції Албанії визначено, що столицею цієї країни є Тирана. Схожі норми також у конституціях Австрії, Білорусі, Бельгії, Іспанії, Польщі тощо. Водночас деякими конституціями лише опосередковано визначено, яке місто є столицею. Так, у ст. 15 Конституції Латвії зазначено, що Сейм засідає в Ризі; ст. 15 Конституції Ірландії передбачено, що офіційна резиденція президента й місце проведення засідань обох палат парламенту має бути в місті Дубліні або біля нього; ст. 12, 13 Конституції Ісландії визначено, що місцезнаходженням резиденції президента та уряду є місто Рейк'явік.

Є прецеденти, коли статус столичного міста не відрізняється від статусу інших адміністративно-територіальних одиниць у державі й регламентується на загаль-

них засадах. Прикладом може служити статус столиць Естонії, Мальті, Литві, Монако, Латвії, Швеції та ін.

Столичне місто є центром політичного життя держави. Столиця – це, за визначенням, опора влади і місце, де приймаються рішення, які впливають на сучасне життя і майбутнє нації, а також здатні вплинути на процеси та події за кордоном. Столиця держави традиційно залишається головним місцем проведення офіційних заходів, загальнодержавних мітингів, походів, демонстрацій, публічних голодувань, страйків. До того ж у столиці формується інформаційне поле держави в цілому, а також її міжнародний імідж.

Слід визнати, що серед столиць європейських держав є міста, які не є адміністративним центром держави. Так, в якості прикладу можна навести Королівство Нідерланди. Його офіційною столицею є місто Амстердам, якому передусім відводиться роль ділового, фінансового і культурного центру. Однак фактично столицею держави є місто Гаага, де знаходиться резиденція королівського двору, парламент (Генеральні штати) та уряд.

У Швейцарській конфедерації унікальною є ситуація, що склалась історично: тут статусу столичного міста як такого взагалі не існує. Спірні питання навколо цього виникли ще на початкових етапах державотворчого процесу (1803–1815 рр.). Так, згідно з положеннями Конституції Швейцарської конфедерації – «столиця» (у даному випадку місто Берн) офіційно називається містом федерального значення, тобто лише місцем перебування резиденції президента, уряду та парламенту.

Ще одним фактором, який визначає особливості закріплення конституційно-правового статусу столичного міста, є те, що поряд із загальними функціями (політичною, економічною, соціальною, культурною, екологічною, зовнішньополітичною, зовнішньоекономічною), які притаманні всім іншим містам держави, столиці виконують низку спеціальних, столичних функцій. Так, на відміну від інших міст держави, покладено виконання додаткових функцій, які проявляються в різноманітних напрямках діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування і відповідно реалізуються через здійснення ними додаткових повноважень. Німецький учений А. Даум зазначає, що найважливішими функціями столиці є функції адміністрування, інтеграції, символізації, а також охорона пам'яток історії та цінностей національної культури [5, с. 29]. Причому інтегративна функція столиці полягає у її здатності фіксувати і втілювати в собі аспекти та елементи єдності нації.

У Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» (ст. 4) міститься перелік столичних функцій, які загалом зводяться до забезпечення функціонування вищих органів державної влади, створення належних умов для взаємодії між цими органами та з представниками іноземних держав, а також вирішення питань розміщення дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій у столиці.

---

У переважній більшості європейських держав саме в конституції міститься норма, якою визначається місто-столиця шляхом зазначення вказівки на його офіційне найменування. Є лише незначна кількість держав у Європі, конституціями яких не регламентовано місто, що є столицею. До їх числа можемо віднести конституції Естонії, Фінляндії, Норвегії, Франції, Данії, Португалії. Однак ця прогалина у відповідних конституціях компенсується тим, що вказівка на столичне місто міститься в інших законодавчих актах відповідної європейської держави.

Вартим уваги є також аналіз питання розподілу функцій та обов'язків між центральною та міською владами. Адже від характеру та обсягу взаємодії органів державної влади з місцевим самоврядуванням багато в чому залежить ефективність здійснення як загальнодержавної, так і муніципальної політики.

З огляду на це в науковій літературі виділяють такі моделі розподілу функцій та обов'язків між центральною і міською владами: 1) модель відносної автономії (Скандинавські країни): незалежність міського самоврядування в межах держави; свобода дій у встановлених законодавством рамках; 2) модель представництва (Західна Європа): міська влада – продовження або орган центральної влади; детальна регламентація міської влади у законодавстві та контроль за її діяльністю з боку держави; 3) модель взаємодії (характерна для Великобританії): розподіл влади на центральному та міському рівні заснований на розподілі фінансових та юридичних повноважень у наданні послуг [6, с. 51-53].

При здійсненні реформи столичної влади доцільно використати досвід країн Європи, зокрема у питанні застосування делегування повноважень як ефективного способу перерозподілу повноважень між суб'єктами публічного права. Делегування також застосовується як ефективна форма децентралізації владних повноважень між центральною владою та місцевими органами влади і управління.

*Література та використані джерела:*

1. Скопненко Ю.Г. Конституційно-правовий статус столиці України та столиць європейської держав: порівняльний аналіз [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2015. 20 с.

2. Rapoport A. *On the Nature of Capitals and their Physical Expression. In Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives*, edited by J. Taylor, J. G. Lengellé and C. Andrew. Ottawa: Carleton University Press, 1993.

3. Campbell S. *Cold War Metropolis : the Fall and Rebirth of Berlin as a World City / Scott Campbell. Minneapolis : University of Minnesota Press, 2000.*

4. Федоренко В. Столиця України – місто-герой Київ: поняття, адміністративно-територіальний устрій і функції. *Публічне право.* 2012. № 4 (8). С. 23 – 30.

5. Россман В. *Столицы. Их многообразие, закономерности развития и перемещения / В. Россман. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. — 336 с.*

6. Райт Г. *Розподіл управлінських функцій між центральною та міською вла-*

*дою. Проблеми управління сучасним містом: Тези доповідей та виступів на міжнародній науково-практичній конференції (Київ, 28-29 вересня, 1995.). К, 1995. 186 с.*

**Демиденко В.О.**  
**канд. юрид. наук, доцент,**  
**професор кафедри конституційного**  
**права та прав людини Національної академії внутрішніх справ**

### **НЕЗАВЕРШЕНІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В М. КИЄВІ**

Недосконала конституційна організація публічної влади в Україні поєднана з хаотичними спробами її покращення, її низька ефективність в служінні Українському народові, в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина обумовили за останні п'ять років оголошення та, в окремих випадках, проведення значного спектру реформ. Це і конституційна, судова, адміністративна, гуманітарна, парламентська, територіальна, муніципальна, медична, пенсійна, освітня і багато інших реформ.

Нині, на підставі дослідження результатів їх проведення, можливо констатувати: а) переважна більшість реформ бездарно та безповоротно провалені; б) окремі реформи мають певні досить переконливі позитивні зрушення та водночас потребують глибокого та системного аналізу з метою подальшої реалізації; в) низка реформ набула перманентного характеру та слугують своєрідною «ширмою» перерозподілу матеріальних і фінансових ресурсів між різними фінансово-промисловими групами та їх політичними лобістами.

Однією з самих успішних реформ в Україні за останні п'ять років називають реформу децентралізації державної влади. Так, дійсно, внаслідок її втілення маємо спроможні територіальні громади, профіцит місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад, значне покращення рівня надання послуг у сферах житлово-комунального господарства, освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту тощо.

Разом з тим, на сьогодні можливо говорити і про значну незавершеність реформи децентралізації державної влади в Україні. Адже вагома частина територіальних громад залишаються необ'єднаними. Більше того, в Україні за роки проведення реформи децентралізації державної влади так і не сформований збалансований механізм реалізації публічної влади, не створено конституційно-правову основу ефективної взаємодії державної і муніципальної влади в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина.

Особливо яскраво цей недолік проявляється в функціонуванні місцевої публічної влади (державної і муніципальної) в столиці нашої країни – м. Києві. Зокрема,

---

в 2019 році ми стали в черговий раз свідками перипетій звільнення з посади голови Київської міської державної адміністрації. Варто зауважити, що аналогічні скандальні процеси щодо формування та функціонування місцевої державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в м. Києві носять постійний характер та, звичайно, негативно позначаються, перш за все, як на забезпеченні прав територіальної громади м. Києва так і загалом діяльності державного апарату, створюють негативний імідж України закордоном. Власне, за роки незалежності України при формуванні місцевої виконавчої влади в м. Києві, на наш погляд, більше панує політична доцільність ніж сила права.

З огляду на наведене, правовий статус м. Києва та органів публічної влади, що функціонують в столиці України, вже давно потребує ґрунтовного вдосконалення з врахуванням національної та зарубіжної практики організації та діяльності столичних органів місцевого самоврядування та державної влади з метою забезпечення сталого розвитку м. Києва, повноцінної реалізації права на місцеве самоврядування.

Нагадаємо, що Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» був прийнятий 15 січня 1999 року за № 401-XIV [1], що на той час вагомо позитивно вплинув на розвиток міста Києва, реалізацію права на місцеве самоврядування в столиці нашої держави та послужив певним поштовхом для розвитку місцевого самоврядування загалом в Україні. Водночас Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року за № 401-XIV чітко не закріпив правовий статус місцевих органів державної виконавчої влади, особливостей їх формування, діяльності та взаємодії з органами та посадовими особами місцевого самоврядування м. Києва, що перманентно негативно позначається на ефективності владарювання в столиці та забезпеченні сталого її розвитку. Як наслідок, практична реалізація подвійної ролі Київської міської державної адміністрації як місцевого органу державної виконавчої влади та виконавчого органу місцевого самоврядування має значні недоліки та суперечить юридичній природі цього органу. Недосконалість нормативно-правового регулювання організації публічної влади в м. Києві обумовило винесення Конституційним Судом України, на основі розгляду відповідних конституційних подань, двох рішень [2, 3].

Окрім того, зміни і доповнення внесені до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року за № 401-XIV не покращили нормативно-правове регулювання статусу столиці, реалізацію права на місцеве самоврядування в м. Києві, організацію, діяльність, взаємодію столичних органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а навпаки обмежили представництво інтересів територіальних громад районів у місті Києві [4].

З огляду на наведене, є гостра потреба розробки та прийняття нового закону про столицю України, позбавленого, перш за все, наведених вище недоліків, що слугують вагомою перешкодою сталого розвитку м. Києва, місцевого самоврядування в столиці нашої держави.



Як відомо, на розгляд Верховної Ради України було внесено три проекти закону про внесення змін до закону «Про столицю України – місто-герой Київ» (№2143, №2143-1 і №2143-2) та проект Закону про місто Київ - столицю України (№2143-3) [5]. Останній був підтриманий 244 народними депутатами України у першому читанні.

Звичайно, повноцінно проаналізувати всі переваги та недоліки вказаного законопроекту в цьому дослідженні неможливо з огляду на обмеженість в обсязі цієї публікації. Разом з тим, на ключові положення законопроекту за реєстр. №2143-3 варто звернути увагу.

Зокрема, проектом закону «Про місто Київ – столицю України» (№2143-3) пропонується закріпити спеціальний статус столиці Києва, особливості реалізації столичних функцій міста Києва, адміністративно-територіальний устрій міста Києва, статус Київського міського голови та його заступника з фінансових питань, заступника Київського міського голови - керуючого справами Київського міського магістрату та заступника Київського міського голови - Головного архітектора міста Києва, порядок забезпечення головою Київської міської державної адміністрації дотримання у місті Києві Конституції та законів України, стратегічне планування в місті Києві та стратегічні документи з розвитку міста Києва, інформаційні системи міста Києва, механізм контролю, аудиту та моніторингу в місті, функціонування Рагуші як єдиного вікна надання послуг.

Водночас, проект закону «Про місто Київ – столицю України» (№2143-3) передбачає запровадження особливого правового регулювання низки муніципально-правових відносин, що кардинально відрізняється від регулювання цих відносин, що встановлено чинними законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII, «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV, «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року № 1861-IV тощо. На наше переконання, це суперечить конституційним засадам унітарної держави та, іноді, немає значної практичної потреби.

Для прикладу, ст. 16 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII визначає, що загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради визначається залежно від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області. В свою чергу, ст. 15 законопроекту «Про місто Київ – столицю України» (№2143-3) встановлює загальний склад Київської міської ради у кількості вісімдесят депутатів, а ст. 32 цього законопроекту встановлює загальний склад районної в місті Києві ради у кількості двадцять депутатів. [5], що суперечить принципу рівного виборчого права.

Також законопроект «Про місто Київ – столицю України» (№2143-3) передбачається розділення посад Київського міського голови та голови Київської місь-

---

кої адміністрації, з наданням прав голові Київської міської адміністрації здійснювати нагляд за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування шляхом внесення приписів та зупиняти рішення органів місцевого самоврядування шляхом внесення протесту у зв'язку із їх невідповідністю Конституції та/або законам України із наступним їх оскарженням до суду (ст. 36 законопроекту). Пригадується, що аналогічні ідеї щодо контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування передбачалося здійснити в межах конституційної реформи щодо децентралізації державної влади шляхом ліквідації місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту префекта.

Як видається, реформування конституційно-правового статусу столиці України – м. Києва, вдосконалення організації та діяльності столичних органів місцевого самоврядування їх посадових і службових осіб, запровадження дієвої ефективної взаємодії з органами державної влади, в тому числі – місцевими, доцільно здійснювати системного і комплексно із збереженням в переважній більшості єдиних правил для всіх органів місцевого самоврядування в Україні та завершенням децентралізації державної влади в частині ліквідації місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту префекта в національне правове поле.

*Література та використані джерела:*

1. Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 16 вересня 2008 року № 509-VI, від 25 грудня 2008 року № 800-VI, від 8 липня 2010 року № 2457-VI, від 7 вересня 2010 року № 2500-VI). Офіційний вісник України. 1999. № 4. Ст. 16.

2. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003. Офіційний вісник України. 2003. № 52. Ст. 2829.

3. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118,

*частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005. Офіційний вісник України. 2005. № 42. Ст. 2663.*

*4. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 7 вересня 2010 року № 2500-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 1. Ст. 4.*

*5. Проект Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» за реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66939](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939). (Дата звернення 25.19.2019).*

**Кулик Т.О.**

**канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ**

## **ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В СТОЛИЦІ УКРАЇНИ**

Питання запровадження і реалізації муніципальної реформи в Україні було поставлено майже одразу з прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року, наука конституційного та муніципального права має ряд напрацювань, щодо реалізації в Україні місцевого самоврядування, пошуку шляхів вдосконалення реалізації місцевого самоврядування в Україні. Особливої уваги заслуговують питання реалізації місцевого самоврядування жителями столиці України – міста-героя Києва.

За обсягом даний вид роботи не дозволяє ґрунтовного аналізу, тому ми висвітимо декілька позицій щодо Закону України «Про внесення змін до Закону України» «Про столицю України – місто-герой Київ» № 2143 від 13.09.2019.

Так, ч. 1 ст. 2 Проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України» «Про столицю України – місто-герой Київ» від 13.09.2019 року № 2143 визначає, що на території міста Києва утворюються райони в місті Києві, які є адміністративно-територіальними одиницями, що входять до системи адміністративно-територіального устрою України» [1]. В цілому ми вважаємо необхідним захист права жителів міста Києва на місцеве самоврядування, і підтримуємо необхідність в такому місті столичному створення районних в місті рад. Але, відповідно до ст. 133 Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах,

---

селища і села [2]. Ст. 8 Основного Закону характеризує Конституцію України, як закон, що має вищу юридичну силу та норми прямої дії. За таких умов зміст статті розглядуваного законопроекту фактично констатує той факт, що правами жителів столиці нехтують, і є необхідність наголошення ще й в Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» цієї позиції.

Ми неодноразово наголошували у попередніх роботах про те, що в м. Києві відбулася централізація влади, що суперечить принципам місцевого самоврядування, визначеним у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [3, с. 75-76]. У м. Києві в 2010 році без з'ясування думки жителів територіальної громади було ліквідовано їх представницькі органи, що діяли в 10 районах міста. Крім того, у рішенні Київської міської ради «Про питання організації управління районами в місті Києві» від 9 вересня 2010 р. № 7/4819 єдиною тезою, яка свідчить про підстави прийняття саме рішення про припинення шляхом ліквідації районних у м. Києві рад та районних у м. Києві державних адміністрацій зазначено «з метою вдосконалення організації управління районами в місті Києві» [4]. А отже, жодного обґрунтування доцільності проведення зазначених реформ чи з'ясування думки територіальної громади при прийнятті зазначеного рішення Київською міською радою здійснено не було. Більше того, ця подія обмежила передбачене ст. 140 Конституції України [2] право територіальної громади – мешканців м. Києва – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Єдиним позитивним моментом в цій події стало те, що в подальшому відбулася певна деконцентрація державної влади шляхом створення в м. Києві районних державних адміністрацій та наділення їх повноваженнями, необхідними для забезпечення життєдіяльності районів міста. Тим, більше під тиском соціальної напруги Київською міською радою було прийнято рішення від 23.07.2015 року № 787/1651 «Про управління районами міста» [5], яким вирішено утворити районні у місті Києві ради з 27 березня 2016 року, наділити їх відповідно до Додатку до зазначеного рішення певним (не дуже широким) обсягом компетенції. При цьому, в будь-кого одразу виникає питання, чому утворення районних у місті Києві рад має відбуватися не з вересня 2015 року, щоб на місцевих виборах сформувати і міську і районні ради. Відповідь очевидна, залишаючи право вирішувати питання управління районами за міською радою призводить до зловживань, з метою задоволення свої політичних інтересів, тим більше, що виконано дане рішення не було, через зупинення його виконання судом в рамках адміністративного судочинства у процесі, предметом якого є оскарження зазначеного рішення.

Проект Закон України «Про внесення змін до Закону України» «Про столицю України – місто-герой Київ» від 13.09.2019 року № 2143, на перший погляд, має вирішити цю проблему, але це тільки на перший погляд. Так, відповідно до законопроекту до компетенції районних у місті Києві рад у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань загальної серед-

ної освіти, дошкільної освіти, позашкільної освіти, дане формулювання компетенції лише визначає її вектор. При цьому, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2], поки дана стаття діє, не можна визначити компетенцію «вирішення питань загальної середньої освіти», оскільки не визначено, що це за коло питань. Якщо законодавець йде на таке формулювання, очевидно лише те, що за правовий статус районних в місті Києві ради залишається невизначеним.

Щодо правового статусу Київської міської державної адміністрації, то розглядуваний законопроект запроваджує систему, за якої міська державна адміністрація не виконує функції виконавчого органу Київради, при цьому в законопроект дозволяє створювати структурні підрозділи Київської міської державної адміністрації в районах міста Києва. Така система, на нашу думку лише збільшить навантаження на бюджет і місцевий, і державний, і ускладнить взаємодію між місцевими органами публічної влади в столиці.

Ми вважаємо систему, за якої Київська міська державна адміністрація виконує функції виконавчого органу Київради, а районні в місті Києві державні адміністрації виконавчих органів районних в м. Києві рад, відповідно до редакції Закону України «Про столицю України місто-герой Київ» до змін 2010 року дієвою та оптимальною. Муніципальна реформа в столиці 2010 року, як згадувалось вище, мала політичні мотиви та призвела до централізації влади в місті Києві, для управління її негативних наслідків потрібно лише законодавчо закріпити конституційно-правовий статус територіальних громад районів столиці та їх представницьких органів.

Наділити Київську міську державну адміністрацію повноваженням, щодо здійснення контролю за додержанням посадовими особами та органами місцевого самоврядування міста Києва Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів України (п. 1 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про внесення змін до Закону України» «Про столицю України – місто-герой Київ» від 13.09.2019 року № 2143) взагалі суперечить ст. 140 Конституції України [2], яка визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Отже, новий етап муніципальної реформи в столиці України, на нашу думку потребує більш ґрунтовної підготовки, прийняття Проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України» «Про столицю України – місто-герой Київ» від 13.09.2019 року № 2143 в такій редакції не дозволить досягти його мети, що визначена у пояснювальній записці [6], а саме: «повернення киянам права на дієве міс-

---

цеве самоврядування, шляхом обрання районних рад, які, у свою чергу формували б свої виконавчі органи та в межах Конституції і законів самостійно вирішували питання місцевого значення.

*Література та використані джерела:*

1. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» № 2143 від 13.09.2019 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66842](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66842) (Дата звернення 04.11.2019)

2. Конституція України : чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 21.02.2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/> (Дата звернення 04.11.2019)

3. Кулик Т.О. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві: Монографія. / Тетяна Олександрівна Кулик. – К.: Алерта, 2016. – 198 с.

4. Про питання організації управління районами в місті Києві: рішення Київської міської ради від 9 вересня 2010 року № 7/4819. Хрещатик : газета Київської міської ради. 2010. URL: <http://kreschatic.kiev.ua/doc/1284052871.html> (дата звернення 24.01.2015).

5. Рішення Київської міської ради від 23 липня 2015 року № 787/1651 «Про управління районами міста Києва URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/\\_docki2.nsf/alldocWWW/560D71B7E895C411C2257EB20068993C?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/_docki2.nsf/alldocWWW/560D71B7E895C411C2257EB20068993C?OpenDocument) (Дата звернення 04.11.2019).

6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66842](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66842) (Дата звернення 04.11.2019).

**Алейнікова О.В.,  
доктор наук з державного управління, професор,  
директор Навчально-наукового інституту менеджменту та  
психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти»**

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: ЧИННИКИ УСПІХУ**

Наразі для реформи децентралізації настає принципово новий етап. Поставлено практичне завдання провести чергові загальні вибори до органів місцевого самоврядування у жовтні 2020 року у новій адміністративно-територіальній структурі. Це означає, що 100 – відсоткове покриття території об'єднаними громадами має завершитися навесні 2020 року, тобто приблизно за півтора року. Враховуючи, що у попередні чотири роки відбулося об'єднання 3,9 тисяч із загальних 10,9 тисяч громад, а 64 % громад залишаються необ'єднаними, необхідне різке прискорення впровадження реформи децентралізації.



Децентралізацію влади справедливо називають однією з найуспішніших реформ в Україні за період з 2014 року. Основою успіху стали чіткість намірів, проголошених владою, та зацікавленість з боку громад в отриманні більших повноважень, ресурсів та спроможності реалізовувати власні ініціативи самоврядного розвитку. Зміна системи управління територіями, децентралізація у сферах медицини, освіти демонструють значні темпи та головне – реальні позитивні зрушення.

Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та країни в цілому має успішна реалізація проектів територіального розвитку, які здійснюються та втілюються територіальними громадами.

Реалізація форсованої децентралізації на основі застосування адміністративного ресурсу не принесе успіху – його забезпечить лише інклюзивний процес, що спиратиметься на вмотивовану участь громад, і насамперед – їх економічно активного населення та, зокрема, представників бізнес-середовища.

Децентралізація як системний процес має власні чинники успішності, які можна чітко означити. Успіх обумовлений синтетичним характером децентралізації, оскільки вона проводиться одночасно у сфері управління, у сфері фінансів та у сфері надання послуг громадянам.

Прогрес у формуванні спроможних територіальних громад став можливим завдяки суспільному запиту на децентралізацію влади та політичній волі ключових суб'єктів змінити «правила гри». Результативність цього процесу стала наслідком синергії зусиль громадян та органів публічної влади, у тому числі за організаційної та фінансової підтримки міжнародних партнерів України.

Основні принципи та алгоритм імплементації реформи визначено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.), Планом заходів щодо її реалізації та комплексом законодавчих новацій.

Отже, синтетичний характер реформи децентралізації, а також її продуманість і послідовність є першими двома ключовими чинниками успіху, які вже спрацювали належним чином для сотень об'єднаних громад з різних регіонів країни.

Третім чинником успішності децентралізації є створення організаційних та інституційних можливостей для ефективного використання доступних громаді ресурсів. Відчутні позитивні зрушення за цим напрямком стосуються наразі насамперед використання коштів місцевих бюджетів (як з власних джерел надходжень, так і отриманих з державного бюджету трансфертів) та спеціальних субвенцій і проектних коштів з державного бюджету. Значно повільніше йде набуття вмінь налагоджувати ефективне функціонування місцевої економіки, які створює матеріальний базис існування громади. Децентралізація спроможна надати потужний позитивний імпульс для розвитку цієї економіки, формуючи з громад ефективних суб'єктів господарювання. Проте саме від новообраної місцевої влади залежить, наскільки вдало вона зможе використати отриманий потенціал розвитку для вирішення повсякденних питань життя громади, ефективного використання отрима-



---

ного ресурсу, формування стратегічної спрямованості розвитку громади.

Завдяки фінансовій децентралізації, ОТГ збільшують надходження до місцевих бюджетів та переходять до прямих відносин із Державним бюджетом.

Законодавче підґрунтя для формування спроможних територіальних громад було закладено вже на першому етапі реформи. Йдеться насамперед про Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.), який визначає принципи, умови та порядок формування спроможних територіальних громад. У 2018 р. було ухвалено Закон щодо добровільного приєднання територіальних громад до міст обласного значення, який не передбачає перевиборів місцевих рад у відповідних обласних центрах. Офіційна Методика формування спроможних територіальних громад (2015 р.) визначила критерії спроможності громад, а також алгоритм розробки перспективних планів об'єднання та розвитку територіальних громад у масштабах областей. Такий підхід дозволяє конструювати цілісне бачення мапи спроможних громад України, формування яких має завершитися до 2020 року, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (2014 р.).

Відзначивши прогрес формування спроможних територіальних громад та секторальної децентралізації, слід сформулювати також певні проблеми, що виникають у процесі імплементації реформи та можуть стати на заваді досягненню її стратегічних цілей.

Однією з найбільших проблем правової сфери є зволікання із впровадженням змін до Конституції, необхідних для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування. Такі зміни, зокрема, мають передбачати зміну адміністративно-територіального устрою, надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, уточнення обов'язків державних адміністрацій (префектур).

Слабкою залишається координація дій між учасниками процесу децентралізації на рівні громад, регіонів, центральними і субнаціональними органами влади. Основний стратегічний документ у сфері регіональної політики – Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року – наразі не формує зв'язку між регіональним розвитком та децентралізацією. Не будучи консолідованим та скерованим загальнонаціональною стратегією регіонального розвитку, процес децентралізації, особливо в режимі кількісного прискорення, може утворити суттєві ризики дезорганізації та дезінтеграції економічного і соціального простору.

Бракує правового підґрунтя розподілу функцій та відповідальності у секторах, які мають багаторівневе представлення, що в умовах секторальної децентралізації ускладнює їх оперативне управління, стратегічне планування та розвиток. Зокрема, бракує обґрунтованих стандартів гарантованого мінімуму надання послуг, процедур моніторингу та оцінки якості цього надання (певний прогрес є лише у сфері соціальних послуг). Це гальмує розширення реальної автономії громад щодо видатків при виконанні делегованих функцій.

Ефективність реалізації людського потенціалу громади обмежена зарегульованістю й негнучкістю сфери трудових відносин через застарілість чинного трудового законодавства.

Надто проблемним залишається доступ громад до позикових ресурсів. Процедура здійснення запозичень є надто жорсткою – ними можуть користуватися міста під контролем та за дозволом вищих органів самоврядування. Нерівність можливостей утворених ОТГ долати вищезазначені проблеми підтверджується значною географічною нерівномірністю їх утворення.

Внутрішні проблеми самоорганізації послаблюють спроможність утворених ОТГ формувати та реалізувати стратегічні орієнтири їхнього розвитку. Це стає на заваді подоланню негативного впливу системних проблем – утворюється замкнене коло, в рамках якого гальмується реалізація головних цілей децентралізації в Україні.

Логічним подальшим кроком після утворення ОТГ є утворення об'єднань національного рівня, які представляють інтереси ОТГ та систематизують їхній вплив на перебіг децентралізації, забезпечують інформаційний обмін, методичну підтримку, обмін кращими практиками.

Отже вчасно проведені відповідні правові зміни та інформаційна політика спроможні подолати тенденції спротиву та гармонізувати процес децентралізації в Україні.

***Воротіна Наталія Вікторівна**  
кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий  
співробітник Інституту держави і права  
імені В.М. Корецького НАН України*

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

Реформа децентралізації влади, що здійснюється в Україні продовж останніх п'яти років, головною ідеєю має посилення ролі місцевого самоврядування у державі з метою ефективного забезпечення потреб населення. Одним із важливих принципів, на яких вона заснована, є принцип субсидіарності, сутність якого полягає у необхідності вирішення значної кількості проблем, що виникають, саме на місцевому рівні, який є найбільш наближеним до населення. А все це є неможливе без фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1] (стаття 8) передбачено порядок утворення ОТГ та, зокрема, вирішення бюджетних питань у цьому процесі. Так, бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду. Сільська, селищна, міська рада, обрана об'єднаною територіальною громадою, може вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільськими, селищними, міськими радами,

---

обраними територіальними громадами, що об'єдналися. До завершення періоду окремого виконання бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, функції головних розпорядників, розпорядників бюджетних коштів таких територіальних громад продовжують здійснювати відповідні бюджетні установи в особі сільсько-го, селищного, міського голови, обраного об'єднаною територіальною громадою, інших керівників бюджетних установ. Функції місцевих фінансових органів здійснюють: відповідні місцеві фінансові органи, створені до об'єднання територіальних громад; сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, якщо у відповідних територіальних громадах місцеві фінансові органи не були створені.

Залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, перераховуються до бюджету об'єднаної територіальної громади. Бюджет ОТГ розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством.

Слід наголосити, що надзвичайно важливим є те, що створені об'єднані територіальні громади повинні бути спроможними. Визначення поняття «спроможні територіальні громади» міститься у Методиці формування спроможних територіальних громад [2] – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

При формуванні перспективної об'єднаної територіальної громади важливим є попередній розрахунок її фінансової спроможності, який дозволяє оцінити переваги та ризики такого об'єднання, визначити потребу в пошуку додаткових коштів та упорядкуванні видатків. З метою надання консультативно-методичної допомоги працівникам органів місцевого самоврядування експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (нині – Міністерство розвитку громад та територій України) за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International підготовлено Методичні рекомендації до порядку розрахунку фінансової спроможності перспективної об'єднаної територіальної громади. Він дає можливість змодельовати бюджет перспективної громади, визначити необхідність аналізу резервів для збалансування доходів та видатків, а також спонукає до розгляду можливості збільшення кількості місцевих рад для об'єднання у фінансово спроможні громади [3].

На думку розробників Методичних рекомендацій, в результаті розрахунку фінансової спроможності перспективної об'єднаної територіальної громади в залежності від значення величини балансу загального фонду місцевого бюджету можна буде зробити наступні висновки. Якщо обсяг доходів дорівнює загальному обсягу

видатків або перевищує видатки – перспективна ОТГ забезпечена фінансовим ресурсом для виконання своїх видаткових повноважень та має потенціал для розвитку. Якщо загальний обсяг видатків перевищує обсяг доходів (наприклад, до 10%) – перспективна ОТГ забезпечена фінансовим ресурсом для виконання своїх видаткових повноважень, але варто звернути увагу на структуру бюджету з метою пошуку шляхів його збалансування (переглянути доцільність проведення непершочергових видатків, повноваження працівників, рівня використання площ закладів, можливості залучення додаткових джерел доходів, тощо). Якщо загальний обсяг видатків перевищує обсяг доходів (наприклад, більше ніж на 10%) – формування бюджету такої перспективної ОТГ потребує аналізу можливих заходів з оптимізації видатків (енергоефективність, раціональне використання площ закладів, тощо) та залучення додаткових джерел доходів (інвентаризація земель, детінізація виплати заробітної плати, створення умов для залучення інвесторів, участь у конкурсах проєктів програм розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку та міжнародних грантів тощо).

Розробники Методичних рекомендацій наголошують [3], що запропонований порядок розрахунку фінансової спроможності перспективної об'єднаної територіальної громади носить рекомендаційний характер, а його результат не варто сприймати як догму при прийнятті рішення про об'єднання. Проте, якщо результат фінансового розрахунку перспективної ОТГ буде відображати значний дефіцит бюджету, особливо у разі створення ОТГ із невеликою чисельністю населення, то варто здійснити інші розрахунки та змоделювати різні варіанти створення фінансово спроможної ОТГ (можливо, більш укрупненої за чисельністю населення та площею). У результаті добровільного об'єднання територіальних громад має бути створена спроможна об'єднана територіальна громада, що здатна за наявності власних ресурсів (кадрових, фінансових, економічних тощо) забезпечити розвиток території, якісне надання соціальних послуг та сприяти зростанню добробуту мешканців громади.

Важливо також зазначити, що експерти Програми «U-LEAD з Європою» провели оцінку організації управління фінансами в об'єднаних громадах (з листопада 2018 року по березень 2019 року). Це дослідження допомогло зрозуміти рівень спроможності фінансового менеджменту в ОТГ, визначити належні практики і виклики, а також виявити загальні проблеми для вирішення на національному рівні.

В результаті проведеного оцінювання встановлено, що громадам сьогодні бракує методологічних рекомендацій та досвіду, зокрема в сферах планування, виконання бюджету, контролю за веденням обліку й управління фінансовими ресурсами. Аналіз наявності необхідних для бюджетного процесу документів показав відсутність затвердженого бюджетного регламенту у 70% досліджених громад, а також у 40% ОТГ відсутній затверджений бюджетний календар.

Майже половина громад не оприлюднюють своїх бюджетних запитів, паспор-

---

тів бюджетних програм та звітів про виконання бюджетних програм, що необхідно робити відповідно до статті 28 Бюджетного кодексу України, тому їм рекомендовано звернути увагу на даний факт. Вищезазначена інформація повинна бути аргументована та використовуватись в процесі виконання бюджету, зокрема, в процесі розподілу вільних залишків коштів та коштів, отриманих в результаті перевиконання дохідної частини бюджету.

В усіх аналізованих громадах при плануванні та виконанні бюджету застосовується програмно-цільовий метод. Втім, працівники фінансових підрозділів часто вважають його додатковим навантаженням, аніж ефективним методом управління фінансовими ресурсами. Більшість громад використовують лише стандартні показники ефективності/результативності, що не завжди враховують місцеві особливості та не дають змоги оцінити результативність реалізації програми в повній мірі. Результативні показники бюджетних програм часто не дозволяють оцінити реальну ефективність бюджетних видатків у різних бюджетних програмах, у більшості випадків вони є формальними по своїй суті та не відображають специфіки різних бюджетних галузей ОТГ.

Основні рекомендації полягають в наступному: сформувати робочі групи для розробки завдань та показників ефективності для бюджетних програм, які не є типовими; оприлюднювати результати діяльності робочих груп перед початком формування бюджетних запитів; проаналізувати якість застосування програмно-цільового методу, включаючи нефінансові показники, ознайомитись із кращими практиками інших органів місцевого самоврядування щодо розроблення завдань та показників бюджетних програм; проводити додаткове навчання для керівників фінансових органів та інших відділів, спеціалістів профільного напрямку та інших працівників, залучених до підготовки та виконання бюджету за програмно-цільовим методом, з урахуванням окремих потреб громади; розробити індивідуальні програми та показники, що включали б гендерні аспекти, за програмно-цільовим методом; перерозподіляти бюджетні кошти більш ефективно, враховуючи результати аналізу ефективності бюджетних програм [4]. Таким чином, питання фінансової спроможності бюджетів ОТГ є надзвичайно важливими та потребують ще більш ретельного наукового обґрунтування та правового регулювання.

*Література та використані джерела:*

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 р. № 157 – VIII (з наст. змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19?find=1&text=%E1%FE%E4%E6%E5%F2>. (Дата звернення 30.10.2019).

2. Методика формування спроможних територіальних громад: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. №214 (наст. змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>. (Дата звернення 30.10.2019).

3. Казюк Я., Демиденко С., Венцель В, Герасимчук І. Фінансова спроможність бюджетів перспективних об'єднаних територіальних громад. Порядок розрахунку. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9218>. (Дата звернення 30.10.2019).

4. С. Ноймаєр, Ю. Сибірянська, В. Венцель та ін. Результати оцінки системи управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах. Фінальний звіт (листопад 2018 р. – травень 2019 р.). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11779>. (Дата звернення 30.10.2019).

**Ключковський Ю.Б.**

**доктор юрид. наук, ст. наук. співр., доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія»**

## **КОНЦЕПЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ**

Парадоксально, але муніципальна реформа, яка сьогодні проводиться під гаслом децентралізації влади, реалізується насамперед у процесі укрупнення низових самоврядних одиниць, і тим самим відбувається віддалення цього рівня публічної влади від громадян.

Процеси укрупнення територіальних громад, започатковані прийняттям у 2015 році Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», мають суперечливий характер, оскільки не базуються на конституційних положеннях щодо місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України і далекі від добровільних засад. Однак ці процеси змушують також знову уважно подивитися на доктринальну основу місцевого самоврядування і його місце у системі публічної влади в державі. Ключовою у такому доктринальному перегляді є концепція територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування, розуміння правової природи цього суспільного явища.

Як відомо, існує декілька теорій, які претендують на пояснення природи місцевого самоврядування. Серед них основними вважаються громадівська та державницька [1, с. 86, 94; 2, с. 70]; Ю. Панейко вказував також на існування у минулому корпоративної теорії місцевого самоврядування, яка була заснована на уявленнях про місцеву громаду як об'єднання громадян [1, с. 125-126]; рудиментом цієї теорії залишається цілком неадекватний термін «член територіальної громади». В. Кравченко вказує на інші концепції – громадсько-господарську теорію, теорію муніципального дуалізму, теорію соціального обслуговування [3, с. 436-437]; усі вони намагаються вирішити або обійти принципову суперечність між громадівською та державницькою теоріями.

Зазначена суперечність має своїм витоком розуміння конституційного суб'єкта

---

самоврядування – територіальної громади. Для прихильників громадівської теорії громада – природна спільнота мешканців певного поселення, сформована на засадах самоорганізації, яка володіє а ріогіо власними правами, визнаними державою [4, с. 299, 314]. В рамках державницької теорії громада – місцевий колектив, частина народу-суверена, що існує у створених державою адміністративно-територіальній одиниці і через Конституцію та закони наділена певними повноваженнями [5, с. 120].

Сьогодні у вітчизняній правовій доктрині найбільш поширеною є громадівська теорія, яка розглядає владу місцевого самоврядування як вид публічної, однак недержавної влади. Це уявлення базується на відповідно акцентованій нормі статті 5 Конституції України, відповідно до якої народ опосередковано здійснює владу «через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Саме така інтерпретація дозволяє визнати територіальну громаду первинним, природним, «незалежним» від держави суб'єктом муніципальної влади.

В основі розуміння природного (тобто недержавного) походження право-суб'єктності територіальної громади лежить уявлення про її територіальну базу – поселення (населений пункт), який характеризується як «природна адміністративно-територіальна одиниця» [4, с. 315] на відміну від «штучних», утворених державою адміністративно-територіальних одиниць з умовними межами – районів та областей. Істотним аргументом на користь цього розуміння виступає також визнання Конституцією України кожного поселення (села, селища, міста) окремою адміністративно-територіальною одиницею (частина перша статті 133).

Проте процеси об'єднання територіальних громад, що тривають уже декілька років, практика здійснення такого об'єднання засвідчують, що уявлення про природну територіальну основу громади як суб'єкта місцевого самоврядування необхідно істотно переглянути. Новоутворені «об'єднані територіальні громади» включають території багатьох поселень різних категорій – сіл, селищ, міст, часом навіть у межах цілого сучасного району. Специфічними ознаками цього процесу об'єднання, незважаючи на задекларовану його добровільність, є цілеспрямоване державне стимулювання об'єднання громад у межах, визначених перспективними планами формування територій громад регіонів, які затверджуються Кабінетом Міністрів України, а також можливість відмови Кабінетом Міністрів України у визнанні об'єднаної громади перспективною і позбавленні фінансової підтримки при невідповідності новоутвореної громади перспективному плану. Практика судового розгляду засвідчує, що при цьому бажання мешканців окремих поселень часто ігноруються, а добровільність порушується [6].

Тим не менше новоутворені у процесі об'єднання територіальні громади мають повноваження конституційних суб'єктів місцевого самоврядування, передбачених, зокрема, статтями 140, 141 Конституції. Хоча питання узгодженості процесів об'єднання громад з адміністративно-територіальним поділом України



залишаються гострою невирішеною проблемою, ці укрупнені громади виступають у ролі найнижчої ланки здійснення влади в державі, формуючи органи місцевого самоврядування як суб'єкти владних повноважень, найбільш наближені до громадян (хоча й значно більш віддалені, ніж органи самоврядування попередніх громад). Дійсно, відповідно до пункту 1 частини першої статті 4 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування. Залишаючи без відповіді питання, чи може існувати територіальна громада, яка не має свого представницького органу, наголосимо, що рада територіальної громади обирається відповідно до статті 141 Конституції громадянами – мешканцями території юрисдикції «об'єднаної» територіальної громади.

Викладені характерні риси процесів утворення нових, укрупнених територіальних громад ставлять під сумнів аргументи прихильників громадівської теорії місцевого самоврядування. Дійсно, про природний характер територіальної основи нових громад говорити не доводиться: вони є штучними утвореннями, сформованими за участі органів виконавчої влади держави. Подібно навряд чи можна стверджувати про вже сформовані спільні інтереси мешканців різних поселень, що увійшли до складу громади. У кращому випадку такі інтереси можуть сформуватися в майбутньому; у гіршому випадку проблеми розвитку інфраструктури «об'єднаної» громади та нерівномірного розвитку окремих поселень, що увійшли до її складу (особливо у разі різного статусу – міського чи сільського – цих поселень) будуть породжувати конфлікти між інтересами мешканців окремих поселень. Отже, «спільнота» такої громади може існувати насамперед в силу законодавства держави, а не формуватися природним чином, на основі апріорних спільних інтересів усіх її мешканців.

Тим не менше, відповідно до Конституції та законів України, новоутворені територіальні громади є суб'єктами здійснення місцевого самоврядування, однак не як первинної публічної влади, властивої природним (чи навіть додержавним) утворенням, а як децентралізованої (автономізованої) виконавчої влади держави, що здійснюється територіальним колективом мешканців у визначених державою межах, як визначив місцеве самоврядування визнаний у Європі теоретик місцевого самоврядування Ю. Панейко.

*Література та використані джерела:*

1. Панейко Ю. *Теоретичні основи самоврядування*. – Львів: Літопис, 2002. – 196 с.
2. Корнієнко М. *Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право*. – 1995. – № 1(2). – С. 68-77.
3. Кравченко В.В. *Конституційне право України: навч. посібник*. – Вид. 6-те, випр. і доп. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.

---

4. Батанов О.В. *Муниципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики*. – К.: Юридична думка, 2010. – 656 с.

5. Борденюк В.І. *Міське самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії*. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

6. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б. *Деякі проблеми об'єднання територіальних громад у дзеркалі судових рішень // Децентралізація влади в Україні: перші кроки і перспективи подальшого конституційного забезпечення: тези доповідей Міжнародного круглого столу (м. Київ, 4 червня 2019 р.)*. – К.: КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. – С. 22-26.

**Солоненко О. М.**  
**канд. юрид. наук, доцент,**  
**професор кафедри конституційного права та прав людини**  
**Національної академії внутрішніх справ**

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ОКРЕМИХ РАЙОНВХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ**

Згідно положень ст. 7 Конституції України [1] в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. У цьому сенсі, у ст. 140 Конституції України [1], зазначено – місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Однак в силу подій які відбулися у 2014 році, а саме збройної агресії Російської Федерації проти України, при якій регулярні підрозділи Збройних Сил Російської Федерації здійснили масове вторгнення на територію Донецької та Луганської областей, унаслідок чого Російська Федерація окупувала значну частину Донецької та Луганської областей, перед Україною постали як політичні так і правові питання забезпечення, а відтак і реалізації права на місцеве самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей.

У 2014 році парламент України ухвалив закон «Про особливий порядок діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» [2]. Кожного року український парламент подовжує його дію на рік.

Основним змістом цього закону є тимчасовий порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей з метою створення умов для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов

для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтеграції, а також для відновлення життєдіяльності в населених пунктах у Донецькій та Луганській областях та розвитку територій.

З метою реалізації Мінського протоколу від 5 вересня 2014 року, Мінсько-го меморандуму від 19 вересня 2014 року і Мінського «Комплексу заходів» від 12 лютого 2015 року, резолюції Ради Безпеки ООН від 17 лютого 2015 року № 2202, відповідно до статті 1 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» парламент України своєю постановою [3] визначив перелік окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких відповідно до Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» тимчасово запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування.

Відповідно до означених вище нормативно-правових актів, законодавство України в окремих районах Донецької та Луганської областей на період дії особливого порядку місцевого самоврядування діє з урахуванням особливостей, визначених законом «Про особливий порядок діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» [2].

Органи місцевого самоврядування у спосіб і в межах повноважень сприяють в окремих районах Донецької та Луганської областей використанню російської та інших мов в усній і письмовій формі у сфері освіти, в засобах масової інформації і створюють можливості для їх використання у діяльності органів місцевого самоврядування, в судочинстві, в економічній і соціальній діяльності, при проведенні культурних заходів та в інших сферах суспільного життя. В окремих районах Донецької та Луганської областей законами України запроваджується особливий порядок призначення керівників органів прокуратури і судів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань. Для забезпечення узгодженої діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади можуть укладати з відповідними органами місцевого самоврядування угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів. Органи виконавчої влади сприяють розвитку в окремих районах Донецької та Луганської областей транскордонного співробітництва, спрямованого на вирішення спільних проблем розвитку, посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування окремих районів з адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації на основі угод про прикордонне співробітництво, що укладаються територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами у межах компетенції, встановленої законом. В

---

окремих районах Донецької та Луганської областей рішенням міських, селищних, сільських рад створюються загони народної міліції, на які покладається реалізація завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах цих районів. Координація діяльності загонів народної міліції з охорони громадського порядку в населених пунктах здійснюється відповідним сільським, селищним, міським головою. Загони народної міліції утворюються на добровільних засадах із числа громадян України, які постійно проживають у відповідних населених пунктах окремих районів Донецької та Луганської областей. Загони народної міліції під час охорони громадського порядку реалізують повноваження, передбачені для них законами України.

Таким чином, особливими тимчасовими сферами діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей є: - право мовного самовизначення; - можливість органів місцевого самоврядування укласти прямі угоди з Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів; - посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування окремих районів з адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації на основі угод про прикордонне співробітництво, що укладаються територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами у межах компетенції, встановленої законом; - право міських, селищних, сільських рад створювати загони народної міліції, на які покладається реалізація завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах цих районів. Такі повноваження можна схарактеризувати як «місцеві політичні» для «тимчасового спокою».

Як вбачається, чітка та визначена національна концепція порядку організації місцевого самоврядування та діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей в Україні відсутня. Скоріше вбачається політичний підтекст вимог самої Російської Федерації до України, а саме вимоги до федералізації останньої, що побічно проявляється у повноваженнях органів місцевого самоврядування окремих районів Донецької та Луганської областей, зокрема як у самостійному виборі мови у своїй публічній діяльності, зокрема й не державної; можливості укласти прямі договори з вищим та центральними органами виконавчої влади чи самостійно, на основі угоди про прикордонне співробітництво встановлювати зв'язки з іноземною державою; створювати загони народної міліції.

На думку більшості експертів, сьогодні в ситуації, яка склалася в Україні, поняття «федералізація» використовують виключно для прикриття сепаратизму, намірів розхитати, розвалити Українську державу. Оскільки на Сході України живе на власних землях не якийсь окремих народ, а етнографічна група українців –

слобожани, то за європейськими нормами їх відокремлення зветься не федералізацією, а розчленуванням єдиного цілого, тобто сепаратизмом. У цивілізованій Європі це явище не є предметом дискусій ні в парламенті, ні в мас-медіа, як в Україні. Сепаратизм є одним з найтяжчих державних злочинів, бо загрожує будь-якій нації неминучим громадянським конфліктом [4].

На наш погляд дії української влади повинні бути спрямовані на збереження цілісності країни та консолідацію українського суспільства. Тому, одним із важливих завдань місцевих органів місцевого самоврядування має бути донесення до населення окремих районів Донецької та Луганської областей та утвердження в суспільній свідомості тези щодо відсутності альтернативи унітарності України та неприйнятності ідеї зміни форми її державного устрою, форми правління та політико-правового режиму.

Головне нині завдання – це якомога ширше поінформувати суспільство про муніципальну реформу та інші ініціативи у напрямі децентралізації влади, аби зупинити федеративні настрої населення окремих районів Донецької та Луганської областей. Відтак, спочатку має бути проведена реформа місцевого самоврядування (тобто зміцнений рівень громади), і лише через певний час слід реформувати регіональний рівень. Необхідно усвідомити, що саме у децентралізації, тобто у посиленні влади громади і полягає інтерес кожного громадянина. Тоді більшість питань місцевого значення вирішуватимуться у безпосередній близькості до громадянина. Кожна особа зможе прямо брати участь у вирішенні таких питань. Відтак, з вимогами до влади треба буде звертатися не до урядових установ, а до свого місцевого голови, старости та депутатів місцевої ради.

*Література та використані джерела:*

1. Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv>. (Дата звернення: 15.10.2019).

2. Про особливий порядок діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1680-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>. (Дата звернення: 15.10.2019).

3. Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 17 берез. 2015 р. № 252-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-19>. (Дата звернення: 15.10.2019).

4. Залізник Л. Л. Україна між Сходом і Заходом. Про витоки і суть російсько-української війни 2014 р. К., Шлях, 2014. 168 с.

---

*Бобровник Д.О.,  
здобувач Інституту законодавства  
Верховної Ради України*

## **ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ГЛОБАЛІСТСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

Становлення та розвиток в Україні інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ), безумовно, є важливою ознакою демократичної правової державності, що в умовах глобалізації набуває нових якісних рис, пов'язаних з універсальним рівнем визнання загальнолюдських цінностей та прав людини як мегатренду сучасного державного та світового розвитку, а також нової і ефективної форми взаємодії особистості, територіальної спільноти, соціуму і держави.

Однак, не зважаючи на визнання МСВ на універсально-глобальному рівні, цей інститут все ж залишається суто внутрішньодержавним, насамперед, виходячи з локального розуміння його функціонування та розвитку, а також, виходячи з об'єктного навантаження (питання місцевого значення, – див. ст. 140 Конституції України [1]) та суб'єктного складу (територіальна громада та її жителі-члени, – див. ст. 140 Конституції України). Звідси, саме зважаючи на його суто локальний характер, в умовах глобалізації, через виникнення та необхідність вирішення дихотомії «глобальне – локальне», інститут МСВ набуває й глобального значення, як первинна клітина глобального суспільства на рівні якої людина проходить соціалізацію та може продукувати, проявити, вирішити, реалізувати свої життєві настанови – інтенції, потреби, устремління, інтереси, – здійснюючи свій життєвий цикл. Саме в цьому суто соціологічному навантаженні й міститься основна цінність МСВ як імперативної, іманентної та незмінної сфери життєдіяльності людини та прояву її екзистенційних інтересів, коли саме і тільки в якості члена відповідної територіальної спільноти – територіальної громади (далі – ТГ), вона може існувати, функціонувати та розвиватися в межах державно організованого соціуму.

Необхідно погодитись з вітчизняним дослідником М.О. Баймуратовим в тому, що становлення та розвиток в Україні системи МСВ європейського зразку (а на нашу думку, саме самої системи МСВ. – Авт.) є, по-перше, революційною подією, що пов'язана з відходом від тоталітарної системи державного управління та усвідомленням державою наявності системи інших інтересів, що продукують територіальні спільноти (ТГ), які не співпадають з інтересами держави, але й не суперечать ним (визнання потенціалу модернізації правової системи держави. – Авт.). По-друге, держава визнає існування у територіальних спільнот (ТГ) не тільки своїх специфічних інтересів, що детерміновані необхідністю забезпечення та супроводження достатньо повного та належного життєвого циклу кожного з членів ТГ (екзистенційні інтереси. – М.Б.) (визнання наявності у ТГ системи специфічних інтересів. – Авт.), а й здійснення такою громадою й відповідного пу-

блічного управління (визнання наявності у ТГ управлінського потенціалу. – Авт.), що у підсумку знаходить свій реальний прояв: а) у формуванні самостійного рівня публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади, що підтверджується її конституційно-правовою легалізацією (див. ст. 5 Конституції України) (застосування теорії публічної влади до МСВ. – Авт.); б) у формуванні відповідного нормативного масиву, що регламентує та регулює відповідні повноваження органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) (визнання наявності у ОМСВ самостійних компетенційних повноважень, а у підсумку, й самостійної компетенції. – Авт.) та супроводжується активними процесами конституційно-правової легітимації, яка проявляється в процесі муніципальної реформи, пов'язаної з децентралізацією повноважень органів публічної влади, зокрема виконавчої влади (організаційних, нормативних, матеріально-фінансових, кадрових тощо) (визначення прямої залежності між легітимацією компетенції ОМСВ і децентралізацією повноважень публічної влади. – Авт.); в) у передачі на локальний рівень управління у власну компетенцію ТГ та сформованих ними ОМСВ відповідних повноважень, що раніше входили у повноваження державної виконавчої влади та були делегованими на рівень МСВ, але, у будь-яку мить могли бути повернені виконавчій владі (здійснюється перерозподіл повноважень в межах двох рівнів публічної влади. – М.Б) (визнання і застосування феноменології деконцентрації повноважень органів публічної влади як засобу трансформації повноважень ОМСВ в бік формування самостійної компетенції. – Авт.). Така передача в рамках децентралізації повноважень виконавчої влади здійснюється разом з передачею фінансових та інших ресурсів під кожне повноваження (визнання формування самостійної ресурсної бази ОМСВ, за рахунок передачі їм повноважень органів виконавчої влади. – Авт.), що напряму детермінує зростання матеріально-фінансової самостійності ТГ та ОМСВ та формування ознаки самодостатності вказаних суб'єктів у вирішенні питань місцевого значення, що є основною телеологічною домінантою МСВ та його основним об'єктом [2].

Однак, на фоні внутрішньодержавного вдосконалення інституту МСВ, укріплення компетенційної бази ОМСВ та правового статусу суб'єктів та інших органів МСВ, проходять могутні процеси набуття інститутом МСВ відповідної міжнародної правосуб'єктності (далі – МПС). Причиною таких зрушень служить наявність, укріплення та перманентний прояв могутньої двосторонньої методологічної тенденції інтернаціоналізації конституційного правопорядку держав та конституціоналізації загального міжнародного права [3], що базується на взаємному впливі та посиленні взаємного зв'язку між національним конституційним правом держав-членів міжнародного співтовариства та загального міжнародного права (публічного і приватного). Більш того, з посиленням такої тенденції, яка має свій вельми помітний прагматичний прояв, починають посилюватися координація та взаємна системна співпраця зазначених двох, раніше самостійних, та, по великому рахунку, антагоністичних одна одної правових систем.



---

Такі доцентрові тенденції виникають саме в умовах глобалізації, точніше, в межах її якісно нової форми – правової глобалізації, що веде до виникнення якісно нових форм співробітництва держав в рамках єдиного глобалізованого світу з метою формування єдиного глобального правового простору. Саме в цих умовах починаються процеси впливу глобалізації та її складових на територіальну спільноту, а звідси, починають проявлятися як негативні, так й позитивні чинники в можливостях ТГ чинити спротив або сприяти глобалізації, скерованої на «знеособлення» людських спільнот, що існують та функціонують в умовах локалізму.

Отже, в умовах глобалізації, особливо її правової форми, на рівні ТГ, яка завдяки історичним, географічним, ідеологічним, інтелектуальним та іншим чинникам володіє внутрішньою логікою свого виникнення, існування і розвитку, – в межах інституту МСВ, що існує та функціонує на території відповідної держави-члена міжнародної спільноти, – завдяки компетенційним повноваженням ОМСВ, що сформовані ТГ, та діяльність яких скерована на вирішення питань місцевого значення, – тобто питань від формування, визначення, розуміння та вирішення яких залежить стабільне, оптимальне існування і функціонування ТГ та кожного з її членів-жителів відповідної території, – формується локальна система реалізації, охорони, захисту та гарантування конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, що на рівні функціонування локальному соціуму виступають як муніципальні права людини, особистості, члена ТГ.

Роль глобалізації в зазначених процесах, на перший погляд, можна визначити як прогресивну, інтерактивну, детермінуючу, демократизуючу, колабораційну. Однак, треба з необхідністю констатувати, що зрівняльна домінанта глобалізації відносно держав і народів, світоустрою і міжнародного правопорядку, – негативно впливає на існування та функціонування ТГ, її подальший розвиток, нівелюючи її загальну ідентичність, як територіально-колективного суб'єкту права, колективно-індивідуальну ментальність та соціально-аксіологічну особливість, – заради справедливості, необхідно відмітити, що саме тут глобалізація відчуває суттєвий спротив ТГ та фактично всієї системи МСВ наведеним телеологічним домінантам.

Одночасно, необхідно наголосити й на тому, що ТГ спричиняє відповідний вплив на глобалізацію за рахунок складної взаємодії з її основоположними чинниками – вона не тільки вступає з ними в комунікацію, сприймаючи основоположні настанови та тенденції глобалізації, трансформуючи своє існування, функціонування відповідно до таких чинників, а й творчо використовує їх позитивний потенціал для свого подальшого розвитку та вдосконалення з метою покращення умов життєдіяльності жителів-членів ТГ. Саме в цьому контексті можна навести приклади використання в рамках ТГ надбань мультикультуралізму, інформатизації, діджиталізації, транспортної логістики, організації ландшафтно-екологічного простору, передових технологій в будівництві, ведення місцевого господарства тощо.

*Література та джерела інформації:*

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

2. Баймуратов М.О. Співвідношення конституційно-законодавчих повноважень органів місцевого самоврядування з їх дискреційними повноваженнями в сфері захисту прав людини // *Захист прав людини та громадянина в умовах децентралізації публічної влади*: матеріали Науково-практичної конференції (м. Одеса, серпень 2019 р.). URL: <http://arssu.org.ua/archives/1121>. (Дата звернення 10.10.2019).

3. Див.: Волошин Ю.О. Феномен конституціоналізації міжнародного правопорядку на сучасному етапі міждержавної інтеграції. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-konstitutsionalizatsii-mezhdunarodnogo-pravoporyadka-na-sovremennom-etape-mezhgosudarstvennoy-integratsii>. (Дата звернення 10.10.2019).; Папаяні С.В. Інтернаціоналізація в умовах глобалізації: конституційно-правовий аналіз. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/internatsionalizatsiya-v-umovah-globalizatsiyi-konstitutsiyno-pravoviy-analiz>. (Дата звернення 10.10.2019).

**Хван Р.М.,**  
**здобувач Інституту законодавства**  
**Верховної Ради України**

## **ДО ПИТАННЯ ШОДО СТАНОВЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Становлення та розвиток публічної влади в Україні супроводжується негативними явищами, що дестабілізують процеси становлення, розвитку та вдосконалення демократичної правової державності в межах якої здійснюється муніципальна реформа, що є відповідною діяльнісно-нормативною реакцією – позицією держави до існування та функціонування особливого рівня публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади [1], що легалізована і закріплена в ст. 5 Конституції України [2], а також, одночасно, є й позицією держави, що лежить в основі її муніципальної правової політики, що тільки народжується та формується в нашій державі.

Разом з тим, диспропорції розвитку, які унеможливають належне здійснення функцій держави в умовах реалізації публічної влади, характеризуються внутрішніми та зовнішніми суперечностями, в основі яких лежать загострення проблематики реформування владних інституцій, а також об'єктивна необхідність окреслення достатньої кількості проблем політико-правового й соціально-економічного характеру та актуалізація їх вирішення [3, с. 80]. До таких важливих проблем відноситься й необхідність формування та реалізації муніципальної правової політики держави, що посилюється необхідністю реалізації муніципальної реформи, розпочатої ще у 2012 році.

---

В основі зазначеної муніципальної правової політики України повинні лежати завдання, насамперед, вибору національної моделі місцевого самоврядування (далі – МСВ) та наближення її до європейських стандартів за всіма напрямками такої профільної політики. Отже, саме тому особливості розвитку МСВ в Україні набувають усе більшої актуальності, яка «обумовлена теоретичною та практичною значущістю питань, пов'язаних з формуванням і розвитком в Україні науково обґрунтованої концепції реформування МСВ» [4, с. 148].

З урахуванням сучасних трендів децентралізації у політичній та правовій системах держави значення параметральних ознак муніципальної політики, що формується, ще не відповідає конституційним положенням, а виконання завдань та функцій МСВ не в повній мірі підкріплене матеріальними та фінансовими ресурсами. Тому у процесі реформування політичної системи, підвищується роль інституту МСВ не тільки в механізмі народовладдя, в організації управління на всіх територіальних рівнях, а й у вирішенні питань місцевого значення в інтересах жителів-членів територіальних громад, що виступають основоположним предметом-об'єктом локальної демократії (ч. 1 ст. 140 Конституції України).

На рівні доктрини муніципальної-правова політика розглядається як правова політика, що проводиться спільно органами державної влади, органами місцевого самоврядування та населенням відповідних територій – членами територіальних громад, з метою розвитку МСВ [5], його організаційного та організаційно-правового супроводження та забезпечення, як однієї з основ конституційного ладу держави. Звідси, можна зробити висновок, що участь наведених суб'єктів у формуванні, розвитку та здійсненні такої політики є різною, вона може бути оціненою з позиції їх ролі в системі публічно-правових відносин та системи телеологічних домінант, до реалізації яких скеровані їх діяльнісно-функціональні настанови.

Отже, органи державної влади є ініціаторами, нормопроектувальниками, розробниками, координаторами та виконавцями муніципальної правової політики, що володіють контрольними повноваженнями в цій сфері та мають за мету виконання органами місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) тільки тих функцій, що встановлено законом. На цьому рівні має місце особливо високий рівень державного етатизму, бо саме держава легалізує інститут місцевого самоврядування та встановлює основоположні правила його існування та функціонування через визначення його компетенційної сфери та формування відповідної муніципальної правової політики з наступним втіленням її в життя.

На рівні представницьких та виконавчих ОМСВ, що формуються безпосередньо територіальною громадою або від її імені, спостерігається не тільки готовність до виконання та практичної реалізації законодавчих настанов, а й великий потенціал власного розсуду (дискреційних повноважень) щодо порядку, форм, методів та ресурсного забезпечення виконання таких настанов. А телеологічними домінантами тут виступають, насамперед, інтереси територіальної громади. Звідси,

розуміння муніципальної правової політики та її наступне втілення в життя будуть розглядатися ОМСВ саме в контексті забезпечення колективних інтересів жителів відповідних територій, на яких існує та функціонує територіальна громада.

Рівень територіальної громади відносно формування муніципальної правової політики представляє собою самий нижчий її рівень щодо саме формування такої політики, але відносно її реалізації – він є найбільш активнішим та актуальнішим рівнем, бо саме тут виникає складний системний комплекс симбіотичних колективних, колективно-індивідуальних, колективно-групових інтересів, що виникають в межах територіальної спільноти, завдяки її існуванню в умовах повсякденності, екзистенційності, об'єктивізації синергетичної та комунікативної взаємодії. Отже саме тому на рівні територіальної громади муніципальна правова політика отримує свою підтримку, завдяки її наближенню до населення, до локального рівня управління на якому проходить темпоральний період життєвого циклу людини.

Зведення інтересів суб'єктів, що репрезентують кожний з наведених рівнів в єдину систему, синергізм у їх співвідношенні та реалізації її є запорукою формування муніципальної державної політики, що має продуктивний характер, є безконфліктною по своїй суті та оптимальною щодо своїх телеологічних домінант.

Необхідно наголосити на тому, що у вітчизняній юридичній науці активно обговорюється питання про формування муніципальної правової політики як самостійного і важливого різновиду правової політики держави. Разом з тим серед вчених відсутня єдина думка щодо природи і змісту даного феномена.

Вважаємо, що для виконання наведених вище задач, насамперед треба здійснити дефінітивне визначення муніципальної правової політики на законодавчому рівні, так як такого визначення поки ще немає. Для його визначення можна взяти за основу загальне визначення правової політики, що запропоноване О.В. Мальком, який вважає, що правова політика – це науково-обгрунтована, послідовна і системна діяльність державних і муніципальних органів по створенню ефективного механізму правового регулювання, по цивілізованому використанню юридичних засобів в досягненні таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення дисципліни, законності і правопорядку, формування правової державності і високого рівня правової культури в житті суспільства і особистості [6, с. 15]. Якщо взяти його за основу, то можна виділити й відповідні параметральні ознаки муніципальної правової політики, що дадуть змогу побудувати профільне дефінітивне визначення.

Крім того, необхідно враховувати й інші доктринальні думки. Так, вважаємо за потрібне, звернути увагу на позицію О.Ю. Рибаківа, який виділяє наступні ознаки правової політики, що носять засадничий характер та можуть бути використаними в процесі побудови муніципальної державної політики. А саме: її обов'язковою підставою є існування на чинному законодавстві держави; підпорядкування правової політики Конституції держави; відповідність правової політики інтересам

---

особистості, суспільства і держави; її опора на примусову силу держави, владний вплив якої здійснюється виключно на основі права; науковість, базування правової політики на передових досягненнях юридичної науки, з'єднані з державними підходами в області розвитку права, підвищення його ролі в житті суспільства і особистості [7, с.73].

Всі ці ознаки можна, безумовно, у принципово-статутарному та доктринально-динамічному розумінні віднести і до ознак муніципальної правової політики. Але, треба враховувати, що така політика має й свої особливості. Так, по-перше, її основними суб'єктами є ОМСВ. По-друге, муніципальна правова політика не повинна суперечити правової політики держави в цілому. Тут треба погодитись з О.В. Мальком в тому, що формування концепції муніципальної правової політики є досить гострою проблемою, адже ОМСВ повинні вміти «вписатися» в межі загальнодержавної і регіональної правової політики, вчитися грати за загальними правилами [8, с. 47]. По-третє, муніципальна правова політика здійснюється в інтересах населення, що проживає на відповідній території в межах територіальної громади (або за його участі). Так, В.В. Пилін, акцентуючи увагу на потенціал МСВ, зазначає: «З відродженням функціонування місцевого самоврядування безпосередньо там, де проживає населення, буде зроблений, мабуть, найголовніший крок для розвитку громадянського суспільства та народовладдя» [9, с. 107]. По-четверте, муніципальна правова політика це діяльність, що скерована на оптимізацію муніципально-правового регулювання через вдосконалення його основних засобів: норм права, в тому числі й тих, що прийняті в рамках локальної нормотворчості, муніципально-правових відносин, актів ОМСВ.

Вважаємо, що вирішення наведених задач буде сприяти формуванню чіткої муніципальної правової політики держави відносно подальшому розвитку та вдосконаленню інституту місцевого самоврядування в Україні, правового статусу його суб'єктів та органів.

*Література та джерела інформації:*

1. 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.

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

3. Соляник К. С. Муніципальна реформа в Україні як вимога часу // *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 2 (29). С. 80-84.

4. Бойко Ю. В. Визначення концептуальних засад проведення муніципальної реформи в Україні: порівняльно-правовий аналіз // *Вісник Маріупольського державного університету*. 2014. Вип. 7. С. 148-157.

5. Костюков А.Н. Муніципально-правовая политика и её метаморфозы. URL:

[http://www.club.bibliopskov.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=707&Itemid=95](http://www.club.bibliopskov.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=707&Itemid=95). (Дата звернення 30.10.2019).

6. Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2000. ноябрь. С. 15-27.

7. Рубаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // *Журнал рос. права*. 2002. № 3. С. 71-78.

8. Малько А.В. *Льготная и поощрительная правовая политика*. – СПб.: Юрид. центр-Пресс, 2004. 233 с.

9. Пылин В.В. Некоторые проблемы и пути развития местного самоуправления на современном этапе // *Ленинградский юридический журнал*. 2005. № 1(2). С. 102-115.

**Часова Т.О.,**  
**канд. юрид. наук,**  
**старший викладач кафедри кримінального права, процесу та**  
**криміналістики Академії праці, соціальних відносин і туризму**

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ ОРГАНАМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ**

Протидія корупційним явищам займає особливе місце в частині реалізації антикорупційної стратегії в цілому, у зв'язку із чим активно обговорюється позиція щодо формування єдиного комплексного підходу до розробки механізму реалізації такої стратегії органами муніципальної влади. Питання реалізації антикорупційної реформи торкнулось органів муніципальної влади, які виконують функції та повноваження органів місцевого самоврядування.

Питання створення механізму реалізації антикорупційної політики органами муніципальної влади є питанням актуальним та малодослідженим, а тому потребує більш детального вивчення.

В Україні діє Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 576-р, яка визначає основні засади здійснення ефективних комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції та донесення перевіреної інформації до суспільства, яка може сприяти позитивним змінам у довгостроковій перспективі, а саме: сприйнятті корупції та у моделях поведінки у ситуаціях, коли громадянин стикається з проявами корупції.

Головним завданням з реалізації стратегічних цілей визначається ефективний обмін інформацією між державними органами та суспільством у цілому шляхом забезпечення належного рівня координації та кооперації державних органів у здійсненні антикорупційних комунікацій, що забезпечить належну підтримку ан-

---

тикорупційної реформи, сприятиме раціональному використанню наявних ресурсів та дасть можливість оптимізувати витрати з державного і місцевих бюджетів на здійснення відповідних заходів [1].

На думку Задорожного С.А. темпи поширення корупційних дій в Україні свідчать, що зусилля органів державної влади у цій сфері не приносять відчутних результатів, а окремі точкові заходи не дають підстав для висновку про адекватність боротьби з цією суспільною загрозою. Ефективність антикорупційних рішень, що приймаються на вищому державному рівні та місцевою владою знижується внаслідок їх свідомого блокування чи ігнорування. І це в той час, що корупція в країні має унікальну здатність легко й швидко пристосовуватися до змін у суспільстві й державі та нового антикорупційного законодавства [2].

Соловйов В. М. стверджує, що антикорупційна стратегія, яка базується на вжитті з боку держави репресивних заходів та є малоефективною з огляду на те, що основні зусилля суб'єктів антикорупційної діяльності спрямовуються фактично на корупціонерів - ліквідацію наслідків вчинених злочинів. Доцільно розглянути антикорупційну стратегію з точки зору антикорупційної профілактики, а саме: усунення причин та умов, які зумовлюють корупцію [3, 79].

До факторів, які знижують ефективність протидії корупційним явищам можна віднести: недосконалість законодавчих норм; відсутність взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування у протидії корупції; участь бізнесу у владі; недоліки системи державних інститутів з протидії корупції; корупційна складова в правоохоронній системі та судовій системі; недостатній рівень правової обізнаності населення та інше.

Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції пропонує налагоджувати канали комунікацій для населення з метою запровадження культури реагування на корупційні прояви. Яскравими прикладами таких каналів є соціальні мережі (Facebook, Instagram), засоби телевізійного зв'язку та радіомовлення.

Особливу увагу необхідно приділяти проведенню особистих зустрічей представників муніципальної влади з громадянами. Саме при встановленні особистісного контакту між вказаними категоріями можливе правильне донесення інформації щодо боротьби з корупційними явищами. В такий спосіб органами муніципальної влади буде здійснюватися антикорупційна профілактика.

Формами проведення зустрічей можуть бути не тільки лекції, майстер-класи, але й моделювання практичних ситуацій та способів їх вирішення (кейси, метод мозкового штурму тощо). Необхідність проведення таких заходів важлива, оскільки є одним із способів реалізації антикорупційної стратегії.

Можемо зробити висновок, що корупція підвищує рівень суспільної напруги, провокує соціальну, економічну та політичну нестабільність в країні. Саме тому побудова та реалізація державної антикорупційної стратегії важлива для формування зовсім нового підходу протидії корупції. Важливою складовою антикоруп-



ційної стратегії необхідно вважати антикорупційну профілактику, яка допоможе донести громадськості можливі способи і засоби реагування на корупційні прояви та запобігти таким.

*Література та джерела інформації:*

1. *Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 576-р, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80>. (Дата звернення 20.10.2019).*

2. *Задорожний С.А. Протидія корупції як першочергове завдання місцевої влади. Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління. 2014 № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=723>. (Дата звернення 20.10.2019).*

3. *Соловійов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія / В.М. Соловійов. – Київ: Інститут законодавства ВРУ, 2012 - 508 с.*

**Леонов О.С.,**  
**аспірант Інституту законодавства**  
**Верховної Ради України,**  
**суддя Малинівського районного суду м. Одеси**

## **СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ГАРАНТІЯ ІСНУВАННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

Становлення в Україні інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) (див.: розділ XI Конституції України [1]), як феномену локальної демократії, а потім й системи місцевого самоврядування (див.: ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [2]) – явилися подіями великого історичного та правового значення, бо вони знаменували собою: а) становлення та конституційне закріплення єдиної системи публічної влади, що складається з двох рівнів: 1) публічної державної та 2) публічної самоврядної (муніципальної) влади (ст. 3 Конституція України); б) закріплення територіальної громади (далі – ТГ) – сукупності жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста як первинного суб'єкта МСВ (див. ст. 140 Конституції України); в) закріплення системи локальних інтересів, що продукує територіальна громада, як первинний суб'єкт МСВ, та сформовані нею органи місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що не співпадають з державними інтересами, але й не суперечать ним [3, с. 45]; г) наділення ТГ та інших суб'єктів МСВ відповідними повноваженнями, а ОМСВ відповідною компетенцією (сукупністю предметів відання та компетенційних повноважень), що дало їм змогу та можливість

---

приймати участь у соціальному управлінні на локальному рівні функціонування соціуму; г<sup>2</sup>) конституційне і законодавче оформлення того сегменту локального соціуму – сфери МСВ, в якій функціонує ТГ, інші суб'єкти і ОМСВ, де фактично реалізується життєвий цикл людини; д) конституційне і нормативне оформлення того сегменту локального соціуму де продукуються, проявляються, реалізуються та гарантуються права і свободи людини, – спочатку проявляючись у відповідних інтенціях, екзистенційних устремліннях, потребах, інтересах конкретної людини, що функціонує в колективній спільноті – ТГ, причому більшість з цих прав носять колективний характер, вони є проявом внутрішньої потреби людини, що обумовлені її відповідними об'єктивними екзистенційними настановами; е) конституційне і нормативне оформлення того нормативно-соціального простору в якому права і свободи людини, що спочатку є характерними і актуальними для конкретного індивідуума, потім стають колективними, а потім й дублюють і реалізують конструкцію конституційних прав і свобод, реалізуючись на локальному рівні функціонування соціуму, – тобто там, і тільки там де реально функціонує фізична особа, – та які отримали назву муніципальних прав людини (особистості, члена ТГ); є) формування простору захисту прав і свобод МСВ, його суб'єктів та органів, в том числі й судового захисту, треба розцінювати як природний, закономірний, процесуально-обґрунтований, конотаційно-детермінований, нарративно-оптимальний та нормативно-технологічний результат їх правового статусу, закріпленого в Конституції України та чинному законодавстві держави.

Отже, захист прав і свобод МСВ, його суб'єктів та органів виступає завершальною стадією в процесуальному ланцюжку з нормативізації, нормопроекування, нормотворчості, регламентації, регулювання, реалізації і гарантування прав і свобод наведених суб'єктів конституційного та муніципального права, що надані ним законодавством держави. Більш того, по великому рахунку, судовий захист виступає мега гарантією реалізації зазначених прав і свобод, що завершує внутрішньодержавну систему захисту прав і свобод людини, а в передбачених Конституцією України випадках (п. 4 ст. 55 Конституції України) дає змогу користуватися міжнародною системою захисту прав і свобод людини, що передбачена на основі норм міжнародних договорів. Звідси, об'єктивно посилюється науковий та прагматичний інтерес до визначення онтологічної сутності судового захисту прав і свобод МСВ, його суб'єктів та органів.

Визначаючи право на судовий захист, саме як конституційне право, необхідно зробити декілька зауважень методологічного характеру, що будуть, по-перше, сприяти визначенню його онтологічних засад; по-друге, визначенню ролі і значення судового захисту в умовах демократичної правової державності; по-третє, визначенню його характерологічних критеріїв. Отже, необхідно враховувати:

А) онтологічні критерії: а) судовий захист є комплексним правовим інститутом, що складається з норм різних галузей права, і, відповідно, його дослідженням

займаються вчені різних галузей права (полігалузевий критерій. – Авт.); б) особливу увагу слід приділяти аналізу реалізації права на судовий захист саме в його конституційному розумінні та визначенні, що закріплюється в конституційному праві України, як єдиній фундаментальній та профілюючій галузі національної правової системи та конституційному законодавстві, як єдиній його галузі, що містить основоположні нормативно-правові акти, що конституують та інституціоналізують національну систему законодавства (конституційно-домінантний критерій. – Авт.); в) Конституція України (ст. 3) проголосила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека (основоположні суб'єкти і об'єкти правового захисту. – Авт.) визнаються найвищою соціальною цінністю. Крім того, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Тобто: а) найвища соціальна цінність прав і свобод людини і громадянина забезпечується правосуддям; б) відповідальність держави за свою діяльність, насамперед, включає покладення на неї обов'язку визнавати, дотримуватися і захищати права і свободи людини і громадянина; в) наведені правові положення є логічним продовженням конституційних норм, згідно з якими державний захист прав і свобод людини і громадянина в Україні, в тому числі й судовий захист, гарантується (конституційно-облігаторний критерій. – Авт.); г) за своєю суттю право на судовий захист виступає одним з основних прав людини і громадянина, оскільки є нормативно-процесуальною гарантією всіх інших прав і свобод людини і громадянина, навіть незалежно від реалізації принципу автономії волі – воно існує апіорі (основоположно-процесуальний критерій. – Авт.); г') право на судовий захист треба розглядати та оцінювати як одне з основних невідчужуваних прав людини, яке одночасно виступає і як матеріально-процесуальна гарантія, і як нормативно-процесуальний засіб забезпечення всіх інших прав і свобод – саме в цьому бачиться його функціонально-конотаційна особливість і основна праксеологічна цінність (технологічний критерій. – Авт.); д) судовий захист є одним з видів державного захисту прав і свобод людини і громадянина, тому: 1) він оцінюється як механізм примусового забезпечення гарантій таких прав і свобод, встановлений державою, але через систему спеціалізованих державних органів – судів; 2) в силу того, що судовий захист здійснюється самостійним і незалежним у системі державної влади органом правосуддя, спеціально призначеним для забезпечення своєї діяльністю прав і свобод людини і громадянина, вона займає особливе місце серед засобів державного захисту; 3) звідси, судовий захист, будучи державним, юридичним захистом, що здійснюється професійними органами правосуддя, є найбільш ефективним з усіх вироблених світовою практикою способом охорони прав особистості; 4) тому в державно-правовому механізмі забезпечення прав і свобод людини судовому захисту відводиться особлива та чільна роль (критерій ефективності. – Авт.); е) судовий захист прав людини і громадянина в умовах ординарного функціонування демократичної правової

---

державності, по великому рахунку, є вимушеним заходом, бо його застосування напряду пов'язане з наявним порушення прав і свобод людини і громадянина, а також з порушенням їх законних інтересів, що випливають з зазначених прав (критерій екстраординарності. – Авт.); е) у науці судовий захист має поліпредметне визначення: його розглядають як: 1) інститут конституційного права; 2) суспільні відносини; 3) державну функцію [6, с. 225]; 4) феномен правосуддя; 5) гарантія доступу до нього; 6) основний спосіб реалізації права громадян на державний захист прав і свобод, гарантований державою і реалізований за допомогою незалежної судової системи; 7) складова частина правоохоронної функції держави [7, с. 46]; 8) самостійну державну функцію [8] (критерій поліпредметності. – Авт.); ж) судовий порядок є універсальним і ефективним способом захисту прав і свобод особистості, а тому дозволяє з певною часткою впевненості розглядати його як найбільш досконалий з усіх відомих світовій людській цивілізації методів і засобів забезпечення прав особистості. Тому можна зазначити, що судовий порядок захисту прав є зальним надбанням людства, що забезпечує реальну дію прав і свобод [9, с. 233], їх ефективність і доступність для всіх [10, с. 16] (критерій загального надбання людства. – Авт.); з) судовий порядок захисту прав базується на суттєвому, демократично організованому компетентному суді, що керується при розгляді справ принципами змагальності, гласності, захисту прав і свобод, – отже, можна стверджувати, що ідея прав і свобод людини і громадянина завжди була невіддільною від їх захисту в суді (засадничий критерій. – Авт.);

Б) нормативні критерії: а) право на судовий захист в обов'язковому порядку повинно спиратися на матеріальне і процесуальне нормативне супроводження і забезпечення, мати юридичні засоби своєї реалізації, задавати параметри, визначати характер і зміст правових засобів їх реалізації [11, с. 10] (критерій нормативного і процесуального супроводження та забезпечення. – Авт.); б) особливе значення судової форми захисту прав обумовлено тим, що суди при розгляді справи повинні досліджувати по суті всі фактичні обставини, а не обмежуватися лише встановленням формальних умов застосування норми [12] (сутнісно-фактологічний критерій. – Авт.); в) рівень судового захисту виступає основним показником правового характеру держави і демократичності суспільства (аксіологічний критерій. – Авт.). Недарма, на слушну думку О.А. Фоміна, розширення кола охоронюваних законом прав особистості, поглиблення їх змісту в умовах різноманіття сучасних економічних і соціальних зв'язків покладає на суд особливу відповідальність і піднімає його значення як фактору утвердження економічної і соціальної стабільності, як основного гаранта реалізації прав і свобод громадян [13, с. 35]; г) відсутність судового захисту прав і свобод людини, у випадку, коли вони не підлягають фактичному судовому захисту в силу будь-яких обставин і причин, не тільки нівелює їх соціальне призначення, а й позбавляє їх правового значення (екзистенційно-онтологічний критерій. – Авт.). Отже, тут можна погодитись з позицією В.С. Шев-

цова, що судова захищеність утворює одну з найістотніших складових механізму забезпечення права [14, с. 246];

В) доктринальні критерії: а) розглядаючи судовий захист прав людини, А.Н. Ведерников вказує на складну структуру і багатоаспектність цього правового інституту, який надає особистості можливість звернутися до суду за захистом своїх прав, свобод, законних інтересів, захищати їх особисто або шляхом залучення до цього адвоката (захисника) і отримати задоволення своїх прав і свобод [15, с. 81] (критерій інструментальної багатоаспектності. – Авт.); б) судовий захист прав і свобод, на думку С.В. Астратової, являє собою гарантовану і забезпечену державою універсальну можливість кожного відновити свої порушені чи оспорювані права і свободи шляхом звернення до суду з метою винесення і виконання судового рішення, а також запобігти необґрунтованому і незаконному обмеженню конституційних прав і свобод в законодавчо закріпленій процедурі судового розгляду, яка характеризується відсутністю ініціативи суб'єкта, що захищається [16, с. 77] (критерій універсальності. – Авт.); в) судовий захист прав, свобод і законних інтересів, на думку О.В. Малька, В.В. Субочева та А.М. Шерієва, це не тільки невід'ємний елемент блоку особистих (цивільних, громадянських. – Авт.) прав і свобод індивіда, але і гарантія реалізації прав і інших форм дозволів в політичній, економічній, культурній, соціальній та інших сферах, причому як індивіда, так і необмеженого суб'єктного складу учасників правовідносин [17, с. 46] (суб'єктно-гарантуючий критерій. – Авт.); г) суд займає центральне місце в досить великому державно-правовому арсеналі інститутів і засобів, покликаних реально забезпечити права, свободи і законні інтереси людини, тому судовий захист, на думку О.В. Малька і В.А. Терьохіна, будучи державним і в той же час правовим захистом, є найбільш цивілізованою і ефективною з усіх вироблених світовою практикою форм охорони особистості [18, с. 7] (системно-домінуючий критерій. – Авт.).

Г) міжнародно-правові критерії: а) основоположні принципи і форми здійснення судового захисту прав і свобод людини передбачені в різних міжнародно-правових актах (критерій міжнародно-правової стандартизації. – Авт.). Так, у ст. 8 Загальної декларації прав людини 1948 року спеціально вказується, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [19]. Пункт 3 ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року закріплює положення про те, що кожна держава-учасниця зобов'язується: а) забезпечити всякій особі, права і свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні; б) забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими органами влади або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою дер-

---

жави, і розвивати можливості судового захисту [20]. Тобто, можна констатувати, що з системного аналізу наведених вище міжнародних норм випливає, що: а) судовий захист прав і свобод людини розуміється як ефективне поновлення в правах; б) така телеологічна домінанта реалізується незалежним судом на основі справедливого судового розгляду; в) такий справедливий розгляд передбачає забезпечення змагальності та рівноправності сторін, в тому числі надання ним достатніх процесуальних правомочностей для захисту своїх інтересів при здійсненні всіх процесуальних дій; г) результат таких процесуальних дій має суттєве значення для визначення прав і обов'язків [21, с. 181].

Г) локально-самоврядні критерії: а) Конституція України передбачає безпосередній судовий захист прав ТГ (прав МСВ), а не тільки судовий захист ОМСВ (ст. 145) (критерій конституційності. – Авт.); б) Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року [22] також закріплює як одну з основних гарантій МСВ право на судовий захист в ст. 11, яка так і називається – “Правовий захист місцевого самоврядування” (міжнародно-правовий критерій. – Авт.); в) особливе місце в гарантуванні та забезпеченні прав МСВ та прав і законних інтересів ТГ займає Конституційний Суд України (критерій конституційної юрисдикції. – Авт.). Конституційний контроль відноситься до числа ефективних засобів забезпечення верховенства Конституції, верховенства права, що є головним атрибутом будь-якої демократичної держави. Суд відіграє важливу роль у захисті конституційних принципів МСВ [23] та забезпеченні балансу інтересів між правами ТГ і забезпеченням додержання Конституції, законів України, органами державної влади, органами та посадовими особами МСВ. Тут варто відмітити Рішення Конституційного Суду України у справі за зверненнями жителів міста Жовті Води [24], в якому зазначено, що “частину першу статті 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене” (конституційно-облігаторний критерій. – Авт.); в) судовий захист прав ТГ (прав МСВ) передбачає врахування особливих специфічних інтересів, що системно та перманентно продукуються в сфері МСВ на рівні ТГ її жителями-членами ТГ, та які М. О. Баймуратов визначає як: а) інтереси території, на якій функціонує ТГ; б) інтереси самої ТГ; в) інтереси конкретного жителя-члена ТГ [25, с. 46-47]; г) особливістю судового захисту прав ТГ (прав МСВ) є те, що сфера МСВ є фактично сферою реалізації конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, які, завдяки локальному характеру їх реалізації трансформуються в муніципальні права і свободи



людини (особистості, жителя-члена ТГ) (гуманістичний критерій. – Авт.). Звідси, саме МСВ набуває своєї ролі і значення в контексті сфери не тільки реалізації прав і свобод людини, а й сфери продукування специфічних екзистенційних інтересів, що ведуть до виникнення нових прав і свобод людини, які легітимуються на рівні ТГ, і в перспективі можуть бути легалізовані державою на конституційному рівні; г<sup>7</sup>) судовий захист прав ТГ (прав МСВ) є яскравим прикладом існування і захисту муніципалізму, який відноситься до числа абсолютних цінностей конституційного рівня (аксіологічний критерій. – Авт.). На думку О.В. Батанова, муніципалізм – це система муніципальних ідей і фундаментальних принципів МСВ, порядок його організації і функціонування, сукупність інститутів, що забезпечують реалізацію і захист прав і свобод особистості на локальному рівні, а також механізми, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади [26].

Разом з тим, необхідно й враховувати, що муніципалізм оцінюється як історично еволюційний і закономірний етап лібералізації і демократизації суспільно-політичного життя держав, що детермінується об'єктивними потребами розвитку соціуму і необхідністю вироблення гарантів соціального функціонування. Більш того, враховуючи, що це об'єктивно необхідний процес функціонування цивілізованих демократичних держав на основі принципів верховенства права і визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю – судовий захист прав МСВ стає тут універсальним засобом гарантування реалізації основоположних засад демократичної державності та засобом існування локальної демократії (ретроспективно-універсальний критерій захисту прав МСВ. – Авт.).

*Література та джерела інформації:*

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. Ст. 170.
3. Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // Дисс... д-ра юрид. наук. – Одесса, 1996. 498 с.
4. Див., наприклад: Прокуратура Украины и местное самоуправление: проблематика защиты муниципальных прав личности: монография / М. А. Баймуратов, А. Е. Егоров. – Сумы: Унив. кн., 2012. 239 с.; Барвіцький В.Ю. Судовий захист прав і законних інтересів територіальних громад: зарубіжний досвід. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Nvami\\_pr\\_2012\\_2\\_14.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvami_pr_2012_2_14.pdf) (Дата звернення 30.10.2019).
5. Див.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. – М.: Норма, 2008. 592 с.



- 
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2005. 764 с.
7. Толкачев Х.Б., Хабибуллин А.Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристики, особенности реализации. – Уфа, 1990. 159 с.
8. Дзыбова С.Г., Парасюк Е.А. К вопросу о содержании института судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в правовом государстве. URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/18769>. (Дата звернення 30.10.2019). (Дата звернення 30.10.2019).
9. Коментар до Конституції України / під ред. В. Мусіяки. – К.: ЦУЛ, 2011. 544 с.
10. Зорькин В.Д. Интеграция европейского конституционного пространства: вызовы и ответы // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 14-23.
11. Соловых С.Ж. Роль субъективных процессуальных прав в механизме реализации права на судебную защиту // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 4. С. 8-13.
12. Дзыбова С.Г., Парасюк Е.А. К вопросу о содержании института судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в правовом государстве. URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/18769>. (Дата звернення 30.10.2019). (Дата звернення 30.10.2019).
13. Фомин А.А. Суцність і содержание права граждан на судебную защиту // Администратор суда. 2009. № 4. С. 34-37.
14. Шевцов В.С. Право и судебная власть в Российской Федерации. – М., 2003. 366 с.
15. Ведерников А.Н. О понятии и сущности конституционного права личности на судебную защиту // Вестник Томского гос. ун-та. 2011. № 348. С. 80-81.
16. Астратова С.В. К вопросу о содержании конституционного права на судебную защиту прав и свобод человека и гражданина // Российский юридический журнал. 2013. № 6. С. 73-77.
17. Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. – М., 2010. 192 с.
18. Малько А.В., Терехин В.А. Субъективные права, свободы и законные интересы личности как самостоятельные объекты судебной защиты // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 4. С. 7-18.
19. Загальна Декларація прав людини: Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. – ООН, 2015. 12 с.
20. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 19 грудня 1966 року. – ООН, 2015. 18 с.
21. Француз Т. І. Роль і місце судової влади в процесі захисту прав і свобод людини // Держава і право. 2001. № 9. С. 179–185.
22. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. – РС, 2005. 14 с.
23. Захист прав місцевого самоврядування // Конституція України в актах Конституційного Суду України (аналіт. огляд та комент.) / Стрижак А. А. – К.: Ін Юре, 2010. 631 с.
24. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року № 9-зп у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124

*Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) // Вісник Конституційного Суду України. 1998. № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97>. (Дата звернення 30.10.2019).*

25. Баймуратов М.А. *Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // Дисс... д-ра юрид. наук. – Одесса, 1996. 498 с.*

26. Батанов А. В. *Современный европейский муниципализм как феномен человеческой цивилизации. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-evropeyskiy-munitsipalizm-kak-fenomen-chelovecheskoy-tsivilizatsii>. (Дата звернення 30.10.2019).*

**Домбровська О.В.,**  
**канд. юрид. наук, доцент,**  
**доцент кафедри конституційного, адміністративного та**  
**фінансового права Академії праці, соціальних відносин та туризму**

## ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Протягом 2015-2019 рр. в Україні продовжується реформа місцевого самоврядування, яка спрямована на створення спроможних територіальних громад. Нові об'єднання виходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом та отримують нові повноваження. Дотримання принципу субсидіарності передбачає, що найбільші повноваження мають ті органи влади, які є найближчими для людей. Відтак, об'єднані територіальні громади (ОТГ) отримують повноваження, пов'язані із плануванням розвитку громади та формуванням бюджету; стимулюванням економічного розвитку та залученням інвестицій; управлінням земельними ресурсами; розвитком місцевої інфраструктури; наданням житлово-комунальних послуг; організацією пасажирських перевезень на території громади; громадської безпеки та пожежної охорони; наданням соціальних та адміністративних послуг; первинної медичної допомоги; освіти та культури.

Попри те, що сама реформа критично необхідна та цілком справедливо вважається однією з найбільш успішних в Україні, в той же час її подальший прогрес і сталість напруму залежать від спроможності держави та самих громад ефективно трансформувати конфлікти, що виникають, а також попереджати виникнення гострих суперечностей. Зрозуміло, що будь-які суспільні перетворення зачіпають інтереси певних сторін, тому неодмінно супроводжуються конфліктами.

Асоціація сприяння самоорганізації населення визначає сім найбільш поширених причин конфліктів [1, с. 5-12], які нині зустрічаються в об'єднаних територіальних громадах:

1. Протиріччя, успадковані з часу об'єднання. Для вирішення цього типу конфліктів дуже важливо, аби сторони протистояння побачили очевидні вигоди від об'єднання громад. Це може бути збільшення фінансування з місцевого бюджету, розвиток інфраструктури, поява нових робочих місць, реалізація локальних про-

---

ектів у периферійних селах тощо. Крім того, важливо, аби ті населені пункти, які протидіяли об'єднанню, бачили, що з їхніми інтересами рахуються, а до думки – дослухаються. Тому залучення їх жителів до процесу розробки й ухвалення рішень набуває в таких громадах принципового значення.

2. Невдоволення практикою розподілу ресурсів між внутрішніми громадами. Такі конфлікти можуть розгортатися як між адміністративним центром та периферією, так і виключно між периферійними населеними пунктами. Для вирішення цього конфлікту місцевим радам доцільно налагоджувати та підтримувати системну комунікацію з громадянами, використовуючи всі можливі канали. Жителям необхідно чітко пояснювати зміст і мету всіх рішень, що приймаються; залучати їх до розробки відповідних сценаріїв; намагатися спільно шукати консенсусні або компромісні рішення, а не просувати вже заздалегідь прийняті.

3. Оптимізація соціальної інфраструктури, насамперед мережі закладів освіти та охорони здоров'я. Останнім часом цей тип конфліктів став чи не найбільш поширеним в ОТГ. Цьому сприяла активна секторальна децентралізація в галузях освіти та охорони здоров'я. Головна проблема в діяльності місцевої влади, яка призводить до цього типу конфліктів, полягає у відсутності належної комунікації з громадою від самого початку процесу оптимізації. У цьому контексті, крім розвитку комунікації, органам та посадовим особам місцевого самоврядування також доцільно застосовувати компенсуючі заходи. Наприклад, це може бути фінансування проекту, якого жителі сильно потребують. Такий підхід продемонструє готовність керівництва громад не лише ліквідувати об'єкти інфраструктури через їх неефективність, але й вкласти кошти у створення нових.

4. Протиріччя навколо земельних питань. Згідно зі статтею 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] одним із принципів добровільного об'єднання територіальних громад є принцип економічної ефективності. Відповідно до статті 142 Конституції України [3] матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, поміж іншого, є земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

За 2019 рік 646 громад отримали майже 1,5 млн гектарів землі у рамках загальної децентралізації влади, головною метою якою було дати селищним громадам інструменти для власного утримання. Процес передачі землі сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад стартував у лютому 2018 року. Підставою було розпорядження уряду, але жодним іншим чином цей процес на законодавчому рівні не було закріплено.

Наразі земля, фактично, знаходиться під контролем Держгеокадастру. Більше того, сам процес має велику кількість прогалин, а державні органи на місцях намагаються маніпулювати ним. У теорії передача та подальше використання цих земель надають ОТГ великий фінансовий ресурс, створюють можливості для

розвитку. На практиці громади стикаються з великою кількістю проблем та обмежень. Перша та найсуттєвіша проблема - інвентаризація земель. Проведення всього спектру землевпорядних робіт потребує великих фінансових вливань, яких у більшості громад нема. Крім того, в Держгеокадастрі відсутня інформація по більшій ніж 20% земель. Документи на землю зберігаються здебільшого в паперовому вигляді. Яскравим є приклад Чкалівської ОТГ в Харківській області. Держгеокадастр пропонував передати у власність громади 1155,7 гектарів земель. Проведення інвентаризації з боку громади показало значно більші цифри. Як наслідок у комунальну власність громади було передано 3800 гектарів. Тобто громада змогла відстояти в 3 рази більше земель, ніж нарахував державний орган [4].

Друга проблема – помилки у формуванні земельних ділянок. У результаті площа та межі великої кількості земельних ділянок не співпадають з даними у документах. Іншим проявом цієї проблеми є їх накладення на суміжні території. Мешканці не знають, що конкретно їм належить. А орендарі землі, навіть намагаючись діяти згідно з законом, можуть порушувати його, навіть не знаючи про це.

Третя проблема - більшість земель вже передана в користування. Як наслідок громада лише в теорії отримує великий ресурс, але жодним чином не може вплинути на нього. Більше того, в разі передачі у власність громади вже орендованої ділянки, має бути отримана згода від орендаря. Після закінчення оренди, ділянки виставляються на аукціон, де перемагає той, хто зможе запропонувати найвищий відсоток орендної плати. І найчастіше таким переможцем буде не місцевий фермер, а великий агрохолдинг, зареєстрований не на території громади. Як наслідок податки сплачуватимуться за місцем реєстрації, а не до місцевого бюджету.

5. Невдоволення ефективністю місцевої влади, якістю надання послуг. Йдеться про ситуації, коли будучи невдоволеними рішеннями і/або діями місцевої влади, ефективністю вирішення проблем, якістю надання послуг тощо, жителі (або їх частина) вдаються до яких-небудь активних дій, протестів, спрямованих проти самої влади, її окремих представників або ж на захист власних прав та інтересів. Виникнення таких конфліктів вимагає від влади налагодження системної комунікації з громадою та максимального включення жителів у процес розробки, прийняття та виконання рішень.

6. Протистояння в середовищі місцевої управлінської еліти. Приміром, це можуть бути конфлікти між головою громади і депутатським корпусом місцевої ради; між головою і старостою; гострі конфлікти між депутатами, які відображаються на всій громаді та ін. У конфліктну взаємодію можуть також бути втягнуті представники політичної еліти регіонального і центрального рівня та впливові бізнес-структури. Сторони таких конфліктів, як правило, добре організовані та мають хорошу ресурсну базу, тож готові до тривалого протистояння. Натомість, програють від них самі жителі, які не будучи настільки організованими, змушені бути або пасивними спостерігачами, або одним з інструментів у боротьбі сторін. Хоча саме позиція організованої громадськості в таких конфліктах здатна відіграти вирішальну роль, а чітка

---

підтримка громадою однієї зі сторін може повністю змінити хід подій.

7. Структурні суперечності між рівнями влади громад і районів. Процес об'єднання громад поступово призводить до того, що районна ланка управління в її нинішньому вигляді стає зайвою. При чому це стосується як районних рад, так і значною мірою районних державних адміністрацій. Тому в районах, де всі або більшість громад об'єдналися, зникає сенс в існуванні районної ради як такої, а повноваження РДА суттєво звужуються. Особливо відчутні вони в ОТГ, межі яких співпадають або майже співпадають із територією всього району.

Таким чином, можна зробити висновок, що успіх розвитку ОТГ полягає, з одного боку, у наполегливій праці спеціалістів високого рівня, фахівців різних сфер діяльності; визначені всіх можливих елементів надходження коштів до бюджету ОТГ; стратегічного планування кошторису ОТГ та розумне використання коштів за пріоритетними напрямками і поставленими задачами ОТГ. А з іншого боку, у законодавчому забезпеченні різних аспектів діяльності ОТГ, особливо пов'язаних з земельним питанням.

*Література та джерела інформації:*

1. Колесников О., Калашинікова О., Баласанян В., Дзюпин М. Конфлікти в об'єднаних територіальних громадах: типи, причини, форми, наслідки. - Кропивницький, 2018. – 36 с.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. №157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Дата звернення 29.10.2019).

3. Конституція України від 28.06.1996 року (в редакції від 21.02.2019 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (Дата звернення 29.10.2019).

4. Миклашук І. Передали на місця? Три проблеми з землею для ОТГ // Економічна правда. – 19 квітня 2019. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/04/12/646954/> (Дата звернення 29.10.2019).

**Бочарова Н.В.**

**канд. іст. наук, доцент кафедри загально-правових дисциплін  
Дніпровського гуманітарного університету**

## **БОРЬБА З КОРУПЦІЄЮ В ЄС НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ І «ПАКТИ ДОБРОЧЕСНОСТІ»**

Борьба з корупцією є однією з гострих проблем сучасного суспільно-політичного розвитку України. У проєкті Закону України Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019-2023 роки, розробленим Центром політико-правових реформ, зокрема, зазначено: «Корупція, попри початі і частково проведені реформи, прийняття низки важливих антикорупційних законів і створення антикорупційних інституцій, продовжує залишатися однією з найбільш болючих і гострих проблем українського суспільства. Сподівання Помаранчевої революції і Революції гідності щодо корінної зміни глибоко ко-

румпованої та контрольованої олігархами політичної системи так і не здійснилися».

За таких умов особливу актуальність має досвід боротьби з корупцією у світовій практиці, в тому числі у Європейському Союзі, зважаючи на обраний Україною європейський вектор розвитку. У ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014) наголошено, що «верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією ... є головними принципами для посилення відносин між Сторонами».

Європейський Союз розглядає корупцію як загрозу верховенству права, стабільності демократичних інститутів, правам і свободам людини, соціальному і економічному прогресу і відносить цю проблему до числа найбільш актуальних. Корупція визначена серед особливо тяжких злочинів у ч. 1 ст. 83 Договору про функціонування ЄС. На цій основі у Європейському Союзі був сформований антикорупційний блок спеціальних конвенцій і створений інституційний механізм для реалізації норм по боротьбі з корупцією [1].

Одночасно заходи по протидії корупції були розроблені на рівні регіональної політики ЄС, яка являє собою систему цілеспрямованої диференційованої підтримки регіонального розвитку в ЄС. Сучасна європейська регіональна політика, визначена у програмному документі «Європа 2020», має такі основні напрямки: 1) сприяння економічному зближенню, щоб допомогти менш розвиненим регіонам, які розташовані в основному в нових країнах-учасниках зменшити своє відставання від більш розвинених країн; 2) широкі заходи, спрямовані на поліпшення регіональної конкурентоспроможності та зайнятості; 3) сприяння співпраці між регіонами і країнами, щоб зменшити економічне значення національних кордонів [2].

В процесі розвитку ЄС були створені три основних джерела фінансування заходів регіональної політики:

- Європейський фонд регіонального розвитку (European Regional Development Fund, ERDF), зосереджується на ініціативах, пов'язаних з економічним зростанням, зайнятістю і конкурентоспроможністю, включаючи інвестиції в інфраструктуру;

- Фонд згуртування (Cohesion Fund), більше зосереджується на транспортній і екологічній інфраструктурі, включаючи поновлювані джерела енергії;

- фінансування в рамках Європейського соціального фонду спрямовується на інвестиції в людський капітал у сфері освіти і професійної підготовки [3].

У період з 2014 по 2020 рік ЄС інвестує 325 мільярдів євро для забезпечення зростання та робочих місць, а також для подолання змін клімату, енергетичної залежності та соціального відчуження [4]. Зрозуміло, що такі великі фінансові потоки потребують ретельного контролю за їх використанням. В цьому плані ЄС звернувся до практики укладання так званих Пактів доброчесності (Integrity Pacts), націлених на встановлення громадського контролю за діяльністю Структурних



---

фондів та Фонду згуртування Європейського Союзу.

Пакти доброчесності були розроблені як інструмент запобігання корупції в державних контрактах завдяки зусиллям Transparency International – міжнародної неурядової організації, яка базується в Берліні ( Німеччина) і була заснована у 1993 році. Її некомерційна мета - вживати заходів щодо боротьби зі світовою корупцією за допомогою антикорупційних заходів громадянського суспільства та запобігання злочинній діяльності, що виникає внаслідок корупції [5].

Свою назву Пакти доброчесності отримали завдяки концепції доброчесності бізнесу, розробленої в рамках Організації економічного співробітництва і розвитку, куди входить більшість держав-членів Європейського Союзу [6].

Пакт про доброчесність – це як формалізований і підписаний документ, так і підхід до публічних контрактів, який зобов’язує замовників та учасників торгів дотримуватися найкращої практики та максимальної прозорості. Третій актор, як правило, організація громадянського суспільства стежить за процесом та взятими сторонами на себе зобов’язаннями. Пакти про доброчесність існують з 1990-х років . Вони допомагають економити гроші платників податків, забезпечують ефективне постачання для інфраструктурних проєктів та інших громадських робіт, закривають шляхи для незаконного отримання вигоди.

У 2016 р. в 11 державах-членах ЄС (Португалії, Греції, Італії, Латвії, Литві, Польщі, Чехії, Угорщини, Румунії, Болгарії, Словенії) було підписано 17 таких Пактів [7]. Цей пілотний проєкт включив широкий спектр заходів: від захисту від повеней та будівництва доріг до будівництва трамваїв. Процедура підписання полягає в наступному: економічний оператор, який претендує на контракт, підписує з замовником Пакт доброчесності, в якому обіцяє утримуватися від корупційних дій. Для забезпечення підзвітності та легітимності такий пакт підкріплюється договором з організацією громадянського суспільства, зобов’язуючим її стежити за тим, щоб всі сторони виконували свої зобов’язання.

Юридично обов’язковий, Пакт доброчесності зобов’язує всі сторони дотримуватися найкращої практики боротьби з корупцією протягом строку дії договору та дозволяє громадським організаціям переконатися, що це відбувається насправді. Моніторингові органи слідкують за усім процесом закупівель - від розробки тендеру до виконання договору. Вони зобов’язують до максимальної прозорості, а всі звіти та результати моніторингу постійно публічно публікуються.

Три роки існування практики укладання Пактів доброчесності підтвердили їх ефективність, визнано, що вони сприяють викоріненню корупції та підвищенню суспільної довіри до проєктів, які користуються фінансами ЄС. Для найбільш сумлінних учасників програми укладання Пактів доброчесності Генеральний директорат Єврокомісії, який відповідає за проведення регіональної політики, запровадив спеціальну премію за видатні досягнення в галузі «відкритого належного управління».

Отже, в ЄС була сформована унікальна система протидії корупції на регіональ-



ному рівні. Цей досвід може бути корисним для України, де проблема боротьби з корупцією вельми актуальна.

*Література та джерела інформації:*

1. Див. докладно: Кочеткова О.В. Конвенционный механизм противодействия коррупции в Европейском Союзе. Юридическая наука. 2016. №5. С.139-144. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/konventionnyy-mehanizm-protivodeystviya-korrupsii-v-evropeyskom-soyuze>

2. Europe 2020 objectives: EU priorities & regional policy. URL: [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/regional\\_policy/2604.html?root=2604](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/regional_policy/2604.html?root=2604)

3. Фінансове забезпечення регіональної політики ЄС регламентується документом: Regulation (EU) 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on special provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) 1080/2006 // OJ L 347, 20.12.2013.289.302

4. Euro-Lex. Regional Policy. URL: [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/regional\\_policy.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED=26&locale=en](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/regional_policy.html?root_default=SUM_1_CODED=26&locale=en). (Дата звернення 29.10.2019).

5. Transparency International. Integrity Pacts. URL: [https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity\\_pacts/5](https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/5). (Дата звернення 29.10.2019).

6. Антикоррупционная сеть ОЭСР в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Добропорядочность бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Business-Integrity-in-Eastern-Europe-and-Central-Asia-RUS.pdf>. (Дата звернення 29.10.2019).

7. INTEGRITY PACTS PROGRAMME - SAFEGUARDING EU FUNDS IN EUROPE. URL: <https://www.transparency.org/programmes/overview/integritypacts>. (Дата звернення 29.10.2019).

**Оніщик Ю. В.,**  
**доктор юридичних наук, доцент,**  
**завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового**  
**права Академії праці, соціальних відносин і туризму**  
**Ковальчук Ю.М.,**  
**студентка Академії праці, соціальних відносин і туризму**

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКУ НА МАЙНО В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Сучасні тенденції розвитку податкової системи свідчать про досить вагомому роль податку на майно в Україні. Оподаткування майна, яке зараз представлене податком на землю, податком на нерухоме майно, відміне від земельної ділянки, та транспортним податком є суттєвим каналом надходжень до місцевих бюджетів та має значну перспективу в плані наповнення бюджету.

---

Податок на майно має ряд переваг відносно оподаткування доходів чи операцій. Зокрема, база податку на нерухоме майно є стабільною, а тому ухилитися від сплати цього податку важко, навіть за умови різних ставок податку на нерухоме майно в різних місцях. Крім того, майнове оподаткування дає можливість розширити дохідну базу місцевих бюджетів, що відповідно надає змогу органам місцевого самоврядування збільшити кількість і якість надання послуг населенню. Але так як, майнові податки на сьогодні віднесено до місцевих, то частково подолання прогалин чи колізій правового регулювання буде залежати від якості рішень місцевих рад про їх встановлення на відповідній території.

Але на сучасному етапі правова база оподаткування майна в Україні є недосконалою, суперечною, неузгодженою та потребує удосконалення з метою створення ефективної податкової системи та зростання фіскальної ролі саме майнових податків.

Недосконалість закріплення податку на майно можна побачити в процедурі встановлення окремих його складових. Так, відповідно до норм ст. 10 Податкового кодексу України, місцеві ради обов'язково устанавлюють податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю) та в межах повноважень, визначених цим Кодексом, вирішують питання щодо встановлення податку на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки). Із цього випливає, що місцева рада може встановити «частину» податку [1]. Це є неправильним підходом, адже власне податок є цілісним правовим механізмом, усі елементи якого спільно направлені на реалізацію фіскальної мети.

Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. № 71-VIII, що набрав чинності 01.01.2015 р., було запроваджено новий вид податку - транспортний податок [2]. Транспортний податок є новим у системі місцевих податків і розглядається як «податок на розкіш».

У нашій країні транспортний податок ввели для того, щоб заможні люди, які можуть дозволити собі авто преміум-класу, його сплачували й тим самим наповнювали бюджет, але законодавець не врахував того, що через стрімке зростання курсу долара/євро до гривні потрапили під дію транспортного податку люди середнього класу, адже собівартість їх авто різко стрибнула вгору.

На думку С.І. Котлярова, найбільш ефективним був податок із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, що справлявся у 1992-2010 рр. Саме цей податок забезпечував стабільні доходи місцевим бюджетам і, одночасно, внаслідок передбачених пільг не був обтяжливим для малозабезпечених верств населення [3].

У тому вигляді, в якому транспортний податок існує в Україні, він радше є податком на розкіш, а не звичайним податком на майно. У 2019 році під оподаткування підпадають лише нові (до 5 років включно) та дорогі легкові автомобілі, середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробіт-

ної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року. На сьогоднішній день ця сума становить понад 1 564 875 грн.

До того ж база оподаткування видається вибірковою. Під оподаткування підпадають лише окремі легкові автомобілі, а катери, яхти, гелікоптери, які також є рухомим майном, – ні. Таким чином, розгляд сучасного стану майнового оподаткування показує, що потенціал транспортного податку в частині формування місцевих бюджетів майже не використовується. Доцільним було б повернути в податкову систему податку на власників транспортних засобів із поширенням його на власників повітряних і водних видів транспорту.

Варто звернути увагу на те, що скорочення кількості місцевих податків і зборів не призвело до суттєвого зниження податкового навантаження на їх платників. Фактично відбулось не зменшення кількості податків і зборів, а їх трансформація у нові платежі.

На відміну від більшості розвинених країн світу, в Україні перелік місцевих податків і зборів є досить обмеженим. Податковим кодексом України передбачено 2 місцевих податки та 2 збори. Зокрема, до місцевих податків належить: податок на майно та єдиний податок; до місцевих зборів – збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір.

Проте, фактично діють 4 місцевих податки, оскільки, відповідно до п. 265.1.1 ст. 265.1 Податкового кодексу України, податок на майно включає податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок та плату за землю.

Основними перевагами майнового оподаткування з фіскальної точки зору можна вважати забезпечення стабільних надходжень до бюджетів для виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій. Щодо соціального ефекту, то податки на майно є формою розподілу та перерозподілу національного доходу і використовуються як додаткове джерело збалансування бюджету без збільшення навантаження на малозабезпечені верстви населення.

*Література та джерела інформації:*

1. *Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI.* URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (Дата звернення 18.10.2019).
2. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.14 р. № 71-VIII.* URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (Дата звернення 18.10.2019).
3. *Котлярів С. Напрями підвищення впливу майнових податків на формування місцевих бюджетів // БІЗНЕС ІНФОРМ. 2015. №10. С. 372-377.*

---

*Пухтинський М.О.,  
канд. юрид. наук, доцент, Заслужений юрист України,  
старший науковий співробітник Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України*

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У конституційному дискурсі на порядок денний виходить проблематика територіального врядування. Вона пов'язана з процесами реформування адміністративно-територіального устрою, системи територіальної організації публічної влади, трансформації місцевого самоврядування на засадах децентралізації публічної влади, подолання військової агресії та проявів сепаратизму. Врядування у розумінні владарювання, реалізації публічної влади, управління, самоврядування суб'єктів публічно-владних відносин актуалізується у територіальному нарративі оскільки тягар владарювання все більше набуває просторового тяжіння [1].

Дослідження конституційно-правових основ територіального врядування в Україні мають спиратися на наукові розвідки щодо реформування регіонального управління, територіального устрою України, якими займалися М. Баймуратов, В. Бакуменко, Ю. Білоконь, О. Батанов, В. Бордєтнюк, З. Варналій, В. Воротін, І. Грицяк, М. Долішній, М. Іжа, В. Колісник, Г. Корольов, В. Кравченко, І. Кресіна, В. Куйбіда, О. Кучабський, Е. Лібанова, А. Матвієнко, М. Орлатий, С. Романюк, О. Скрипнюк, В. Явір; практичних аспектів територіальної організації публічної влади, адміністративно-територіальної реформи, які вивчалися Ю. Ганущаком, В. Карпенко, І. Коліушко, В. Нудельманом, А. Ткачуком та іншими.

О. В. Батанов слушно позначає конституційні проблеми державного, територіального устрою: «...територіальний устрій є одним з найважливіших інститутів державного ладу України. Цей інститут характеризує юридичні якості та властивості такого основного складового елементу держави як її територія. Територіальний устрій є організацією території держави... По суті, територія держави уможлиблює саме виникнення, існування, організацію та функціонування держави... проблема територіального устрою держави та статусу його складових є однією з най-менш досліджених у конституційно-правовій науці... Значною мірою недостатня вивченість проблеми у сучасній Україні обумовлює труднощі у загальному розумінні таких феноменів, як унітаризм, федералізм і федералізація, регіоналізм і регіоналізація, децентралізація та деконцентрація тощо» [2, с. 66].

Дослідження територіальних аспектів врядування потребує осмислення, аналізу, з'ясування комплексу питань. Серед них доцільно визначити наступні.

Теоретико-методологічні засади врядування у його територіальному вимірі. При цьому важливо звернути увагу на поняття врядування, як нової парадигми

розвитку публічної влади та публічного управління в умовах сучасного унітаризму України; конституційно-правові основи врядування в унітарній Україні; аксіологію, функції, принципи та антропологічну природу територіального врядування.

Власне територіальні засади врядування при розкритті положень щодо конституційно-правового розуміння територіального врядування; становлення та розвитку системи територіального врядування; врядування територіальної громади, субрегіонального та регіонального врядування.

Зарубіжний досвід територіального врядування в контексті Європейської концепції належного (good governance) територіального врядування; нормативно-правового регулювання належного врядування в документах Ради Європи, Європейського Союзу; впровадження належного територіального врядування в Україні в умовах збереження та розвитку її унітарних засад.

Вдосконалення територіального врядування в процесі реалізації інновацій державної регіональної політики в умовах військово-політичного протистояння, здійснення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ у розумінні конституційних аспектів трансформації територіального врядування; трансформації територіального врядування при децентралізації публічної влади; врядування здійснення реформи адміністративно-територіального устрою.

Розгляд теоретико-методологічних засад врядування у його територіальному вимірі важливо з огляду на дискусійні розвідки щодо історичного екскурсу, сучасних уявлень та можливих перспектив розвитку форми державного, територіального устрою в Україні, вибору оптимальної моделі регіональної політики автономізації, федералізації чи широкої децентралізації публічної влади [3-11].

Змістовне дослідження територіальних засад врядування передбачає, насамперед, виявлення його особливостей на рівні громади, субрегіонального та регіонального врядування, конституційно-правового забезпечення врядування на цих рівнях [12-17].

Зарубіжний досвід територіального врядування цікавий та корисний для України у сенсі його можливого впровадження з позицій європейської регіоналістики, концепції належного врядування, його міжнародно-правових орієнтирів та стандартів [18-20].

Вдосконалення територіального врядування пов'язано із реформуванням і трансформаціями у сферах публічної адміністрації, територіального устрою, місцевого самоврядування. Зазначена проблематика актуалізується в умовах модернізації Конституції України, необхідності системного оновлення конституційного регулювання територіальної організації влади, продовження процесів децентралізації публічної влади, об'єднання територіальних громад, міжмуніципального співробітництва, зміни системи адміністративно-територіального устрою, появи нових суб'єктів, інституцій виконавчої влади, вдосконалення правового статусу столиці України [21-26].

*Література та джерела інформації:*

1. Шевченко О. В. Інструменти формування господарського простору регіонів в умовах часткової тимчасової окупації територій Сходу: Аналітична записка Серія «Регіональний розвиток», № 2, 2019. – НІСД, 2019. – URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-> (Дата звернення 30.10.2019).
2. Батанов О. В. Конституційно-правові проблеми державного устрою України: теорія та практика. – *Часопис Київського університету права*, 2014, № 2. – С. 66-70. – / О. В. Батанов // *Часопис Київського університету права*. - 2014. - № 2. - С. 66-70. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2014\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_2_16). (Дата звернення 30.10.2019).
3. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія / [П. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман, О. В. Скрипнюк, Є. В. Перегуда, О. М. Стойко, О. Г. Кучабський, В. А. Явір] / за ред. І. О. Кресіної. - К.: Логос, 2009. - 480 с.
4. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. С. Воротіна, Я. А. Жаліла. - К.: НІСД, 2010. - 288 с. – URL: [http://shron1.chtyvo.org.ua/Vorotin\\_Valerii/Derzhavne\\_upravlinnia\\_rehionalnym\\_rozvytkom\\_Ukrainy.pdf](http://shron1.chtyvo.org.ua/Vorotin_Valerii/Derzhavne_upravlinnia_rehionalnym_rozvytkom_Ukrainy.pdf). (Дата звернення 30.10.2019).
5. Адміністративно територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В.С. Кравців. - Львів, 2016. - 264 с. – URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p201605011.pdf>. (Дата звернення 30.10.2019).
6. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. - К.: НАДУ, 2015. - 628 с.
7. О. Батанов. Автономія в контексті сучасного унітаризму: етносологічні, онтологічні й телеологічні аспекти. - *Юридичний вісник*, 2016/2. – С. 137-145. – URL: [http://www.uirvisnyk.in.ua/v2\\_2016/6.pdf](http://www.uirvisnyk.in.ua/v2_2016/6.pdf). (Дата звернення 30.10.2019).
8. Ігор Грицяк. Децентралізований та регіоналізований унітаризм як нові форми державного устрою. – URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4823/>. (Дата звернення 30.10.2019).
9. А. Колодій. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik10/fail/Kolodij.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik10/fail/Kolodij.pdf). (Дата звернення 30.10.2019).
10. Колісник В.П. Перспективи удосконалення державно-територіального устрою України: відновлення унітаризму чи перехід до федералізму? – URL: <http://khrpg.org/index.php?id=1397192792>. (Дата звернення 30.10.2019).
11. Матвієнко А.С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія / А.С. Матвієнко. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. - 376 с. - URL: [http://idnpan.org.ua/files/matvienko-a.s.-politiko-pravovi-zasadi-teritorialnoyi-organizatsiyi-derjavi-\\_svitoviy-dosvid-i-ukrayina\\_.pdf](http://idnpan.org.ua/files/matvienko-a.s.-politiko-pravovi-zasadi-teritorialnoyi-organizatsiyi-derjavi-_svitoviy-dosvid-i-ukrayina_.pdf). (Дата звернення 30.10.2019).
12. Пухтецька А. А. Актуальні проблеми врахування стандартів належного уря-



дування в чинному законодавстві України. – URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/.pdf>. (Дата звернення 30.10.2019).

13. Батанов О. В. Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні. - К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.

14. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. Монографія/Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.

15. Городецький А. Регіоналізм як політичний тренд інформаційного суспільства. – Науковий вісник Чернівецького університету. Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини. 2014. Вип. 684-685. С. 187-192. – URL: [irbis-nbuv.gov.ua>cgiiirbis](http://irbis-nbuv.gov.ua>cgiiirbis). (Дата звернення 30.10.2019).

16. Каплан Ю. Б. Основні підходи до формування системи регіонального врядування: європейський досвід. – Стратегічні пріоритети, № 4, (37), 2015. – С. 58-64. – URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/9-1458221870.pdf>. (Дата звернення 30.10.2019).

17. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.]; за наук. ред. Я. А. Жаліло. - Київ: НІСД, 2019. - 192 с. – URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-B0\\_0.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-B0_0.pdf). (Дата звернення 30.10.2019).

18. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно - територіального устрою [Текст] / Л. Т. Шевчук [та ін.]; НАН України, Ін-т регіон. дослідж. - Л.: [б.в.], 2007. - 254 с.

19. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг. ред. П.В.Ворони. - Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. - 280с. – URL: <http://www.dspace.puet.edu.ua/bitstream/pdf>. (Дата звернення 30.10.2019).

20. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.

21. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». – URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812). (Дата звернення 30.10.2019).

22. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156. - Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.90; Проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». – URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508). (Дата звернення 30.10.2019).

23. Проект Закону України «Про місто Київ – столицю України» (реєстр №2143 від 24.09.2019р.). – URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66939](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939). (Дата звернення 30.10.2019).

24. Висновки Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про місто Київ – столицю України» (реєстр №2143 від 24.09.2019р.). – URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/>



---

*webproc4\_1?pf3511=66939. (Дата звернення 30.10.2019).*

25. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>. (Дата звернення 30.10.2019).

26. Програма діяльності Кабінету Міністрів України. – URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66959](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66959). (Дата звернення 30.10.2019).

**Настюк А.А.,**  
**канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного, адміні-**  
**стративного та фінансового права Академії праці,**  
**соціальних відносин і туризму**

**Муляр Г.В.**  
**канд. іст наук., доцент кафедри кримінального права, процесу**  
**та криміналістики Академії праці, соціальних відносин і туризму**

## **ВПЛИВ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ НА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В КИЇВСЬКІЙ РУСІ**

Ми в своєму дослідженні вирішили розглянути як розвивались децентралізаційні процеси в Київській Русі через призму розподілу податкового навантаження.

Спочатку ми дослідимо дорюрикову Русь. Арабські джерела, а саме Гардізі «Зайн ал-ахбар» (краса розповідей) вказує, що цар русів бере з них десять процентів з торгівлі [1. с, 48]. Чому русів обкладали податками саме з торгівлі? Арабські джерела вказують, що у русів немає ні посівів, ні пашень і вони, в основному, користуються слов'янськими посівами, тобто грабують. Ібн-Русте в своїй роботі «Дорога цінностей» вказав на відсутність у русів нерухомого майна. Єдине їхнє заняття - це торгівля[1. с, 45]. Отже, так як руси займалися тільки торгівлею, то й і податок був відповідний, прикріплений саме до торгівельних операцій. Руси обкладали податком фізичну особу, яка займалася комерцією і з кожної торгівельної операції бралася 1/10 частина. На жаль, зазначений автор не уточнив з чого бралася 1/10: з прибутку чи з товару, який хотіли реалізувати. Відповідь на це питання надає текст із «Худуд ал-Алам»(Межа світу) про країну русів та їх міста. Вказується, що кожного року руси платять своєму цареві 1/10 із здобичі та прибутку з торгівлі[1. с, 47]. Отже, торгівельні податки платили з прибутку від реалізованої продукції, а не з об'єму наявного для реалізації товару. Крім того оподатковувався награвований товар.

В тексті Ібн-Русте (Дорога цінностей) вказано, що цар слов'ян кожного року об'їжджає свій народ. І якщо у когось з них є дочка, то він бере собі по одному з її плат в рік. У кого з них є син, то також бере по одному із плат в рік. У кого немає ні сина, ні дочки, то бере одне плаття жінки або рабині[2. с, 389]. Слов'янський цар обкладав податками кожну сім'ю, де були діти, жінка або рабині.

Підходи до оподаткування у русів і у слов'ян були різні. Руси брали податок з торгівельних операцій, що вказувало на велику роль комерції в житті русів. Слов'яни ж обкладали податками співмешканців. Схожістю було те, що руси і слов'яни обкладали податками фізичні особи. Для того, щоб зібрати податки їм потрібно було здійснювати кожного року об'їзд територій. Руський цар мав контролювати усі місця здійснення торгівельних операцій, ймовірно, такими місцями були ринки в містах, так як руси не мали сіл[1. с, 45]. Отже, цей період характерний посиленням централізації, як необхідного елементу збору данини.

Наступний період нашого дослідження стосується часів правління Рюриків. Перший етап стосується ще язичницької епохи. Великий князь займав Київ, об'явивши його центром Київської Русі. Саме Київ мав стати центром збору податків, так як там знаходилась резиденція князя. Спочатку в Київ Олег зобов'язав платити данину слов'янам, русам, кривичам, та мерям. Новгород мав платити варягам 300 гривень в рік, які були під рукою князя Олега[3. с, 14]. Отже, Олег розпочав централізацію земель навколо Києва, а не Новгорода. Цікаво те, що літописець перераховуючи племена, які мали платити податки, вказав на слов'ян. Слід з'ясувати слов'ян сприймали як народ чи як плем'я ільменських словен. Із даних літопису з трьох перерахованих народів меря не відносилися до слов'ян. Кривичі навпаки класифікувались як слов'яни[4. с, 347]. Отже, якби слов'ян класифікували не як племінний союз, а як народ, то кривичів би не згадали. Тому ми схилиємося до думки, що автор перераховував племінні союзи. З цього ми можемо вважати, що Новгород став самостійним суб'єктом оподаткування. Ільменські словени платили свій податок, а Новгород платив свій. Великий князь висунув податкові зобов'язання не перед індивідумом, а перед містом, яке, в свою чергу, було племінним центром. Податок був виведений не з прибутку та не з кількості людей і їх сімейного стану, а з витрат на утримання варязької дружини[3. с, 14]. Не родова община, а місто стає суб'єктом зобов'язання і саме воно гарантує сплату коштів на її утримання. Отже, місто мало самоорганізуватись своїми силами, зібрати та заплатити князю гроші для забезпечення миру. Так як варягам фактично платило місто, воно мало вплив на керівництво їхніми діями. Отже, Новгород отримує постійні професійні збройні сили на утримання яких і платиться 300 гривень для підтримки миру в даному регіоні.

Дослідимо детальніше систему збору данини з племінних союзів півдня.

За Супрасльським списком древліяни мали платити по чорній куниці[5. с, 5]. Літописний свод 1497 р вказує, що Олег возложив данину на древліян і сіверян, не вказуючи розмір данини. Владимирський літописець вказує на те, що сіверяни мали перестати платити данину хозарам та платити легку данину Олегу. Але який мав бути розмір цієї легкої данини автор джерела не вказав[6. с, 15]. Типографський літопис розкриває, що сплата однієї куни в рік класифікується як легка данина[7. с, 8]. Згідно Ніконовського та Софіївського літописів, древліяни та сіверяни

---

мали платити чорну куну[8. с, 15], [9. с, 89]. Радзивіловський літопис повідомляє, що Олег запропонував радимичам платити данину йому, а не хазарам. Радимичі мали платити по «щълоггу» стільки, скільки вони платили хозарам[10. с, 18]. Устюжський літопис вказує на те, що Олег наказав сівер'янам, древлянам та хозарам платити по одній куні від людини раз в рік[11. с, 18]. Тверський літопис повідомляє про те, що Олег пішов на древлян та сіверів та, перемигши їх возложив на них данину у розмірі чорної куни, а в наступний рік здійснив похід на сіверян[12. с,33-34]. В даному джерелі літописець розділяє сіверів на сіверян. Отже, з'являється новий племінний територіальний регіон, в якому русам платили данину.

Василь Татіщев в своїй роботі розповідав, що у 833 році Олег відправився в похід проти древлян, перемиг їх та встановив дань в розмірі однієї шкури чорної куниці від диму[3. с, 14]. Олег в даному випадку вимагав сплату данини не від господарської одиниці, яка проживала в будівлі. Вони мали від свого господарства сплатити данину в розмірі однієї чорної лисиці, і кількість проживаючих людей не впливало на розмір данини.

У 884 році Олег заставив древлян не платити данину хозарам, а натомість вони мали уже платити русам і обсяги сплати данини характеризувались як легка данина[3. с, 14].

У 885 році Олег послав до радимичів і наказав їм як і сівер'янам не платити хозарам, а платити йому. Радимичі за Татіщевим мали платити шлягу від плуга. Данина мала бути знову ж того розміру, що платили хозарам[3. с, 15]. Складається враження, що у хозар і русів були однакові критерії збору данини. Можливо, руси і брали за основу хозарську модель оподаткування. У радимичів, як і в древлян система збору данини відштовхувалась не від фізичної особи. Але, на відміну від древлян, вона відштовхувалась не від будівлі, в якій проживали люди, а від основного знаряддя праці, на базі якого і трималося господарство. Ймовірно, у древлян, на відміну від радимичів, не настільки було розвинуте господарство, щоб дань прикріпляти до плуга. Тому вони відштовхувались від житлового будинку, в якому проживала родина.

Дані літописів та дані Татіщева щодо оподаткування древлян, сіверян та радимичів суперечать один одному. Якщо сума данини - це чорна куниця у древлян та, ймовірно, також і сіверян, а в дреговичів шлягу, то виникає питання: до чого прикріплювався податок? Літописи в більшості, на відміну від Татіщева, не уточняли хто саме мав платити данину. Але Устюжський літопис вказав, що данина накладалась на людину.

Але чи були в літописах вказана такі умови збирання данини, про які вказав Василь Татіщев. У Вологодсько-пермському літописі описано, що Святослав Ігорович наказав в'ятичам платити «по щълягу від рала» [13. с, 19]. Отже, в Київській Русі примінявся даний спосіб збирання данини. Але літописець вказав про дану модель в більш пізній час.

Тому ми можемо припустити, що індивідуальну сплату данини з людини замінили

в майбутньому на сплату з господарсько-сімейної одиниці, відштовхуючись від диму (житловий будинок) та плугу. Але в обох випадках, щоб зібрати данину, потрібно було створити систему, яка б дозволяла систематично збирати данину з обширних земель. Ми вважаємо, що руси тільки контролювали сплату данини та охороняли її. Данину ж збирали місцеві князі по умовах, встановленими хаканами русів.

Згідно візантійських джерел, а саме текст із твору Константина Багрянородного «Про управління державою». Розділ 9-й Про Руссів. Які приїжджають із Русі на однодревках в Константинополь. В даній роботі вказано, що руси відправлялись на зиму в землі древлян, дреговичів, кривичів, сіверян та інших слов'ян, які платять данину, живуть там та її збирають[1. с. 72-74].

Для самостійного збирання данини русам була потрібна система її збору, яка будувалась на централізаційних процесах, так як війська русів були кожного року присутні в кожній землі, яка платила данину. Данна система зазнала кризи та вибухнула у древлянській землі, де при спробі зібрати данину декілька разів в один рік, був убитий князь Ігор Рюрикович[14. с. 2-24]. Причиною, на нашу думку, слугувало збільшення данини відносно тієї, яку встановив Олег[8. с. 26]. Не слід виключати, що князь затримався в землях древлян, щоб перевірити, чи вся данина, яка збиралась доставлялася йому. Події в древлянській землі є конфліктом між регіоном та Києвом із-за невдоволення щодо посилення податкового тягаря.

В період правління Володимира система сплати данини кардинально міняється. Тепер князь не їздить збирати данину, а отримує від земельного центру, в нашому випадку, Новгороду 3000 гривень. Тисяча іде на утримання війська в даному регіоні, а дві тисячі - в Київ. Саме 3000 гривень отримував Ярослав Володимирович з Новгороду, одну тисячу залишав собі на утримання, а дві тисячі мав відправляти в Київ батькові. Літописець раніше при обкладанні податками вказував назву за родовою ознакою: тобто древляни, сіверяни, дреговичі, в'ятичі, полотчани, кривичі. Саме вони збирали встановлений податок з кожної людини, дима, плуга. Податок платився шкурами (кунами), рідше шлягами. Шкури князі реалізовували на ринках Візантії, Хазарії, Арабських країн. При Володимирі податки не платить земля, податки платить місто, притому податок фіксований 3000 гривень. Фактично, князь віддає місту право збирати в землях дань, за це йому платять кожного року. Подумаємо самі, скільки князю було потрібно людей, щоб створити постійну систему сплати данини, яка мала опиратись на місцеву інфраструктуру. Не забуваємо і те, що серед князів постійно здійснювались ротації, а разом із ними землю покидали і всі його люди. Постійно діючу систему сплати податків могло побудувати місто, яке мало і гроші та людські ресурси. Князь отримував право кормитися сам і своїм людям та отримував ще кошти з судочинства в даній землі. Місто починає нав'язувати свою владу в регіоні, а князь виступає арбітром та захисником цієї землі. Місто відкуповується від князя за 3000 гривень в рік і саме починає збирати кошти із реалізації сировини, яку збирають у підконтрольних землях. Фінансова

---

часткова незалежність регіону сприяє посиленню ролі віча. Не слід виключати і те, що місто платило гроші тільки за себе і навколишні землі, а князь і далі мав право збирати данину. Якщо розглянути податки які Новгород платив при Олегу (300гривень), та суму яку місто платило при Ярославі Володимировичу (3000 гривень) то податки для міста збільшились в десять раз.

*Література та джерела інформації:*

1. Фроянов И. Я. Сборник документов по истории СССР IX-XIII ст. / И. Я. Фроянов. - М. : Высшая школа, 1970. – 261с.
2. Новосельцев. А. П. Древнерусское государство и его международное значение / А. П. Новосельцев.- М.: Наука, 1965.- 476 с.
3. Татищев В.Н. История Российская / В.Н. Татищев. –М.: Єрмак, 2005. – Т.2.-735 с.
4. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Русскій Хронографъю Часть первая — СПб: Тип. М. А. Александрова, 1911. —Т.22.- 568 с.
5. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Западнорусскія летописи — СПб: Тип. М. А. Александрова, 1907. —Т.17.- 648 с.
6. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Владимирский летописец. Новгородская вторая летопись— М. : Наука, 1965. —Т.30.- 239 с.
7. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Типографическая летопись.- Спб.: 2-я Государственная типография. Галерная 1, 1921.- Т.24.-272с.
8. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Патриаршая или Никоновская летопись.— СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1862. -Т.9.— 256 с.
9. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Псковские Софиевские летописи.— СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1851.— Т.5.- 275 с.
10. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Радзивилловская летопись. - Л.: Наука, 1989. - Т.38.- 177с.
11. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Устюжские и вологодские летописи XVI—XVIII вв.- Л.: Наука. 1982. -Т. 38. - 228 с.
12. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Летописный сборник, именуемый Тверской летописью.— СПб.: Типография Леонида Демиса Эдуарда Праца, 1863. -Т.15.— 505 с.
13. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Вологодско-Пермская летопись— М. : Наука, 1959. —Т.26.- 412 с.
14. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Лаврентьевская и Троицкая летописи.— СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1846.-Т.1.— 267 с.

*Циганчук Н.А.  
канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри цивільного,  
господарського та трудового права Академії праці,  
соціальних відносин і туризму*

## **ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

15 липня 1997 року Верховна Рада України без внесення жодних застережень ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування [1, Ст.249]. Таким чином, Україна взяла на себе обов'язок виконувати всі без винятку викладені у ній норми, у тому числі гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевої влади та закріпити принципи місцевого самоврядування і субсидіарності у законодавчих актах. Крім того, обрання Україною європейського шляху розвитку також потребує відходу від централізованої моделі управління в державі та побудову ефективної системи територіальної організації влади. Досвід зарубіжних країн показує, що економічне зростання та покращення життя населення можливе тільки тоді, коли держава надає можливість розвиватися громадам, що об'єднанні спільним інтересом.

Все це спонукало Україну розпочати реформу місцевого самоврядування.

Питанням реформи місцевого самоврядування приділяли велику увагу відомі вітчизняні науковці але багато проблем залишилися недослідженими. У зв'язку з цим ця тема залишається досить актуальною і тому в даній статті автором будуть проаналізовані окремі проблемні питання реформи та запропоновано своє бачення шляхів їх вирішення.

Першим нормативним актом, який розглядав питання реформування місцевого самоврядування, була Концепція державної регіональної політики, затверджена указом Президента України № 341 від 25 травня 2001 року [2, Ст. 341].

29 липня 2009 року Кабінет Міністрів України розпорядженням № 900 схвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування [3, Ст. 39], але вона була скасована у 2012 році.

З 2014 року в Україні розпочалася реформа децентралізації, яка, зокрема, передбачає формування громад, як базової одиниці самоврядування, збільшення їх ресурсної та фінансової бази і надання їм нових повноважень. У зв'язку з цим децентралізація розглядається як реорганізація державної влади та передача значних повноважень і ресурсних можливостей від державних органів органам місцевого самоврядування з метою побудови найбільш успішної та ефективної взаємодії різних рівнів обраної та призначеної влади. Це означає, що саме на місцеве самоврядування покладається забезпечення управління значною частиною справ у місцевих територіальних громадах, що є необхідною складовою демократичної системи управління суспільством.

---

01 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4, Ст.333].

Указом Президента від 12 січня 2015 року була затверджена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» згідно із якою реформа децентралізації була включена у перелік першочергових реформ, необхідних для забезпечення європейських стандартів життя в державі [5, Ст.25].

У рамках реформи децентралізації до 2020 року на всій території України планувалося створення об'єднаних територіальних громади (далі - ОТГ), як первинних одиниць адміністративного поділу. Це мало проходити через об'єднання базових територіальних громад (міст, сіл, селищ) в укрупнені територіальні одиниці – ОТГ.

Утворення ОТГ передбачало створення нового адміністративного центру для всіх міст, сіл і селищ, які увійшли до її складу та проведення виборів керуючих органів ОТГ - голови і депутатів ради ОТГ, а також старост, які мали представляти інтереси села чи кількох сіл в органах управління ОТГ.

На початок 2019 року в Україні було створено 876 ОТГ.

Проте процес децентралізації загальмувався. Аналіз причин уповільнення реорганізації державної влади та аналіз діяльності новостворених ОТГ вказують на те, що перешкодою на шляху децентралізації є відсутність законодавчої бази та недосконалість окремих прийнятих нормативно-правових актів, а проблемою діяльності новостворених ОТГ є низький кадровий рівень працівників органів місцевого самоврядування.

Базовим законом для проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року [6, Ст.91].

Закон надав ОТГ такі самі повноваження, які мають міста обласного значення; врегулював прямі міжбюджетні відносини ОТГ із Державним бюджетом; передбачив фінансову підтримку ОТГ; закріпив механізм створення ОТГ тощо.

Відповідно до Закону, при добровільному об'єднанні громад мали враховуватись історичні, культурні та етнічні чинники, а якість і доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не могли бути гіршими, ніж були до об'єднання. Проте, при реалізації вищезазначеного Закону були встановлені його деякі прогалини та недоліки і тому в лютому 2017 року Верховною Радою було прийнято чотири Закони, які регулюють процес добровільного об'єднання територіальних громад.

Перш за все, це Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» від 09 лютого 2017 року, який спрощує процедуру добровільного об'єднання територіальних громад, надає право громадам за спрощеною процедурою приєднуватися до уже створеної громади [7, Ст.144].



Відповідно до Закону, голову ОТГ, до якої приєднується сусідня громада, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ проводяться лише на приєднаній території. Водночас приєднана громада стає старостинським округом у відповідній ОТГ, а голова приєднаної громади стає старостою і входить до виконавчого комітету ОТГ (за посадою). При цьому, ініціатором приєднання можуть бути голова, депутати чи мешканці ОТГ або приєднуваної громади.

Але проблемою цього закону є те, що він юридично позбавляє міські територіальні громади, які межують з містами обласного значення, можливості такого приєднання.

Вважаємо, що з метою виключення можливості лобіювання своїх приватних інтересів місцевими олігархами, що бажають створити ОТГ «під себе», затверджувати перспективні плани формування територіальних громад має виключно Кабінет Міністрів України, а не обласні ради.

Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» від 09 лютого 2017 року введено поняття «старостинський округ»; більш чітко визначено статус старости та його взаємодію із членами територіальної громади, із головою ОТГ та депутатським корпусом; встановлено функціональні обов'язки старости; окреслені межі його діяльності на посаді; закріплені підстави та порядок дострокового припинення його повноважень; встановлені гарантії діяльності [8, Ст.134].

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 09 лютого 2017 року розкриває питання набуття повноважень сільським, селищним, міським головою та регулює питання виконання ним кола обов'язків на виборній посаді [9, Ст.143].

Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року (зі змінами та доповненнями) встановлює правові та організаційні засади служби в органах місцевого самоврядування; закріплює за громадянами України право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; здійснює поділ посад на категорії; містить вимоги щодо політичної неупередженості службовців, а також до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування; розкриває порядок проведення конкурсу на вакантні посади; містить нові норми, які регулюють питання оплати праці, преміювання та заохочення [10, Ст.175]. Проте, даний законодавчий акт слід доповнити нормою, яка надає ОТГ більшій автономії у визначенні умов оплати праці посадових осіб органів місцевого самоврядування; залучення до роботи професійних кадрів та створення умов для формування в громадах підготовлених резервів майбутніх депутатів, старост та лідерів органів самоорганізації населення, стимулювання кар'єрного зростання, впровадження ефективного механізму запобігання корупції. кадрового резерву,

Отже, відсутність якісного законодавства, недостатнє фінансування, криза

---

управлінських кадрів та невідповідність державної політики реаліям життя є основними проблемами, як гальмують завершення реформи децентралізації в Україні та перешкоджають утворенню та розвитку ОПГ європейського зразка. Прийняття нових законів, що регулюють питання реформування органів місцевого самоврядування та внесення до законодавчих актів запропонованих доповнень допоможе вирішити ці проблеми.

*Література та джерела інформації:*

1. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст.249.
2. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» № 341 від 25 травня 2001 року – URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341>. (Дата звернення).
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 900р «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» /Zakon. Rada. gov. ua/ laws/ show/ 39
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні /Zakon. Rada. gov. ua/ laws/ show/333-p -2014n
5. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» № 5/2015 від 12 січня 2015 року <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5>
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст.91.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 09 лютого 2017 року // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 13. – Ст.144.
8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» від 09 лютого 2017 року // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 12. – Ст.134.
9. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 09 лютого 2017 року // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 13. – Ст.143.
10. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 33. - Ст. 175.

**Циганчук І.І.**  
**аспірант Академії праці,**  
**соціальних відносин і туризму, головний спеціаліст відділу**  
**організаційно-протокольного забезпечення діяльності Пленуму**  
**та Науково-консультативної ради Верховного Суду України**

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА СУДОВА РЕФОРМА**

Реформа місцевого самоврядування, що наразі проводиться в Україні, вказала на необхідність прийняття та внесення змін до ряду законодавчих актів, які б регулювали цей процес, а також необхідність внесення змін до Конституції України щодо адміністративно-територіального поділу України і розподілу повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Робоча група, яка працює над змінами до Конституції України, пропонує залишити трьохрівневий адміністративно-територіальний устрій України. Базовим рівнем буде громада, субрегіональним рівнем буде округ (колишній район), і на рівні області буде регіон.

Мета реформи децентралізації – 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, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед своїми виборцями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.

Паралельно із реформою децентралізації проводиться і судова реформа яка є однією зі складових становлення України як демократичної європейської держави.

Реформа почалася як відповідь на суспільний запит щодо незалежного, справедливого правосуддя, яке спирається на європейські стандарти захисту прав людини.

Наразі питання проведення реформи децентралізації та реформи судоустрою в Україні є досить актуальними і потребують детального дослідження. Метою даної статті є аналіз проведення судової реформи та вирішення питання здійснення судочинства у новостворених округах.

Судова реформа, як і реформа децентралізації, розпочалася в 2014 році. Для професійного проведення реформи було створено Раду з питань судової реформи, яка розробила «Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки» [1, Ст.276]. У цьому документі прописано механізм повної зміни судової системи.

Першим кроком судової реформи було прийняття Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року [2, Ст.132].

---

Даний Закон передбачав впровадження трьох судових інстанцій та зміну структури судової системи шляхом ліквідації маленьких місцевих (районних) судів. До реформи налічувалося 716 місцевих (районних) судів, а після реформи, за рахунок об'єднання двох-трьох місцевих (районних) судів було створено 336 окружних судів.

Така система судоустрою вигідніша з організаційної та фінансової точок зору. Але головне – вона значно повніше забезпечує громадянину конституційне право на справедливий суд, яке закріплено в ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3, с.54].

У червні 2016 року Верховна Рада затвердила зміни до Конституції України щодо правосуддя [4, Ст.532]. Метою цих змін було: деполітизація судової влади; посилення її незалежності й відповідальності; підвищення вимог та професійних стандартів для суддів; скасування абсолютного імунітету суддів; встановлення прозорого конкурсу на будь-яку посаду в суді. Зміни до Конституції також дозволили розпочати перехід до триланкової судової системи та створення нового Верховного Суду.

Новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який також було прийнято у червні 2016 року, закріпив втілення оновлених конституційних засад правосуддя [5, Ст.545]. Зокрема, було усунуто політичний вплив на призначення суддів; посилено моніторинг способу життя судді; вперше було закріплено обов'язок судді подавати декларацію родинних зв'язків і декларацію доброчесності; впроваджено нові механізми стимулювання забезпечення доброчесної поведінки суддів і залучення громадськості через створення Громадської ради доброчесності. Закон також передбачив створення нових судів - Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності.

У липні 2017 року було прийнято Закон «Про Конституційний Суд України», в якому був визначений порядок організації та діяльності Конституційного Суду України, статус суддів Конституційного Суду України, підстави й порядок звернення до суду, процедуру розгляду ним справ і виконання його рішень [6, Ст.376].

Великі зміни до процесуального права були внесені у жовтні 2017 року в зв'язку з прийняттям Закону № 6232 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» згідно з яким вказані кодекси викладені в нових редакціях, що відповідають міжнародним стандартам [7, Ст.436].

Зміни, внесені до Конституції України, та Закон України «Про судоустрій і статус суддів» означали не лише перебудову судової системи, але й визначили провідну роль Верховного Суду в ній, оскільки Верховний Суд забезпечує єдність судової практики та є гарантом справедливого правосуддя й захисту від свавілля.

Прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних гро-

мад» від 05 лютого 2015 року надало жителям декількох розрізнених сіл, селищ чи міст право об'єднатися в один адміністративний центр - об'єднану територіальну громаду (далі – ОТГ) [8, Ст.91].

З утворенням ОТГ створюється новий адміністративний центр, а у ньому нова рада - загальна для всіх сіл та селищ, що входять до нього.

Слід зазначити, що структура територіальних громад повинна відповідати системі адміністративно-територіального устрою. Для цього необхідно ухвалити закон про адміністративно-територіальний устрій в якому закріпити порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж, а також зміну меж районів по областях.

Відповідно до ст.17 Закону України «Про судоустрій та статус судів» : «судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності.

Систему судоустрою складають: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд». Як слідує із ч.3-4 ст. 19 Закону України «Про судоустрій та статус судів» : «Місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності.

Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою».

На нашу думку, оскільки судоустрій будується за принципами територіальності, при завершенні реформи децентралізації можуть бути змінені межі районів та областей, що, в свою чергу, призведе до необхідності утворення нових чи ліквідації діючих судів, зміни їх назви.

З цією метою доцільно розглянути питання створення на базі місцевих загальних судів судових округів, які б об'єднували кілька ОТГ та діяли на території цих новостворених ОТГ. Для цього до ч.1 ст. 21 Закону України «Про судоустрій та статус судів» необхідно внести зміни та викласти її в наступній редакції:

Стаття 21. Види і склад місцевих судів

1. Місцевими загальними судами є окружні суди, які утворюються з однієї або декількох об'єднаних територіальних громад, що входять до складу одного судового округу».

Крім того, необхідно прийняти Закон України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» в якому закріпити на державному рівні межі ОТГ (сіл, селищ, міст), межі округів (що включають кілька ОТГ) та межі регіонів (що включають кілька округів).

Все це сприятиме здійсненню правосуддя на принципах захисту прав людини, як найвищої соціальної цінності. Зміни в системі правосуддя спрямовані на забезпечення права на справедливий суд, який не тільки гарантує захист прав і свобод, але й сприятиме зростанню добробуту - завдяки захисту права власності,

---

підвищенню інвестиційної привабливості країни.

Література та джерела інформації:

1. Указ Президента України «Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки» № 276/2015 від 20 травня 2015 року – URL: <https://zakon4.rada.gov.ua> › laws › show › 276. (Дата звернення 23.10.2019).

2. Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 18, № 19-20, Ст.132

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Вісник Верховного Суду України. - 1997. - №3. - с.48-60.

4. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) від 2 червня 2016 року // Відомості Верховної Ради України. – 2016, № 28, Ст.532

5. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року // Відомості Верховної Ради України. – 2016, № 31, Ст.545

6. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року // Відомості Верховної Ради України. – 2017, № 35, Ст.376

7. Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів » від 3 жовтня 2017 року// Відомості Верховної Ради України. – 2017, № 48, ст.436)

8. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст.91.

*Баймуратов М.М.,  
аспірант Маріупольського державного університету*

## **КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛЬНОГО ВИМІРЮВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ**

Проблематика глобалізації та глобального управління є чи не найбільш обговорюваними як в сучасному суспільствознавстві, правознавстві, так і в політичній практиці. Україна, як один з рівноправних суб'єктів світової політики представляє свої національні інтереси на всіх майданчиках, де ведуться дискусії, і у всіх міжнародних структурах, де приймаються рішення з питань сучасного світоустрою. У зв'язку з цим об'єктивно зростає потреба в дослідженні питань глобального управління та його різних смислів, контекстів, рівнів особливо в умовах новітньої форми глобалізації – правової. Саме це детермінує можливість держав ефективно реагувати на виклики, з якими вони стикаються в контексті формування, розробки і реалізації сучасної системи глобального управління. Головним напрямом

тут виступає органічне поєднання фундаментального і прикладного забезпечення профільних процесів з урахуванням праксеологічних досягнень у відповідних профільних сферах, включаючи залучення до складних глобальних процесів управління нових суб'єктів, що раніше зовсім не входили в коло суб'єктів міжнародних відносин.

Глобальне управління сьогодні – це процес спільного керівництва, який об'єднує національні уряди, багатосторонні державні установи і громадянське суспільство для досягнення загальних цілей. Воно забезпечує стратегічний напрям і керує колективними зусиллями з вирішення глобальних завдань. Для того, щоб бути ефективним, глобальне управління має бути комплексним, динамічним і здатним охопити національні та секторальні кордони і інтереси. Воно повинно діяти шляхом застосування «м'якої сили», а не «жорсткої сили». Воно повинно бути демократичним, а не авторитарним, діяти в рамках відкритого політичного, а не бюрократичного, процесу і носити скоріше інтегрований, ніж спеціалізований характер [1, с. 11].

Звідси, необхідно наголосити на тому, що концепція глобального управління реалізується не тільки в області глобального управління, світової політики, міжнародних відносин і міжнародних організацій, а й в діяльності великої кількості акторів, що здійснюють свою зовнішньополітичну діяльність згідно свого статутного (відповідно до міжнародного права. – Авт.) чи ініціативного (відповідно до настанов діяльності інституцій глобального громадянського суспільства. – Авт.) призначення, з метою реалізації своїх інтересів через набуття професійних компетенцій, необхідних для здійснення зовнішньополітичної діяльності органів державної влади, міжнародних організацій, неурядових структур. В процесі формування та реалізації глобального управління велика увага приділяється, серед іншого, аналізу процесів сучасної системи глобального управління та формування основних викликів для неї, розуміння її суб'єктами природи міжнародних відносин, формування цілісного уявлення про сучасні форми вирішення міжнародних і внутрішніх конфліктів. Більш того, саме в системі глобального управління знаходять свою розробку новітні зовнішньополітичні технології, через застосування методів «м'якої» і «розумної» сили на міжнародній арені.

Розширенню кола суб'єктів міжнародних відносин, що приймають активну участь у процесах глобального управління, перш за все, неурядових структур, включаючи й органи місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) різних держав світу, сприяють декілька сутнісних мегатенденцій. Насамперед, це стрімко зростаюча інтеграція людства, її перехід на глобальний рівень, все більш ущільнення мереж взаємозв'язку і взаємозалежності між державами, особливо в економічній сфері, інтенсифікація торгових обмінів, потоків товарів, капіталів і робочої сили, виробничої кооперації, міграційних потоків і пов'язаної з цим тенденцією до поліетнічності і мультикультуралізму.

По-друге, це прискорення темпів розвитку засобів комунікації – від телеграфу,



---

радіо, телефону до телебачення, супутникового зв'язку і «всесвітньої павутини» – Інтернету, від перших автомобілів, що з'явилися лише століття назад до мереж автомобільних доріг, залізничних шляхів сполучення і авіаційних ліній, які оповили земну кулю, що дозволяють переміщатися по всьому світу десяткам і сотням мільйонів людей.

По-третє, це інтенсифікація людських зв'язків (не обов'язково безпосередніх), що створюють фактично нову якісну спільність на рівні культурного феномену. Причому, тут особливу роль грають не тільки культурні цінності як загальне надбання (мистецтво, література, філософія); поширення англійської мови як мови міжнародного спілкування; універсальні наукові знання; інтернаціоналізація вищої освіти; глобальне поширення вестернізації, маскультури (не тільки з її плюсами, а й мінусами); небувалий розмах масового транснаціонального туризму; всесвітні спортивні змагання; міжнародні культурні фестивалі різного роду; людські зв'язки в рамках світових спільнот вчених, діячів культури і мистецтва, фахівців (лікарів, журналістів та ін.); транснаціональні громадські рухи [2, с. 123; 3, с. 282], а й відносини між ОМСВ людських поселень різних держав, що фактично відображають квінтесенцію людського існування, бо саме в них в умовах повсякденності здійснюється темпоральний період життєвого циклу людської популяції.

Необхідно зазначити, що саме в рамках таких людських поселень евристично, спочатку на рівні спроб, а потім й шляхом формування алгоритмів, виникає і формується компетенція ОМСВ, що відбиває екзистенційні інтенції, потреби, запити, устремління, інтереси людей, об'єднаних у територіальну спільноту за місцем проживання, фокусуючись у відповідних формах, напрямках, засобах виникнення та реалізації.

Могутнім стимулом зростання ролі компетенційних повноважень ОМСВ в глобальному управлінні служать процеси зростання їх міжнародної правосуб'єктності, що активно проходять на регіональному (європейському) (див. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року [4], Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 року [5]) та універсальному (Всесвітня декларація прав місцевого самоврядування 1985 року [6], проект Всесвітньої Хартії ООН про місцеве самоврядування 2000 року [7] тощо) рівнях.

Тобто, по-перше, правовий статус інституту місцевого самоврядування, його суб'єктів та органів, в тому числі й ОМСВ, враховуючи на особливу важливість стабільного та передбачуваного існування людських поселень та управління ними для міжнародного співтовариства держав, з суто національного конституційного рівня трансформується в об'єкт міжнародно-правового (договірного) регулювання, що призводить до автоматичного включення ОМСВ та їх компетенції в коло питань, що регулюються міжнародним публічним та міжнародним приватним правом. Тобто, феноменологія компетенції ОМСВ проявляється в контексті синер-

гізму національного та міжнародного правопорядків [8, с. 25].

По-друге, враховуючи на управлінський та поліпредметний потенціал компетенції ОМСВ та завдяки неї, ОМСВ включаються в систему глобального управління, що здійснюється на локальному рівні функціонування глобального соціуму, але вже не стільки на засадах настанов національної держави, скільки на засадах виконання державою своїх міжнародно-правових зобов'язань, що взяті нею з підписаних міжнародних договорів та торкаються стабільного та оптимального існування та функціонування людських спільнот.

По-третє, інститут місцевого самоврядування в рамках загального міжнародного права одночасно виступає як суб'єкт глобального громадянського суспільства, завдяки його самоврядному потенціалу, так і як суб'єкт публічної самоврядної влади, що діє відповідно до інтересів людських спільнот, що об'єднані місцем проживання – завдяки чому компетенція ОМСВ в рамках світової спільноти, з одного боку, оцінюється як ефективний засіб локального управління територіальними спільнотами, що завдяки своїй стереотипності, єдності телеологічних домінант існування та загальних тенденцій у вирішенні екзистенційних факторів, наявності приблизно однакового переліку ресурсних (кадрових, організаційних, фінансових тощо) засобів, що вони мають у своєму розпорядженні, – можуть управлятися через наявність єдиної управлінської парадигми; а з іншого – оцінюється як могутній фактор глобального управління, що функціонує в глобальній управлінській парадигмі на локальному рівні існування глобального соціуму – «Думай – глобально, дій – локально». Тобто, маємо прямий вихід компетенції ОМСВ на глобальний рівень, оминаючи суверенні права держави, якими вона користується в процесі встановлення та легалізації такої компетенції, що здійснюється з добровільного дозволу держави-члена міжнародної спільноти згідно з її міжнародно-правовими зобов'язаннями з легалізації та легітимації інституту локальної демократії на своїй території.

По-четверте, в основі компетенції ОМСВ лежить їх відповідна діяльність з реалізації основоположних прав людини, які вона реалізує в рамках місцевої спільноти в межах територіальної громади та в умовах місцевого самоврядування. Виходячи з того, що права і свободи людини і громадянина виступають основоположним фактором в становленні багатостороннього міждержавного співробітництва в рамках міжнародної спільноти та найважливішим об'єктом міжнародно-правового регулювання, саме компетенція ОМСВ є своєрідним предикатом в реалізації загальних конституційних прав людини в рамках місцевого самоврядування, а звідси, саме цей фактор «вносить» компетенцію ОМСВ на універсально-глобальний рівень її особливої ролі та значущості.

По-п'яте, важливим свідомством наведеного вище глобального управлінського алгоритму є існування та функціонування національного механізму імплементації норм міжнародного права в національне законодавство, що міститься в ст. 9

---

Конституції України [9], завдяки якому легалізуються настанови міжнародно-правових договорів в національних системах права і законодавства та виконання міжнародно-правових зобов'язань держав, що витікають з міжнародних угод, суб'єктами права України у національному конституційному правопорядку.

По-шосте, компетенція ОМСВ як управлінський системний комплекс умовно-автономного характеру, враховуючи його кількісну та якісну характеристики, сутнісну розповсюдженість по світу, універсалізм, наявність загальних завдань-концептів та домінант-телеологій, органічно вписується в систему глобального управління, займаючи його нішу на локальному рівні функціонування соціуму, та відображаючи локальні процеси існування людства, що транспонуються на загальнодержавний, регіональний та універсальний рівень його функціонування, – тобто, саме компетенція ОМСВ виступає наріжним камінням виникнення, побудови, формалізації та прояву локального, локально-регіонального та локально-універсального інтересу людства в своєму стабільному існуванні та функціонуванні в рамках великого «глобального сусідства» держав і народів.

Наведені характерологічні особливості компетенції ОМСВ в контексті глобального вимірювання та управління, об'єктивують її особливу значущість та творчий характер в процесах самоорганізації населення та децентралізації публічної влади, що актуалізує проведення нормопроектних робіт з її вдосконалення та оптимізації.

*Література та джерела інформації:*

1. Джеймс М. Ботон, Колин И. Брэдфорд мл. *Глобальное управление: новые участники, новые правила: Почему модель XX века нуждается в модернизации // Финансы & Развитие. 2007, декабрь. С. 10-14.*

2. Чумаков А. Н. *Глобализация. Контуры целостного мира. – М.: Проспект, 2017. 449 с.*

3. Элиас Н. *Общество индивидов / пер. с нем. – М.: Практис, 2001. 331 с.*

4. *Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. – РЄ, 2010. 16 с.*

5. *Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Мадрид, 21 травня 1980 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\_106/]. (Дата звернення 3.10.2019).*

6. *Всесвітня декларація прав місцевого самоврядування 1985 року. – МСМВ, 1990. 12 с.*

7. *Всемирная Хартия ООН о местном самоуправлении 2000 года (проект). – ООН: Хабитат. HS/C/18/3/Add.1, 23 November 2000. 5 с.*

8. Баймуратов М. О. *Феноменологія місцевого самоврядування: синергізм національного та міжнародного правопорядків // Юридичний вісник. 2009. № 2(11). С. 24-29.*

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

*Войтенко Н.Ю.*  
*аспірант кафедри конституційного права та прав людини*  
*Національної академії внутрішніх справ*

## **СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ**

Розвиток місцевої демократії в Україні вимагає переосмислення конституційно-правового закріплення виборчих прав громадян та їх реалізації. Конституція України від 28 червня 1996 року гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до інституцій місцевого самоврядування. Конституційне положення закріпило можливість реалізувати право жителів громади на участь в управлінні справами місцевого значення через отримання мандату депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови чи старости [1, с. 246]. Так, вибори є формою безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими та державними справами, зокрема направлені на формування представницьких органів місцевого самоврядування та державної влади. Вибори на місцевому рівні в Україні відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, що гарантується Конституцією України.

Суспільство для підтримки свого ефективного функціонування, постійного відтворення та задоволення прагнень та інтересів кожного члена суспільства повинно певним чином структуруватися та самоорганізовуватися. Варто зазначити, що вибори є формою безпосереднього народовладдя, яке здійснюється в умовах демократичного суспільства та правової держави в порядку, передбаченому законодавством України. Вибори на місцевому рівні мають свою специфіку, яка пов'язана з тим колом питань, які вирішуються органами місцевого самоврядування. Саме тому, цю діяльність може здійснювати не кожен її представник, а тільки той, хто, по-перше, відповідає нормативним вимогам, які висувуються до кандидатів; по-друге, має необхідні знання і кваліфікацію, а також довіру жителів територіальної громади.

На порядку денному стоять питання удосконалення як теоретичної конструкції місцевої демократії, так і законодавства про місцеві вибори. Основну увагу слід зосередити на таких питаннях: 1) вивченні виборчого права людини на місцевому рівні в країнах Європейського Союзу; 2) характеристиці видів виборчого права людини на місцевому рівні, а також визначенні напрямків удосконалення нормативно-правового та інституційно-організаційного забезпечення виборчого права людини на місцевому рівні в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду. Зважаючи на політику зближення України з Європейським Союзом, про що закріплено на рівні Основного Закону України, вбачається за доцільне вивчення досвіду реалізації виборчого права людини на місцевому та регіональному рівнях у державах-членах Європейського Союзу та вироблення конкретних практичних рекомендацій.

---

дацій щодо його перенесення на національно-правовий ґрунт.

Виборчі права громадян на місцевих виборах виступають істотним елементом правового статусу громадянина і представляють собою закріплені у міжнародно-правових актах та актах національного законодавства конституційні та похідні від них юридичні можливості повнолітніх громадян держави брати участь у місцевому самоврядуванні та вирішенні питань місцевого значення за допомогою обрання своїх представників на підставі індивідуального волевиявлення, а також за допомогою здійснення пов'язаних з таким обранням інших процесуальних дій, які реалізуються під час призначення, підготовки, проведення та встановлення результатів голосування, а також у міжвиборчий період. Варто додати, що вітчизняні новели останньої виборчої кампанії пов'язані з так званою гендерною квотою, реєстрацією кандидатів за виборчими списками місцевих організацій політичних партій, унесенням до списку виборців внутрішньо переміщених осіб тощо.

Слід акцентувати увагу, що перелік виборчих прав громадян на місцевих виборах є достатньо широким, тому він охоплює не тільки гарантовану Конституцією України можливість обирати та бути обраним, але й цілу низку взаємопов'язаних між собою політичних, особистих, соціально-економічних та інших прав. Цілісність системи основних прав і свобод людини та громадянина полягає в тому, що всі права і свободи тісно пов'язані між собою, і втрата одного права часто тягне втрату інших можливостей обирати міру поведінки. Зокрема, так можна говорити про можливість участі у місцевих виборах тільки за умови, якщо особа є громадянином України, досягла віку 18 років та яка не визнана судом недієздатною. Вважаємо, що зазначені виборчі цензи потребують додаткового вивчення, зокрема є доцільним переглянути ценз громадянства для отримання права голосу на місцевих виборах. Так, враховуючи досвід країн членів Європейського Союзу, де запроваджено громадянство ЄС, яке дозволяє мати виборчі права на місцевих виборах за місцем проживання, а не громадянства держави.

Базовими актами ЄС, що встановлюють право іноземців, які є громадянами ЄС, на участь у місцевих виборах та виборах до Європейського парламенту, є Договір про заснування Європейської Спільноти [2], Хартія основних прав ЄС [3] та Директива 94/80/ЕС про встановлення детальних умов здійснення права голосувати й виступати кандидатом на муніципальних виборах громадянами ЄС, які проживають у країні-члені ЄС, громадянами якої вони не є.

Так, відповідно до ст. 19 Договору про заснування Європейської Спільноти кожен громадянин ЄС, що перебуває в державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати та бути обраним на місцевих виборах у державі-члені перебування на таких самих умовах, як громадяни цієї держави. Статті 39 та 40 Хартії основних прав ЄС закріплюють такі принципові права іноземців громадян ЄС, як право голосувати й балотуватися як кандидат на муніципальних виборах на тих же умовах, що й громадяни цієї держави.

Можемо констатувати, що, не дивлячись на різний обсяг активного та пасивного права іноземців, які є громадянами ЄС, у різних країнах ЄС, усі країни ЄС дотримуються стандартів права ЄС у цьому питанні й гарантують закріплений ним мінімальний рівень виборчих прав громадян ЄС. За останні десятиліття в ЄС спостерігається також тенденція до поступового розширення можливостей реалізації виборчих прав іноземцями, які не є громадянами ЄС. Ми підтримуємо думку стосовно того, що надання в державі проживання громадянам інших держав прав участі в муніципальних виборах є значним кроком уперед у залученні особи до громади, середовища, у якому вона постійно проживає.

Крім того, інститут реєстрації в Україні обмежує виборчі права на місцеве самоврядування саме жителів громади, які не мають реєстрації і постійно проживають на території громади без реєстрації, найбільш гостро це питання постає щодо вимушених переселенців. Громадяни України мають самостійно визначати, до якої громади вони себе відносять і закріпити це на законодавчому рівні. В Україні під час виборчого процесу постійно виникають спірні питання щодо голосування переселенців, студентів, військовослужбовців, курсантів, громадян, які перебувають в установах виконання покарань та ін. щодо використання конституційного права голосувати на місцевих виборах. Досить гостро стоїть питання голосування громадян України, які перебувають за межами України, а їх вже мільйони. Україні слід опрацювати досвід проведення місцевих виборів в країнах ЄС і удосконалити законодавство в частині реалізації прав жителів територіальної громади на місцевих виборах.

Місцеві вибори є найбільш поширеною формою прямого народовладдя, що застосовується більшістю країн світу. За допомогою місцевих виборів жителі громади обирають своїх представників, наділяє їх мандатом на здійснення відповідних повноважень. Через вибори як демократичну форму обрання представників народу забезпечуються легітимність, стабільність, поступовість і наступність публічної влади. Реалізація конституційних прав громадян брати участь у місцевих виборах є однією з найбільш впливових форм здійснення безпосередньої демократії в Україні, адже результати волевиявлення жителів саме через таку форму мають практичні наслідки, які полягають в обов'язковому виконанні органами місцевого самоврядування волі громадян.

Характеристика суб'єктивних виборчих прав громадян на місцевому рівні як можливої поведінки має практичне значення, оскільки ініціатива в їх здійсненні повинна завжди походити від самої особи. Виборцям гарантується вільне волевиявлення. При цьому, як зазначає О. Лавринович, вибори можна вважати реальним забезпеченням здійснення народовладдя тільки у тому разі, коли вони проводяться відповідно до конституційних засад [4, с. 6]. Піддаємо сумніву погляди ряду науковців, що з поглядів юридичної науки є неприйнятним примусове здійснення активного або, тим більше, пасивного виборчого права. Ніхто не має права впливати на виборця з метою примушування його до участі або неучасті у виборах. Відсто-

---

юємо позицію, що вибори є формою здійснення народовладдя. Влада не є правом, є обов'язком. Громадяни володіють владою і зобов'язані її здійснювати в інтересах більшості. Тому конституційну засаду щодо вільних виборів розуміємо як можливість вільно, без примусу визначити достойних кандидатів і обов'язок здійснити конституційне право їх обрати реалізуючи волевиявлення, а не делегуючи своє право вирішувати іншим. Відповідальність за результат виборів нестиме вся громада, а не учасники виборчого процесу. Для держави і громади важливо переконати її жителів йти на вибори і самостійно вирішувати долю виборів впливаючи на результат власним голосуванням. В процесі реформування місцевої демократії доречно пригадати автентичне, первинне формулювання українського прислів'я «моя хата з краю, я перший бій приймаю». Тобто від кожного з нас залужить доля виборчого процесу, і чим вище явка виборців, тим більш легітимним буде переможець. Крім того, це сприятиме неможливості здійснення фальсифікацій з явкою виборців, що в історії України було підтверджено рішенням судів.

Як підсумок, слід зазначити, що виборчі права, у тому числі на місцевих виборах, є базовими у контексті міжнародних стандартів щодо захисту прав людини, закріплених на рівні ООН та Ради Європи. Перелік виборчих прав громадян України на місцевих виборах не є вичерпним і тому має відкритий характер й потребує подальших наукових досліджень і відповідних законодавчих новел.

*Література та джерела інформації:*

1. Калиновський Б. В. *Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: Монографія. [Текст].* Вінниця, ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. 426 с.
2. *Договір про заснування Європейської Спільноти від 25 березня 1957 р. – URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_017). (Дата звернення 3.10.2019).*
3. *Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 р. – URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_524). (Дата звернення 3.10.2019).*
4. *Лавринович О. В. Виборче законодавство України та проблеми його вдосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». К., 2001. 16 с.*

**Плюсін К. М.**  
*студент магістратури Академії праці, соціальних відносин і туризму*

## **БОРОТЬБА З КОЛАБОРАЦІОНІЗМОМ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ**

Від початку російської агресії на сході України минуло п'ять років. Сподівання суспільства на покарання винних і причетних до захоплення та здачі українських територій виявилися марними. Протягом останніх п'яти років вони не тільки не були покарані, але й міцно закріпились в органах місцевого самовря-



дування Донецької і Луганської областей. Якщо б політика держави була дійсно спрямована на повернення захоплених земель і недопущення подібного сценарію в інших областях, ми побачили б сотні судових процесів. Однак міські голови й місцеві депутати східних регіонів, які сприяли у 2014 році російській агресії, продовжують дотримуватися антиукраїнської позиції. Хоча деякі з них сьогодні вдягнулися у вишиванки, докази їхніх злочинів проти держави можна досі знайти у відкритому доступі. Але, на жаль, крім небайдужих громадян, ці матеріали нікого не цікавлять.

Питання наявності колаборантів в органах місцевого самоврядування не є проблемою виключно Донецької і Луганської областей. Колабораціонізм — це злочин проти держави. Тому боротьба з такими злочинцями є боротьбою за майбутнє всієї України як цілісної незалежної країни. Представники муніципальної влади на власному прикладі дають зрозуміти, що покарання за співпрацю з державою-агресором не буде, чим підбурюють місцевих жителів до протиправних дій, спрямованих проти територіальної цілісності України. Саме навколо місцевої влади консолідуються проросійськи налаштовані члени суспільства. Але через бездіяльність правоохоронних органів колаборанти почуваються досить спокійно. Порушується один з основних принципів кримінального права — принцип невідворотності покарання, що призводить до неспроможності чинного законодавства виконувати свої функції. Тому саме зараз, коли стоїть питання існування України як такої, необхідно якомога детальніше й частіше висвітлювати проблему колаборантів в органах місцевого самоврядування прифронтових регіонів.

Метою цього дослідження є:

- розгляд наявних фактів злочинів, передбачених статтями 109, 110, 111 ККУ, які були скоєні за участю муніципальної влади Донецької і Луганської областей у 2014 році;
- пропозиція дієвих методів боротьби з колабораціонізмом у місцевому самоврядуванні.

Донецька область, м. Дружківка. 22 січня 2014 року міський голова Валерій Гнатенко у своїй промові до Дня Соборності України заявляє про особливе положення Донецької області як регіону, який фінансово забезпечує Центральну та Західну Україну. 2 березня він бере участь у проросійському зібранні, під час якого особисто дає дозвіл на підняття російського прапора над міськрадою. 13—14 квітня Гнатенко закликає людей голосувати на незаконному референдумі про відокремлення Донецької області від України, під час якого він надав можливість використання виборчих діляниць міста. 29 травня 2014-го дружківський міський голова був одним з очільників мітингу, учасники якого закликали ввести російські війська в Україну. Протягом окупації міста газета «Дружковский рабочий», фінансування якої здійснювалося міськрадою, виходила з прапором так званої ДНР. Коли Дружківку було звільнено, Гнатенко залишився на посаді міського голови.

---

СБУ відкрила кримінальні провадження за статтями 109 та 110 ККУ, однак на запити журналістів про процесуальний статус Валерія Гнатенко і стан розслідування інформації не надала. Зараз вже колишній міський голова м. Дружківки є народним депутатом від партії ОПЗЖ.

Донецька область, м. Покровськ, м. Мирноград. Навесні 2014 року мирноградський міський голова Руслан Требушкін бере участь у проросійських мітингах і висловлює подяку Путіну за анексію Криму. 9 травня 2014-го, маніпулюючи темою Другої світової війни, він закликає до об'єднання з Росією. Під час заворушень Требушкін забезпечував незаконні збройні формування. Однак після переходу зазначених територій під контроль України ніщо не заважає йому перемогти на виборах міського голови Покровська. 28 листопада 2018 року Требушкін пропонує на посаду свого заступника — людину, яка в минулому обіймала керівну посаду у так званій ДНР, — Михайла Голубєва. Після надання розголосу цієї інформації скасовує свою пропозицію. На Руслана Требушкіна заведено декілька кримінальних справ за статтями 364, 368-2 (статтю 368-2 визнано такою, що не відповідає Конституції України, згідно з Рішенням Конституційного Суду № 1-р/2019 від 26.02.2019), 366-1, але жодна із цих справ не стосується колабораціонізму. Зараз Требушкін є народним депутатом від партії «Опозиційний блок».

Донецька область, смт. Новодонецьке. У 2014 році голова цього населеного пункту Андрій Аксьонов стає організатором незаконного референдуму та не несе за це ніякої відповідальності. У 2015 році він перемагає на виборах міського голови Добропілля, навесні 2017 року публічно називає український прапор ганчіркою. На Аксьонова відкривають кримінальні провадження за статтями 366, 358, 191 ККУ. І знову — жодної справи за злочини проти основ національної безпеки. Перебуваючи на посаді міського голови Добропілля, Аксьонов близько 90 діб перебував від правоохоронців в окупованому Криму. Слідство триває.

Луганська область, м. Северодонецьк. Міський голова Валентин Казаков навесні 2014 року бере участь у проросійських мітингах. Під його керівництвом над міськрадою встановлюють прапор так званої ЛНР, за його вказівками створюються незаконні збройні формування під назвою «Добровольчі народні дружини». Пізніше Казаков бере участь у з'їзді міських голів ЛНР. Він досі залишається на посаді. Стосовно Валентина Казакова тривають кримінальні провадження за статтями 364, 366 ККУ. За сприяння російській агресії не заведено жодної справи.

Луганська область, м. Рубіжне. У березні 2014 року на той час депутат міськради Сергій Хортів звертається до обласної влади з пропозицією запросити російські війська на територію України. За свідченнями колишнього міського голови Хоменка, Хортів брав активну участь у підтримці незаконних збройних формувань під час окупації міста. У 2015 році Сергія Хортіва обирають міським головою Рубіжного. Кримінальних справ стосовно співпраці з терористами не заведено. Зараз Хортів усе ще на посаді.

У цьому дослідженні наведено лише декілька прикладів. У цілому ж таких посадовців і місцевих депутатів — сотні. Тенденція уникнення кримінальної відповідальності колаборантами спостерігається протягом усіх п'яти років війни. І тому є цілком обгрунтоване пояснення: посадовці таким чином підпадають під вплив центральної влади. Тобто очолюють корупційні схеми в регіонах і, звичайно, забезпечують лояльність регіону на виборах.

Недотримання основних принципів права загрожує призвести країну до правового нігілізму. Кримінальне законодавство має захищати державу й суспільство від найбільш небезпечних явищ. Колабораціонізм є одним з них. Час спливає, злочинці закріплюються у владі, знищують докази своєї причетності до подій весни 2014 року в Донецькій і Луганській областях. Діяти треба рішуче й швидко. Саме таким чином має працювати кримінальне право під час війни. Дослідивши роботу правоохоронних органів із цього приводу, пропоную такі заходи для затримання і покарання посадовців-колаборантів:

- створення тимчасової слідчої комісії ВРУ згідно зі статтею 89 Конституції України;
- створення спеціальної прокуратури з питань захисту основ національної безпеки згідно із Законом України «Про прокуратуру»;
- створення слідчих груп СБУ;
- визначення часу проведення слідчо-оперативних дій;
- введення воєнного стану в Донецькій і Луганській областях на час проведення слідчо-оперативних дій;
- надання правоохоронцям окремим нормативним актом особливих надзвичайних повноважень щодо обмеження прав людини на час проведення слідчо-оперативних дій.

Таким чином буде можливо за досить короткі терміни звільнити прифронтові регіони від внутрішніх ворогів. Усі затримання і суди мають бути показовими, щоб довести принцип невідворотності покарання.

---

### **III. НОВІТНІ ТЕХНОЛОГІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПРОБЛЕМИ ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В ПРАКТИКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*Удовиченко В.П.*

*доктор економічних наук, професор, Заслужений економіст України,  
координатор Офісу впровадження децентралізаційної реформи  
Київського регіонального відділення Асоціації міст України, депутат  
Київської обласної ради, Почесний член Конгресу  
місцевих і регіональних влад Європи*

#### **РОЛЬ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ГРОМАД ОБЛАСТЕЙ В ПРОЦЕСІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Очевидно, що система адміністративно-територіального устрою України, яка була ефективною в адміністративно-плановій системі минулого, вичерпала себе і виконала свою історичну місію. Саме тому реформа територіальної організації влади, децентралізації державного управління, всієї системи місцевого самоврядування на засадах Європейської Хартії є найважливішою і найскладнішою. На погляд автора, без цієї реформи неможливо провести реформування всіх сфер життєдіяльності, освіти, медицини, комунальної сфери, транспорту та всієї системи надання послуг населенню.

Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 року № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Концепція визначила основні напрями формування ефективного місцевого самоврядування, створення дієвої і стабільної системи надання високоякісних публічних послуг, розвитку місцевої демократії, партисипативної демократії (демократії участі), виховання громадянськості на місцевому рівні, побудови узгодженої та оптимальної моделі відносин держави та місцевого самоврядування (територіальних громад) на засадах партнерства. Міжнародна практика доводить, що неможливо провести децентралізацію, передачу повноважень і відповідальності без створення спроможних, дієвих, ефективних територіальних громад, їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально.

На початок реформи, в Україні існувало більше 11 тисяч сільських, селищних і міських рад, немало з них включали і включають декілька населених пунктів. Очікувалось, відповідно до аналізу і розрахунків, 1500 ОТГ спроможних громад. З урахуванням цього, визначальним для початку всього процесу добровільного об'єднання громад стало просторове планування території області. Цю важливу

роль відіграють Перспективні плани формування територій громад, розробка яких передбачалась відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», обласними державними адміністраціями, узгоджувались обласними радами та затверджувалась Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214) проходить процес формування спроможних територіальних громад, пропонується визначення спроможної територіальної громади, визначення адміністративного центру ОТГ визначає дорожню карту цього формування, яка починається з розроблення проекту Перспективного плану (п.3, 4 Методики).

Важливо наголосити на п. 5 Методики в частині «... із залученням у разі потреби представників органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості відповідних адміністративно-територіальних одиниць; проект перспективного плану; паспорти спроможних територіальних громад...»

Важливі зміни були внесені з прийняттям Законів України щодо зміни меж регіонів у межах області (№ 1923-VIII, 14.03.2017 р.) та оголошення міст обласного значення об'єднаними спроможними територіальними громадами. А особливе значення набув Закон України щодо добровільного приєднання територіальних громад.

Принципове положення цих Законів є те, що приєднання відбувається виключно в межах Перспективних планів. Разом з тим, суттєвий вплив має недолік Закону України № 157 щодо добровільного об'єднання громад, де відсутня ця важлива обов'язковість. Саме це стало причиною появи в майбутньому значної кількості неспроможних громад.

Потрібно звернути увагу і на важливість п. 6 Методики КМУ, яким певним чином нормується визначення потенційних адміністративних центрів спроможних громад з урахуванням зони доступності послуг у відповідних сферах (медицини, охорони правопорядку, надзвичайних ситуацій, освіти тощо).

Підводячи підсумки цієї частини статті, потрібно зауважити про головне протиріччя в процесі об'єднання: добровільності процесу об'єднання громад і Перспективного плану, як функції держави. Головною причиною цього протиріччя є необов'язковість об'єднуватись виключно в межах Перспективного плану.

Окрім наявності відповідної інфраструктури, для надання якісних послуг населенню, потенційні адміністративні центри повинні мати показники економічної активності, якщо і не на теперішній час, то в найближчому періоді з урахуванням переваг, які надає децентралізаційна реформа, в тому числі передача на рівень ОТГ усієї дозвільної системи та створення антикорупційного середовища, сприятливих інвестиційних та привабливих для інвесторів як зовнішніх, так і внутрішніх умов.

Процес створення дієвих спроможних ОТГ є всього - навсього лише основою для стрімкого, динамічного соціально-економічного розвитку відповідних територій. Для успішного розвитку і досягнення результатів потрібно реалізувати Євро-

---

пейські принципи ефективного управління через відповідне кадрове забезпечення, прийняття статутів ОТГ, розробки Стратегічних планів соціально-економічного розвитку; оперативного планування економічного розвитку і бюджетотворення; розробки генеральних планів забудови з мережею публічних просторів ОТГ, в цілому оволодіння методикою просторового планування; створення інфраструктури підтримки підприємництва, початкового, малого і середнього бізнесу, молодіжного фермерства; пошук і реалізації об'єднуючих ідей з інформаційним забезпеченням усієї діяльності влади.

Потрібно поставитись належним чином та з повагою до змін в системі державного управління України в сучасних умовах демократизації Українського громадянського суспільства, розвитку партисипативної демократії; становлення громадянськості; захисту прав і свобод людини; верховенства Закону; урбанізації водночас із занепадом і зникненням сільських поселень і величезної потреби людей – жити краще, отримувати якісні послуги від своєї держави, джерелом якої вони є. Наша проблема була і є в необхідному суттєвому заохочуванні добровільного об'єднання територіальних громад із стимулюванням економічними інструментами.

Недооціненими стали можливості, які надає Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (схвалений 17 червня 2014 року). Без жодного сумніву він актуальний і на сьогодні (яскравий приклад міжмуніципального співробітництва територіальних громад – громади Полтавської області за підтримки Європейського Союзу).

Актуальність співробітництва в рамках цього Закону буде зростати і після завершення укрупнення громад, для новостворених ОТГ з причини перш за все необхідності збільшення ресурсної бази для вирішення проблем соціально-економічного розвитку громад, реалізації проектів спільних інтересів. Потрібно підкреслити, що і Державі вигідно бути учасником такого співробітництва і вести державну політику залучення ресурсів наших партнерів – західноєвропейських держав, особливо грантових.

Договір про співробітництво укладається у письмовій формі (з урахуванням п'яти станів форм, визначених Наказом Міністерства регіонального розвитку від 27.08.2014 року № 233) сільськими, селищними, міськими радами. Порядок формування та забезпечення функціонального реєстру про співробітництво територіальних громад затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку 15.08.2014 року № 225.

Розробка Перспективних планів є основою для підготовки в подальшому аналітичної записки (п. 10 Методики КМУ) та формування Паспорту громади (п. 11).

Саме для якісного формування Перспективного плану громади і готується інформація про всіх учасників об'єднувального процесу, яка і дає відповідь на критерії спроможності того чи іншого формату добровільного об'єднання територіальних громад.

А далі, найважливіше і найскладніше завдання – формування учасниками

об'єднання нової ГРОМАДИ з новими традиціями, досягненнями, створення нової територіальної спільноти на основі філософії Меморандуму поколінь, створення сприятливих умов для підростаючого покоління у формуванні конкурентно-спроможної особистості.

Станом на 01.10.2019 року в Україні утворилось 838 ОТГ. 22 грудня 2019 року ЦВК прийняло чергове рішення про перші вибори у 86 ОТГ.

Для успішного завершення реформи необхідно проаналізувати етапи реформи та виявити причини супротиву. Автор пропонує це зробити на прикладі однієї з надскладних областей – Київської, столичного регіону. На самому початку необхідно назвати (на погляд автора) головну причину повільного проходження реформи (в першому варіанті її завершення повинно було відбутись на 01.03.2018 року), - не прийняття, практично блокування Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації державного управління». Саме це і дало вагомі аргументи для всіх опонентів реформи, а їх виявилось надмірно і на всіх рівнях влади, і самих громад, громадських організацій і об'єднань. Також, для суспільства причина полягала у відсутності інформаційного забезпечення реформи місцевого самоврядування як державної політики.

Локомотивом реформи стали Офіси реформ Асоціації міст України (величезна роль належала виконавчому директору АМУ Пітцику М.В.) в рамках програми USAID. Для переконання людей у великих залах, безпосередньо в громадах автором досить успішно була залучена певна алегорія з філософією «Євроремонт» Української держави. Проголошувалась мета побудови фундаменту Української державності, місцевого самоврядування, використовуючи досвід західних країн, якими досягнуто високий рівень життя, забезпечення прав і свобод громадян, створення якісної системи надання послуг.

Все одно диспут, обговорення в рамках Децентралізаційного марафону був дуже складний і блокувався усіма гілками влади і їх очільниками, але пам'ятаймо – «вода камінь точить». Забігаючи наперед, сьогодні це вже принципово інша розмова – конструктивна і зацікавлена.

Перспективний план Київської області було прийнято майже останнім в Україні, залишилась лише Закарпатська область через відомі причини складності. У великих протистояннях Перспективний план був узгоджений Київською обласною радою в кількості 65 ОТГ, а затверджений розпорядженням КМУ № 1206-р від 18.11.2015 року в кількості 29 ОТГ, хоча рекомендація Міністерства регіонального розвитку була, як до речі, і зараз – 45 ОТГ.

Через чотири роки Київська обласна державна адміністрація і Київська обласна рада прийшли до варіанту, з урахуванням добровільності – 69-72 ОТГ.





Суть реформи: Адміністративно-територіальний устрій Київської області	
до реформи	після реформи
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1182 населених пунктів</li> <li>- 125 районів</li> <li>- 112 міст обласного значення</li> <li>- 1605 сільських рад</li> <li>- 130 селищних рад</li> <li>- 125 міських рад</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 11182 населених пунктів</li> <li>- 13-4 райони</li> <li>- 160-70 спроможних територіальних громад</li> </ul>

З урахуванням цього можна констатувати, що оптимальна кількість ОТГ у Київській області, з урахуванням її специфіки, має бути саме такою. Значна частина експертів стверджують, що причини повільності реформи в принципах добровільності. Автор переконаний, що саме добровільність створила необхідні умови для формування громадянського суспільства в Україні, становлення і розвитку місцевої демократії, освіти, що таке влада – державна і місцевого самоврядування і хто за що повинен нести відповідальність. Громади в результаті реформи отримають реальну можливість і право обирати місцеву владу, впливати на неї, приймати участь в управлінні громадою та, водночас, і нести відповідальність за свій вибір, за свою активність.

Станом на 01.10.2019 року у Київській області 22 ОТГ, з них 4 завдяки реалізації Закону України щодо добровільного приєднання суміжних громад до міст обласного значення (Бучанська, Березанська, Ржищівська та Обухівська міські ОТГ), але виключно в межах Перспективного плану, у двох ОТГ відповідно рішення ЦВК, перші вибори відбудуться 22.12.2019 року.

Громади Київщини в результаті отримали великі проблеми визнання їх спроможними в бюджетному процесі, відповідно до Бюджетного Кодексу.

Після реформатування самої Київської обласної ради, за ініціативи нової більшості, розпочався реальний процес розгляду проекту змін до Перспективного плану формування територій громад Київської області.

Розпорядженням голови Київської обласної ради Стариченка М.А. від 07.06.2019 № 163 була створена Робоча група з вивчення пропозицій для внесення змін до перспективного плану Київської області в яку ввійшли 24 особи, а очолив заступник голови ради Добрянський Я.В.

Це виявилась дуже дієва форма розгляду пропозицій від громад, ОМС, громадських організацій щодо форматів об'єднання.

Було проведено 8 засідань робочої групи в ході яких були розглянуті всі пропозиції за участі депутатів обласної ради від відповідних територій.

Робота проходить спільно з відповідними представниками департаментів Київської обласної державної адміністрації, асоціації місцевого самоврядування, представників громадськості, ЗМІ.

Саме такий підхід дав можливість максимально можливо узгодити позиції, дотримуючись як Закону України № 157-VIII так і методики Кабінету Міністрів України. Разом з тим залишилися протиріччя, які носять об'єктивний характер щодо Білоцерківського району (міста обласного значення Білої Церкви і суміжних громад), Бориспільського району, Вишгородського району, Переяслав-Хмельницької міської ОТГ, а особливо Києво-Святошинського району і також ОТГ як Софіївська Борщагівка, Петропавлівська Борщагівка (це вже міста обласного значення із бюджетом більше як 100 млн. грн.), селища Коцюбинського.

Разом з тим ці проблемні питання не можуть і не повинні зупинити процес завершення реформи територіальної організації влади та децентралізації державного управління.

Висновок:

Для завершення реформи місцевого самоврядування необхідно:

1. Внести зміни до Конституції України щодо децентралізації державного управління, реалізації принципу децентралізації при побудові всієї публічної влади.

Обласні і районні адміністрації виконали свою історичну роль в адміністративно-плановій системі відносин. Запровадження Інституту префектів з функцією контролю за дотриманням законів та Конституції України, а також координації роботи структур центральних органів виконавчої влади.

2. Прийняти Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій» в межах затверджених Кабінетом Міністрів України Перспективних планів формування територій громад області.

3. Внести відповідні зміни або прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

- 
4. Розробити і прийняти систему кадрового забезпечення реформи.
  5. Прийняти Закон України «Про місцеві референдуми».
  6. Впровадити систему інформаційного забезпечення реформи місцевого самоврядування.

*Література та джерела інформації:*

1. Закон України № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відомості Верховної Ради України.
2. Методика формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214).
3. Закон України «Про співпрацю територіальних громад». Відомості Верховної Ради України.
4. Пальчук М.В. Методика суспільно-географічного дослідження взаємодії користувачів із публічним просторами міста / М.В. Пальчук // Вісник Київської національного університету імені Тараса Шевченка, географія – 2017 – Вип. 42.- с.123-131.

**Карташов Є.Г.,**  
**доктор наук з державного управління,**  
**завідувач кафедри управління і проектного менеджменту**  
**Державного закладу вищої освіти «Університет менеджменту**  
**освіти» Національної академії педагогічних наук України**

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМИ АГЛОМЕРАЦІЯМИ В УКРАЇНІ**

У контексті децентралізаційної реформи в Україні дедалі частіше піднімається питання про необхідність запровадження нових форм взаємодії між великими містами та прилеглими територіальними громадами. Це відповідає загальносвітовим тенденціям: з огляду на зростаючі темпи урбанізації та регіоналізацію у багатьох країнах упроваджуються різноманітні форми співробітництва в рамках агломерацій, розвиток яких стає пріоритетом державної політики, починаючи з кінця ХХ ст. [1, р. 3]. Понад те, як свідчить аналіз зарубіжного досвіду, утворення агломерацій (мегаполісів або, як іще їх називають, метрополісів) є радше вимушеним кроком, аніж опцією у реформуванні системи місцевого самоврядування.

Так, Київ уже усвідомив необхідність об'єднання зусиль із сусідніми населеними пунктами для розв'язання спільних проблем, координації та розробки спільної стратегії розвитку території. Отже, на часі ідея створення столичної агломерації [2]. Для реалізації цієї ідеї Київська міська рада надіслала запрошення на вступ до агломерації 6-ти містам обласного значення, а також 33-м селам і селищам області. Однак відгукнулося лише 3 міста обласного значення та 4 села і селища, що поста-

вило під сумнів перспективу реалізації цього проекту та розроблення комплексно-го підходу до вирішення проблем столиці.

Труднощі із упровадженням нових форм співробітництва між містами та сусідніми територіальними громадами яскраво проявилися також у ході об'єднання територіальних громад як одного з етапів децентралізаційної реформи. Як правило, дрібні муніципалітети побоюються втратити свою автономність у випадку встановлення тісних контактів з більшою територіальною громадою. Проте у випадку великих міст ситуація ускладнюється відсутністю нормативно-правової бази, яка б урахувала специфіку великих міст. Необхідність вирішення цього питання згадувалася ще у Концепції адміністративної реформи, прийнятій 1998 року.

У 2006 році в Державній стратегії регіонального розвитку до 2015 року вказувалося на необхідність пошуку шляхів фінансування проектів «розбудови і модернізації технічної та суспільної інфраструктури найбільших міських агломерацій і великих міст (Донецьк, Дніпропетровськ, Київ, Львів, Одеса, Харків) з метою перетворення їх на основні осередки припливу людей, товарів, капіталу та інформації» [3]. Оновлений варіант Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року, прийнятий у 2014 році, не містив терміну «агломерація». Менше з тим, він визнавав необхідність підвищення ролі міст у подальшому розвитку регіонів, досягнення територіальної соціально-економічної інтеграції та поширення позитивних процесів розвитку міст на інші території.

У 2017 році у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про міські агломерації» [4]. Терміном агломерація означувалася форма багаточілового співробітництва територіальної громади міста – центру агломерації та територіальних громад сіл, селищ, міст, що розташовані в зоні впливу міста як центру агломерації, та мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з містом-центром з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування. Органами управління міської агломерації мала стати Рада агломерації та виконавчі органи агломерації. Автори пропонували, щоб Рада агломерації формувалася з представників територіальних громад – учасників міської агломерації на засадах рівного представництва – не менше двох осіб від територіальної громади. До компетенції Ради входило, зокрема, прийняття нормативно-правових актів. Крім того, передбачалося, що держава фінансово стимулюватиме діяльність таких міських агломерацій.

Цей законопроект містив низку інноваційних пропозицій. Деякі з них не узгоджувалися із Конституцією України, яка не передбачає створення такої одиниці адміністративно-територіального устрою як «міська агломерація», а також створення ради агломерації для представлення і реалізації спільних інтересів територіальних громад. З огляду на зазначені недоліки та низку інших цей законопроект був знятий з розгляду у кінці серпня 2019 року.

Водночас аналіз зарубіжного досвіду створення агломерацій виявив, що у біль-

---

шості випадків для управління ними створюються спеціальні органи, на які покладено відповідальність за їх розвиток. Дослідження міст-мегаполісів країн Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) показало, що майже 80% органів управління агломераціями опікуються регіональним розвитком, більше 70% – транспортом та понад 60% – просторовим плануванням, а більше половини органів займаються цими трьома напрямками одночасно [5, р. 9]. Вибір саме цих сфер для координації зусиль між великим урбаністичним центром та прилеглими територіями зумовлений тим, що саме щодо них мешканці висувають найбільше вимог, а вирішення проблем дає швидкий і очевидний результат.

У найбільш загальному вигляді в країнах-членах ОЕСР можна виділити чотири основних моделі управління агломераціями (по мірі зростання масштабу їх компетенції) [6, р. 11]:

1) неформальне співробітництво, до якого вдалися близько половини міст-метрополій. Такий варіант найчастіше зустрічається у випадку поліцентричного міського розвитку, оскільки слабо інституціоналізовані форми обміну інформацією та консультацій між територіальними громадами відносно легко як організувати, так і припинити. До недоліків такої моделі слід віднести відсутність інструментів впливу на учасників та недостатню взаємодію з громадянами та іншими органами публічної влади;

2) міжмуніципальні органи влади, які створюються задля узгодженого розподілу витратків та відповідальності між муніципалітетами, іноді за участю інших рівнів державного управління або галузевих організацій. Такі багатоцільові органи діють у чітко визначених сферах міського розвитку (землекористування, транспорт, інфраструктура тощо);

3) надмуніципальні органи влади, які утворюють додатковий рівень над муніципалітетами. Вони можуть формуватися на прямих виборах мешканцями відповідних територіальних громад або ж у результаті об'єднання вищих органів державної влади з адміністративними структурами мегаполісу. При цьому ефективність діяльності таких надмуніципальних органів влади визначається їх компетенцією та фінансовими ресурсами;

4) особливий статус міст-мегаполісів, аналогічний органам регіонального управління, прикладом чого є міста-землі у Німеччині.

Наявність центрального координаційного та адміністративного органу агломерації може значно зменшити негативні наслідки фрагментації територіальних громад [7, р. 12]. А його відсутність нерідко формує загрозу появи та розростання міських нетрів, погіршення екологічної ситуації та накопичення проблем у сфері транспорту.

Наразі чинне вітчизняне законодавство регулює використання лише перших двох моделей управління агломераціями, які неспроможні комплексно вирішувати проблеми сучасних великих міст. Тим часом зарубіжний досвід свідчить, що

саме лише формування надмуниципальних органів влади або ж надання міській агломерації спеціального статусу з відповідними повноваженнями, здатне сприяти не лише покращенню життя мешканців міської агломерації, а й посилити її конкурентоздатність як у межах країни, так і на міжнародному рівні. Однак це потребує розроблення відповідної державної політики та засад її правового регулювання.

*Література та джерела інформації:*

1. *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet.* – Paris: OECD Publishing, 2014. – 291 p.

2. Про ініціювання створення місцевої асоціації «Київська агломерація»; Рішення Київської міської ради – URL: <http://kreschatic.kiev.ua/ua/5062/doc/1517382548.html>. (Дата звернення 20.10.2019). – Назва з екрана.

3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року; Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. №1001. *ресурс*]. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-n> (Дата звернення 20.10.2019). – Назва з екрана.

4. Проект Закону про міські агломерації № 6743 від 17.07.2017. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62318](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318) (Дата звернення 20.10.2019). – Назва з екрана.

5. Ahrend R. *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations* / R. Ahrend, C. Gamper, A. Schumann // *OECD Regional Development Working Paper.* – 2014. – № 4. – 49 p.

6. *Governing the Metropolitan City of Venice.* – Paris: OECD Publishing, 2015. – 70 p.

7. Ahrend R. *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries* / R. Ahrend // *OECD Regional Development Working Papers.* – 2014. – № 5. – 33 p.

**Квітка С. А.,**

**доктор наук з держ. упр., доцент,**

**завідувач кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України**

## **ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ: НОВЕЛИ ЦИФРОВОГО СУСПІЛЬСТВА**

Починаючи з світової економічної кризи 2007-2008 років, відбувається перехід від інформаційного суспільства до цифрового. Нова цифрова ера поставила ряд нових вимог та умов для всіх секторів суспільно-економічного життя. Бізнес та громадянське суспільство в Україні досить швидко та безболісно пристосувались

---

до нового цифрового порядку. Певні кроки в цьому напрямку робить і держава. Муніципальне управління, нажаль, відстає. Освоєння новітніх цифрових технологій та систем управління у місцевому самоврядуванні проводиться не системно і, зазвичай, методом примусу а не мотивації.

Між тим у 2019 році українська держава повернулася обличчям до процесу трансформації інформаційного суспільства у цифрове. Це дає певну надію та ставить перед науковцями актуальні питання аналізу можливих напрямків та шляхів такої трансформації, в тому числі і в контексті муніципальної реформи та європейської інтеграції.

Однією з головних особливостей нового цифрового суспільства є широке використання штучного інтелекту у всіх сферах управління суспільством, і не в останню чергу це стосується муніципальної сфери.

Штучний інтелект в муніципальному управлінні може використовуватися в цілях сприяння службовцям у всіх секторах роботи - від організації та проведенні закупівель до підвищення ефективності функціонування комунального господарства. Також, результатом реалізації впровадження цифрових технологій може стати поступове зниження корупції в системі муніципального управління, і внаслідок чого - підвищення ефективності діяльності самої системи.

В даний час ефективність державного і муніципального управління в Україні багато в чому визначається співвідношенням результативності та ресурсоемності прийнятих управлінських рішень що забезпечують сталий розвиток територій на всіх рівнях публічного управління. Між тим, відсутність належної узгодженості і недостатньо ефективні механізми взаємодії між ними не дозволяють системі управління функціонувати як єдине ціле. З кожним роком це стає все більшою перешкодою для забезпечення успіху муніципальної реформи.

Тому, на сьогодні, для України актуальними стоять завдання стимулювання розвитку цифрових технологій, включаючи штучний інтелект, а також їх використання в різних секторах публічного управління та економіки, подолання існуючих обмежень, в тому числі пов'язаних з нестачею фахівців з необхідним рівнем професійної підготовки.

Основними напрямками переходу до цифрового суспільства в Україні мають бути наступні:

- впровадження технологій штучного інтелекту;
- конвергенція мереж зв'язку і перехід до мереж нового покоління, зокрема мобільного інтернету 4G;
- цифрові інструменти обробки великих обсягів даних;
- використання захищених технологій електронної ідентифікації і аутентифікації;
- розвиток хмарних технологій та обчислень;
- перехід до Інтернету речей;
- забезпечення інформаційної безпеки.

Перераховані вище цифрові технології, перш за все штучний інтелект, визна-



ються багатьма науковцями та муніципальними практиками як проривні, тобто такі, впровадження яких потребує змін в сформованих адміністративних- і бізнес-моделях. Мова йде про діяльність, в рамках якої з'являється нова модель надання адміністративних послуг або бізнес-послуг без посередників-операторів.

Нова цифрова реальність вимагає і не менш значущих змін в моделях роботи технічних об'єктів. Мається на увазі функціонування машин або програм, робота яких відбувається в автономному режимі, наприклад, безпілотні транспортні засоби або чат-боти.

Виходячи з вищезазначених цілей, і держава, і місцеве самоврядування в Україні мають поступово прийти до усвідомлення того факту, що настала цифрова епоха, одним з найважливіших елементів якої стає розвиток і активне застосування технологій штучного інтелекту в системі публічного управління, в сфері стратегічного планування сталого розвитку громад та оперативного управління комунальним господарством. Реалізація такого Цифрового порядку денного забезпечить в кінцевому підсумку підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування та, відповідно, якості життя членів громад.

Однак, слід враховувати, що в ході реалізації завдань цифрового розвитку існує ризик того, що цифровізація публічного управління може стати самоціллю, повторюючи недоробки в сфері впровадження електронного уряду, і буде обмежена лише поверхневими змінами в процесах діяльності муніципальних органів, не змінюючи їх структуру, моделі взаємодії і використовуваний в реальних процесах управління технологічний фундамент. Важливо відзначити, що цифрове перетворення держави на відміну від електронного може бути визнана такою тільки в результаті повномасштабної цифрової модернізації всієї системи публічного управління та опрацювання всього масиву великих даних, що використовуються органами влади всіх рівнів. Саме для цього потрібне радикальне підвищення ступеня створення та обробки баз великих даних за допомогою штучного інтелекту.

У підтвердженні правильності вектору на цифровізацію публічного управління, можна привести як приклади практики Сінгапуру, Республіки Корея, Великобританії де цифрові перетворення в публічному секторі не обмежувалися змінами в процесах надання адміністративних послуг або підвищенні їх номенклатури. Досвід провідних країн показує значні можливості сучасних цифрових технологій штучного інтелекту - обробка великих даних, Інтернету речей, розподілених реєстрів, формування суспільних політик, трансформації нормотворчості, державного контролю і нагляду, адміністрування доходів, управління державною та комунальною власністю та ін.

Цифровізація важливий процес для публічних службовців, які вимушені оволодівати цифровими компетентностями. Для сторонніх спостерігачів ефект «оцифровки» механізму муніципального управління буде вимірюватись впливом нових технологій на сталий розвиток територій у новому цифровому суспільстві.

---

*Петрухін Ф.В.,  
ІТ архітектор;  
Приходько Х.В.,  
доктор юрид. наук, професор, експертка Центру розвитку інновацій;  
Сидоренко П.О.,  
канд. економ. наук., аналітик;  
Семчик О. О.,  
канд. юрид. наук, старший науковий співробітник Інституту  
держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

### **МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ ДАНИХ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ<sup>1</sup>**

Публічне управління на основі даних передбачає прийняття стратегічних (важливих) рішень на підставі результатів аналізу даних, за умов наявності необхідних даних належної якості та в достатній кількості. В більш широкому розумінні урядування на основі даних - процес одночасно екстенсивного та інтенсивного використання даних в усіх сферах життєдіяльності суспільства з метою визначення та досягнення ключових цілей його розвитку [1, 2].

Не зважаючи на значний потенціал створення вартості від ефективного використання даних, впровадження принципу урядування на основі даних та провідних практик управління даними в діяльності органів місцевого самоврядування (при оцінці загальної ситуації) обмежене низкою чинників. Зокрема, йдеться про відсутність чіткого стратегічного бачення ролі даних як активу, їх цінності та потенціалу в контексті розвитку громад; недостатню співпрацю в частині обміну даними, опір на рівні виконавців з огляду на присутність суб'єктивних факторів прийняття рішень; ймовірну незацікавленість у підвищенні прозорості, відкритості та підзвітності; недостатню увагу до даних як активу на рівні управління на всіх територіальних рівнях.

Варто зазначити, що згадані вище чинники обмежують ефективне використання даних на рівні місцевого самоврядування навіть в державах з найвищими рівнем розвитку відповідної інфраструктури та діджиталізації суспільства. Наприклад, у Данії, лідера з діджиталізації, відповідно до Індексу цифрової економіки та суспільства Європи (Europe's Digital Economy and Society Index), серед основних стримуючих факторів називають: сприйняття цінності даних лише у короткостроковій перспективі; відсутність огляду наявних даних; скептичне ставлення щодо належного використання даних; недостатня взаємодія між інститутами місцевого самоврядування [3].

---

<sup>1</sup> Доцільність подальшого концептуально-правового / законодавчого забезпечення та подальшого міждисциплінарного дослідження питань муніципального управління на основі даних було обґрунтовано під час спільних обговорень проблематики стимулювання е-розвитку громад в Україні з ГС "Центр розвитку інновацій" за участю його голови С. Лобойка у вересні-жовтні 2019 року.

Сьогодні наріжним каменем очікуваних перетворень у сфері публічного управління у багатьох країнах стає перехід від концепції «Розумного Міста» (Smart City) до концепції «Розумної Громади» (Intelligent Community). Ключовою різницею цих двох підходів є сприйняття даних, процесу їх обробки та використання, та цілі задля яких ці дані агрегуються та аналізуються. У першому випадку мова йде про технологічну складову спрощення доступу до отримання жителями ряду послуг, підвищення ефективності діяльності установ, які надають сервісні публічні послуги, оптимізація бюджетних витрат з урахуванням реальних потреб замість потенційно необхідних витрат тощо. Реалізація концепції «Розумної Громади», у свою чергу, надає можливість не стільки використати технічні можливості, що застосовуються на основі зібраних даних, скільки отримати дієвий інструмент для вирішення питань, що постають перед конкретною громадою крізь призму vision-driven, community-based, technology smart solutions принципів, що має своїм невідворотним результатом зміну якості життя мешканців громади, створення умов для сталого економічного розвитку територій, розвитку інновацій, віднаходження ефективних шляхів для розв'язання соціальних задач тощо [4].

Зважаючи на це, при використанні даних в умовах сьогодення гостро постає завдання у видозміні підходів до їх сприйняття та використання. Зокрема, ключовими вважаємо такі критерії, яким має відповідати опрацювання даних на сучасному етапі: 1. Дані - це актив, що потребує відповідного ставлення при їх нагромадженні, використанні та захисті; 2. Будь-які дані мають цінність, яка може матеріалізуватись як в короткостроковій, так і довгостроковій перспективі; 3. Типовий канал збору даних - цифровий (відмова від паперових форматів, де це є можливим). Кращий режим - автоматичний (на основі інфраструктури розумного міста (Smart city), Інтернету речей (IoT) тощо); 4. Відкритість, інтероперабельність, безпека даних та систем; 5. Дані - кров сучасного суспільства, циркуляція (обмін) є життєво необхідною. Обмін замість повторного введення; 6. Головний пріоритет - інтереси громадян, тому усі продукти мають бути простими в користуванні для кожного та сфокусовані на користувачі (user centric); 7. Автоматичне оновлення та валідація даних, зберігання даних в готовому для аналізу вигляді, де це є можливим; 8. Типовий підхід до прийняття рішень - з використанням даних<sup>2</sup>.

Вище окреслена система відносин забезпечує е-розвиток (цифровий розвиток) у публічному секторі. Під е-розвитком громад у широкому сенсі ми розуміємо незворотній, законодаірний процес формування якісно нових суспільних відносин щодо забезпечення спроможного місцевого самоврядування завдяки використанню даних як активу, інформаційно-комунікаційних технологій, прийняттю рішень

<sup>2</sup> Наведений перелік принципів є узагальненням з авторською інтерпретацією відповідної інформації, що міститься в багатьох джерелах, присвячених питанням діджиталізації у публічному секторі. Наприклад, - EUROPEAN COMMISSION DIGITAL STRATEGY A digitally transformed, user-focused and data-driven Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategy/decision-making\\_process/documents/ec\\_digitalstrategy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategy/decision-making_process/documents/ec_digitalstrategy_en.pdf); Terence Lutes, "Data-driven government: Challenges and a path forward", IBM Analytics White Paper, 2015. URL: <https://www.ibm.com/downloads/cas/BJE8Z48>

---

з урахуванням об'єктивних і достовірних соціальних, економічних, екологічних показників. Е-розвиток громад у вузькому сенсі - процес формування "розумних громад" (за аналогією Smart City (Розумне Місто), Intelligent Community (Розумна Громада)). Аналогічний підхід може бути застосований на регіональному та загальнодержавному рівнях.

Е-розвиток передбачає ставлення до даних (наборів даних) як до стратегічного активу, що вимагає професійного підходу до управління даними та врахування відповідних принципів при формуванні корпоративної культури. Кращими практиками на сьогодні є розробка та імплементація стратегії використання даних (Data Strategy) та запровадження посади CDO (Chief Data Officer) або еквівалентної посади, функціонал якої передбачає забезпечення найбільш ефективного використання даних з метою досягнення цілей відповідних органів, організацій. Наприклад, в мерії міста Нью-Йорк за впровадження принципів та практик урядування на основі даних, адміністрування програми з поширення відкритих даних тощо відповідає CAO (Chief Analytics Officer).

Досягнення мети е-розвитку можливе за умови забезпечення належного рівня інфраструктури як фізичного так і віртуального рівня. Сучасні SaaS та PaaS рішення здатні забезпечити відповідні потреби громад на цьому етапі. Тобто, пропонується створення єдиної відкритої платформи для обміну даними між різними їх власниками (розпорядниками) з низкою надбудов, які забезпечать швидку візуалізацію (наприклад, з використанням базових dashboards та конструктора візуалізації, використання якого не потребуватиме спеціальних знань та навичок) та аналіз даних, для їх використання в процесі прийняття рішень (наприклад, з використанням алгоритмів машинного навчання).

Перспективні напрями впровадження принципу урядування на основі даних та очікувані результати наступні:

- впровадження системної практики комплексної оцінки (моделювання) на основі релевантних даних впливу рішень перед їх прийняттям;
- прогнозування бюджетних показників з вищою достовірністю, зменшення похибок при розрахунку різних потреб громади;
- комплексна, об'єктивна оцінка шляхів використання коштів в частині капітальних вкладень, наприклад аналіз інвестиційних проектів, проектів розвитку як і формування самої стратегії розвитку громад;
- оцінка "24/7" результативності та ефективності каналів (підходів, методів, інструментів тощо) надання населенню послуг (як і якості самих послуг);
- запровадження кращої практики візуалізації статистики, аналітичних даних, сценаріїв (моделей) розвитку тощо.

Для виконання окреслених вище завдань необхідні такі першочергові кроки. Правове забезпечення - розробка законів, актів уряду про технології, стандарти та алгоритми, а також актів місцевого самоврядування, що сприяють впровадженням

на локальному рівні. Зокрема, вважаємо за доцільне розробку рамкового закону про засади е-розвитку територій та стимулювання е-розвитку громад. Предметом такого акту є принцип широкого використання та формування відкритих даних у місцевому самоврядуванні. Також, - впровадження інформаційних інтегрованих аналітичних систем (синтезованих / автоматично оброблених даних) та інтегрованих стратегій розвитку громад. У технологічному сенсі потребують унормування механізми прийняття публічно значущих рішень на основі даних. На підзаконному рівні є необхідним визначення стандартів до ІТ продуктів публічного користування, їх облік та реєстр (наприклад, Національний банк ІТ продуктів публічного користування).

*Література та джерела інформації:*

1. UN, *E-Government Development index*. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb> (Дата звернення 11.09.2019 р.)
2. Terence Lutes, "Data-driven government: Challenges and a path forward", *IBM Analytics White Paper*, 2015. URL: <https://www.ibm.com/downloads/cas/BJE8Z48J> (Дата звернення 11.09.2019 р.)
3. Benfeldt, Olivia & Persson, John & Madsen, Sabine. (2019). *Why Governing Data Is Difficult: Findings from Danish Local Government: IFIP WG 8.6 International Conference on Transfer and Diffusion of IT, TDIT 2018, Portsmouth, UK, June 25, 2018, Proceedings*. 10.1007/978-3-030-04315-5\_2
4. *What is an Intelligent Community?* URL: <https://www.intelligentcommunity.org> (Дата звернення 11.09.2019 р.)

**Коркіяйнен Д.Д.,**  
**аспірант Академія праці, соціальних відносин і туризму**

## **МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК НЕОБХІДНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ**

Найбільш універсальною формою безпосередньої демократії є інститут референдуму, зокрема, його різновид - місцевий референдум.

За допомогою місцевого референдуму громадяни України, що мешкають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, реалізують право на прийняття рішень з найважливіших питань місцевого значення.

Активне залучення громадян у процеси прийняття управлінських рішень на місцевому рівні є умовою успішної реалізації політики децентралізації державної влади в Україні, впровадження адміністративної та територіальної реформ, удосконалення вітчизняного інституту місцевого самоврядування.

Право громадян на волевиявлення через місцеві референдуми, закріплене у ст.ст. 38, 69, 70 Конституції України.

---

Насамперед положеннями ст. 69 Конституції України передбачено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. [1]

Українське законодавство містить прямі вимоги щодо обов'язковості проведення місцевих референдумів у разі:

– прийняття рішення про розміщення ядерних установок і об'єктів (згідно з абз. 4 ст. 5 Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення»); [2].

– перейменування географічних об'єктів, а також присвоєння їм імен видатних державних або громадських діячів, представників науки, культури чи інших осіб, діяльність яких не пов'язана з відповідними об'єктами (ст. 5 Закону України «Про географічні назви»). [3]

Слід зазначити, що одним із перших законів незалежної України, був Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року. Відповідно до положень цього закону було проведено два всеукраїнських референдуми та більше двохсот місцевих референдумів. Але з прийняттям нового закону «Про всеукраїнський референдум» у листопаді 2012 р., зазначений вище закон втратив чинність, а новий закон не регулював питання проведення місцевих референдумів. Більш того, 6 квітня 2018 року Конституційний Суд України ухвалив рішення про неконституційність Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 12 листопада 2012 року через порушення процедури його розгляду та ухвалення.

Таким чином, фактично з 2012 року утворився правовий вакуум навколо одного з найважливіших інститутів безпосередньої демократії - місцевого референдуму.

У зв'язку з зазначеним, в Україні виникла нагальна потреба у розробці та схваленні закону, який би врегулював питання проведення місцевих референдумів, з урахуванням практики проведення місцевих референдумів попередніх років, загальноновизнаних міжнародних стандартів та міжнародних зобов'язань нашої держави.

Право на участь у референдумі закріплюється у багатьох міжнародно-правових актах, ратифікованих Україною. Наприклад, інститут референдуму згадується переважно в контексті вирішення проблем муніципального рівня у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Так, згідно ч. 2 ст. 3 право на місцеve самоврядування здійснюється радами або зборами, що складаються із членів, обраних шляхом вільного, таємного, прямого, рівного і загального голосування, однак не виключає звернення до референдуму, або будь-якої іншої форми прямої участі громадян у вирішенні місцевих питань, якщо це дозволяється. Хартією передбачені конкретні випадки проведення місцевих референдумів - у зв'язку зі зміною кордонів територій, у межах яких здійснюється місцеve самоврядування (ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року) [4].

Новітні європейські стандарти законодавства про референдуми сформульовані

у Кодексі належної практики щодо референдумів, схваленому Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії (2006) та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії (2007). Остаточному затвердженню керівних принципів щодо організації та проведення референдумів, визначених у Кодексі, сприяло прийняття Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи N 1821 «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» від 23.11.2007 р. та Декларації Комітету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» від 27.11.2008 р. У Кодексі належної практики щодо референдумів було унормовано ряд загальних принципів організації та проведення референдумів [4].

Окрім того, у контексті створення вітчизняного законодавства про референдуми слід враховувати не лише загальновізанні міжнародні стандарти, а й регіональні міжнародно-правові акти. Такий обов'язок державної влади закріплений прийнятим у 2004 р. Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [4].

Отже, виходячи з зазначеного вище, можемо зробити висновок, що для вирішення питання правового вакууму, який утворився навколо одного з найважливіших інститутів безпосередньої демократії - місцевого референдуму, необхідно створити правовий механізм реалізації конституційного права громадян на волевиявлення на місцях, а саме: розробити та прийняти Закон України «Про місцевий референдум» з урахування практики попередніх років, міжнародних документів, які регулюють питання місцевого референдуму та міжнародних зобов'язань нашої країни, що сприятиме подальшому розвитку громадянського суспільства в Україні.

Також слід врахувати те, що реалізація положень зазначеного вище закону, позитивно вплине на становлення повноцінного місцевого самоврядування у адміністративно-територіальних одиницях та дозволить вирішувати найбільш болючі питання територіальних громад.

*Література та джерела інформації:*

1. Конституція України від 28.06.1996 року (в редакції від 21.02.2019 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (Дата звернення 25.10.2019).
2. Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення від 08.09.2005 р. № 2861-IV (в редакції від 18.12.2017 р.). URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2861-15> (Дата звернення 25.10.2019).
3. Про географічні назви: Закон України від 31.05.2005 р. № 2604-IV (в редакції від 16.07.2019 р.) / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2604-15> (Дата звернення 25.10.2019).
4. Пояснювальна записка до проекту закону «Про місцевим референдум» від 02.09.2019 № 1221. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66590](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66590) (Дата звернення 25.10.2019).



---

*Боярський В.О.,  
аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України*

## **ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК ЄВРОПЕЙСЬКИЙ НАПРЯМ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА МІСЦЕВИХ ВЛАД**

Транскордонне співробітництво (далі – ТКС) територіальних громад та місцевих влад – одна із важливих складових частин процесів європейської інтеграції. Активне залучення України та її регіонів до системи міжнародної співпраці в умовах розвитку світових інтеграційних процесів не тільки обумовило, а й об'єктивувало необхідність організації ефективного прикордонного співробітництва, яке розвивається на основі транскордонних зв'язків, що виникають у сфері політики, економіки, охорони навколишнього середовища, культури, освіти, демографічного регулювання, в інших галузях у межах певного транскордонного простору – тобто, території, яка охоплює два або більше регіонів прикордонних держав та об'єднує їх за певними географічними й соціально-історичними ознаками. Розробляються спільні програми торговельно-економічного, науково-технічного, природоохоронного, культурного, історично-релігійного співробітництва, що суттєво підвищують ресурс територіальних громад, що співпрацюють та за допомогою ефективних форм співробітництва сформованих ними органів місцевого самоврядування, роблять такі громади більш спроможними у вирішенні їх завдань щодо створення відповідної оптимальної середовища проживання для людей, що здійснюють темпоральний період свого життєвого циклу в умовах повсякденності.

Особливого значення набувають транскордонні економічні зв'язки, які є системою сталих економічних відносин і відображають інтереси на міжрегіональному рівні, що формуються та розвиваються в процесі спільного виробництва, поділу й спеціалізації праці, відтворення факторів виробництва та визначаються дією економічних законів, нормативно-правовою базою й соціально-економічним середовищем прикордонних регіонів [1, с. 136].

Активний розвиток регіонів розглядається як один з елементів загальноєвропейської системи пріоритетів, який відповідає принципу інтеграції держав через інтеграцію регіонів. Така діяльність, насамперед, передбачає прискорення соціально-економічного розвитку транскордонних (суміжних) регіонів, кадрову інфраструктурну підготовку регіонів і країни в цілому для поглиблення співробітництва з ЄС, вирішення нагальних питань з сусідами пострадянського простору; прискорення європейських процесів інтеграції.

Необхідними передумовами формування та розвитку ТКС є такі: а) географічна близькість (географічний фактор. – Авт.); б) можливість спільного використання природних, трудових, науково-технічних й інших ресурсів (поліресурсний

фактор. – Авт.); в) подібність галузевих структур (управлінсько-структурний фактор. – Авт.).

На сьогодні відомо багато доктринальних підходів щодо визначення змістовного навантаження терміносистеми «транскордонне співробітництво», що формується та здійснюється в рамках об'єднаної Європи. Вони або опосередковано, або побічно тривалий час використовуються європейськими урядовими й громадськими організаціями, інституціями Європейського Союзу, науковцями та учасниками такого співробітництва задля пошуку більш системного підходу до вивчення цього явища [2, с. 59].

Так, відповідно до ст. 2 Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади від 21 травня 1980 р., «ТКС означає будь-які спільні дії, що спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які перебувають під юрисдикцією двох або кількох Договірних Сторін, та на укладення з цією метою необхідних угод або досягнення домовленостей. ТКС здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством» [3].

Європейський парламент у 1997 р. підготував доповідь із питань транскордонного та міжрегіонального співробітництва, де наведено ще одне визначення ТКС, на думку парламентарів, – це таке співробітництво, яке здійснюється вздовж внутрішніх або зовнішніх кордонів ЄС, де центральну роль відіграють регіони (області) [4, р. 21].

Існують, проте, деякі винятки, які свідчать про існування й інших термінологічних підходів. Першим прикладом тут є звіт Комітету регіонів від 1996 р., у якому йдеться про три основні типи співробітництва між регіональними та місцевими органами влади: 1) ТКС та 2) міжрегіональне співробітництво (у межах ЄС й інших країн) і 3) так зване міжрайонне (у межах ЄС). Іншим прикладом є звіт 1998 р., у якому Комітет розглядає ТКС між місцевими органами влади як основу європейської інтеграції та виділяє п'ять різних його підтипів: 1) ТКС між сусідніми місцевими органами влади; 2) ТКС між місцевими органами влади, які не є сусідами; 3) транс'європейське співробітництво між містами й міськими районами або співробітництво в межах мережі міст; 4) глобальні мережі міст; 5) транснаціональні неурядові організації [4, р. 22].

Відповідно до Закону України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року дефінітивно-нормативне його розуміння визначено як спільні дії, спрямовані на встановлення й поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їхніми представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України й територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їхнім національним законодавством [5].

---

Отже, основною ідеєю ТКС виступає співпраця суміжних територій сусідніх держав, тобто визначальним фактором тут виступає наявність кордону між регіонами, що співпрацюють. Наприклад, характерною рисою сучасної Європи є швидкий розвиток міжнародного співробітництва регіонів – однієї з найефективніших рушійних сил європейської інтеграції та об'єднання людей.

За сучасних умов розширення процесів глобалізації зростає роль ТКС регіонів, що відкриває нові можливості для активізації господарської діяльності на периферійних територіях і підвищення їх конкурентоспроможності. Бо ТКС має на меті усунення економічних, соціальних, адміністративних та правових бар'єрів, визначених кордонами, згладжування диспропорцій у рівнях розвитку прикордонних регіонів. Крім того, деконцентруючись, регіональне співробітництво залучає до своєї орбіти як місцеві влади, так й територіальні громади.

Місцеві та регіональні органи влади, як правило, одночасно можуть стати учасниками різних форм співробітництва, основними різновидами яких є такі: ТКС; міжтериторіальне; транснаціональне; співробітництво в рамках Європейських асоціацій.

Основні форми ТКС визначаються такими характеристиками: а) географічними особливостями – співробітництво може охоплювати як малі сусідні області, так і великі географічні зони та не обов'язково має спиратися на принцип «територіальної близькості», – наприклад, у межах Європейського Союзу в співробітництві можуть брати участь як держави-члени ЄС, так і партнери від третіх країн; б) предметно-тематичними напрямками діяльності й базовим рівнем співробітництва.

Місцеві та регіональні органи влади можуть співпрацювати, розв'язуючи як одну проблему (монопредметне співробітництво, наприклад у сфері економічного розвитку, культури тощо), так і більш широкий діапазон проблем, реалізуючи спільні дії (поліпредметне співробітництво). У цьому контексті співробітництво може бути як короткостроковим (так звані «одноразові дії»), так і довго-строчковим, стратегічно зорієнтованим кількістю партнерів, які беруть у ньому участь. Біполярне (двостороннє) співробітництво – це класичний тип, що існує між двома партнерами. Триангуляційним (тристороннім) співробітництвом охоплено трьох партнерів. Разом із тим, співпраця, до якої залучено більше, ніж три учасники, називається багатостороннім співробітництвом [6, с. 157].

В умовах світових глобалізаційних процесів під впливом інтеграційних процесів у Європі сформувалося чотири рівні реалізації ТКС: 1. Загальноєвропейський, оскільки під впливом інтеграційних процесів у Європі виникають загальноєвропейські норми й стандарти здійснення ТКС, закріплені в різних правових документах, а також міжнародні інституції, покликані регулювати розвиток ТКС у Європі. 2. Державний, оскільки транскордонний регіон – це об'єднання прикордонних регіонів, що перебувають у складі суміжних країн, тому держава здійснює безпосередній вплив на його діяльність. 3. Регіональний, оскільки ТКС від-

бувається на цьому рівні через реалізацію регіональної політики розвитку ТКС з урахуванням інтересів держави та регіональних інтересів. 4. Локальний, оскільки власне ТКС здійснюється на цьому рівні через координацію планів розвитку, що запропоновані місцевою владою, і конкретну співпрацю між суб'єктами прикордонних територій [7, с. 438].

У результаті вивчення досвіду функціонування транскордонних регіонів у Європі та Україні з'ясовано, що на різних рівнях реалізації ТКС виникають компліментарні зв'язки: на регіональному й локальному рівнях ТКС безпосередньо здійснюється за допомогою наявних адміністративно-правових, фінансових та інших ресурсів. Причому на локальному рівні ставляться цілі нижчого рангу (реалізація проєктів із ТКС), тоді як на регіональному – задоволення інтересів регіону в цілому. На державному рівні надається підтримка розвитку ТКС у межах національної регіональної політики. На загальноєвропейському рівні в межах реалізації регіональної політики загальноєвропейських інтересів також відбувається інституційно-правова та фінансова підтримка діяльності транскордонного регіону.

*Література та джерела інформації:*

1. Долишній М. І. Україна – ЄС: перспективи регіональної інтеграції // Вісн. Терноп. акад. нар. госп.: Спец. вип. – Тернопіль, 2001. С. 136-142.
2. Кушніренко О. М. Транскордонне співробітництво як одна з категорій співпраці місцевих та регіональних органів влади // Транскордонне співробітництво / І. Бондарчук, І. Грицяк, А. Даруліс та ін.; за заг. ред. Б. Лессера та І. Розпунтенка. – К.: Вид-во «К.І.С.», 2003. С. 59-124.
3. Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року (ETS № 106): зб. договорів Ради Європи. – К.: Парламент. вид-во, 2000. С. 208-212.
4. Trans-European Cooperation between Territorial Authorities Association of European Border Regions (AEBR). – S. l., 2001. 206 p.
5. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної ради України. 2004. № 45. С. 499.
6. Кушніренко О. М. Рівні та форми транскордонного співробітництва // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. Вип. 1(5). С. 156-163.
7. Долишній М. І. Регіональна політика на рубежі XX-XXI століть. Нові пріоритети. – К.: Наук. думка, 2006. 511 с.

---

*Журавель Я.В.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету Академії праці,  
соціальних відносин і туризму*

## **ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗВІТУВАННЯ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛОВИ ПЕРЕД ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ**

Новий виток державної політики щодо реформування місцевого самоврядування дає надії на повноцінну реалізацію найближчим часом положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1]. Досі в Законі України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» залишається багато правових норм, які не зовсім повно окреслюють процедурні питання муніципально-правових відносин. До таких питань можна віднести особливості звітності сільського, селищного, міського голови.

Сільський, селищний, міський голова звітує перед територіальною громадою з питань його роботи, перед відповідною місцевою радою з питань здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради і перед органами державної виконавчої влади з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади. В даній роботі розглядаються питання звітності місцевих голів лише перед територіальними громадами.

Так, відповідно до ч. 6 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова при здійсненні наданих йому повноважень є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою [2, ст.42]. При цьому в ч. 7 ст. 42 Закону зазначається, що не рідше одного разу на рік він звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами [2, ст.42].

З огляду на зазначені норми можна зробити декілька висновків.

По-перше, обмеживши у часі здійснення зазначеного вище повноваження сільського, селищного, міського голови, законодавець передбачає таке звітування як обов'язок. Тому відсутність звіту протягом року є порушенням, за яке відповідно до ч.2 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть бути достроково припинені повноваження сільського, селищного, міського голови [2, ст.79].

По-друге, формулювання «не рідше одного разу на рік» означає, що таких звітів на рік може бути і більше одного (верхній поріг такої кількості не передбачається і допускається будь-яка кількість).

По-третє, предметом звіту сільського, селищного, міського голови мають бути питання його роботи протягом звітного періоду. Питання, які не відносяться до його компетенції і до звітного періоду, не повинні бути обов'язковими до розгляду.

По-четверте, слова «на відкритій зустрічі з громадянами» застосовуються по

відношенню до усіх місцевих голів. Це означає, що і сільський, і селищний, і міський голова мають звітувати про свою роботу на відкритій зустрічі. Відкрита зустріч передбачає, що її учасники перебувають в одному місці і можуть задавати один одному питання. Якщо уявити зустріч сільського і селищного голів з невеликими за чисельністю територіальними громадами можливо, то уявити відкриту зустріч міського голови з громадою міста дуже важко.

При цьому викликає подив використання законодавцем терміну «громадянами» замість терміну «територіальною громадою». На нашу думку, відкрита зустріч має відбуватися не просто з громадянами (бо громадяни можуть і не мати відношення до даної територіальної громади), а саме з територіальною громадою.

Окрім цього, до статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виникає ряд запитань, які потребують правового врегулювання, зокрема: хто і в якому порядку має право ініціювати відкриту зустріч з місцевим головою; в якому порядку має здійснюватися оголошення дати і місця відкритої зустрічі; чи повинен звіт сільського, селищного, міського голови бути відображеним у письмовій формі і якщо так, то на якому етапі організації зустрічі і в якому порядку члени територіальної громади отримують цей звіт; чи можна вважати звітом виступ сільського, селищного, міського голови на телебаченні або опублікування звіту в газеті; які можливі наслідки незадовільних результатів звітування місцевих голів та ін.

Відповідь на такі питання шляхом належного врегулювання процедури звітності сільського, селищного, міського голови дозволить зняти багато проблем, що виникають на практиці реалізації ч.6 та 7 ст.42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

*Література та використані джерела:*

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (Дата звернення 30.10.2019).

2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР. - . Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.

**Ховпун О.С.,**  
**канд. юрид. наук,**  
**завідувач кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Академії праці, соціальних відносин і туризму**

## **КОРУПЦІЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРИЧИНИ І СПОСОБИ ПРОТИДІЇ**

Останнім часом проблема існування корупції в системі органів державної влади і, зокрема, місцевого самоврядування, стала найбільш актуальною.

---

Відповідно до пункту 1, (ст. 16) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами, наділяються законодавством повноваженнями, в рамках яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність [1]. Суб'єкти органів місцевого самоврядування в разі вчинення правопорушення можуть бути притягнуті до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової, конституційно-правової та дисциплінарної відповідальності.

Згідно (ст.14) Кодексу України про адміністративні правопорушення, посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [2].

Глава 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення регулює порядок притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за вчинення адміністративних корупційних правопорушень, серед яких: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності ст. (172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (172-5); порушення вимог фінансового контролю (172-6); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (172-8); нежиття заходів щодо протидії корупції (172-9); порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (172-9-1); порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (172-9-2) [2].

Але через незавершеність законодавчого процесу забезпечення правоохоронної діяльності проблемною залишається реалізація вимог ст. 22 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» щодо звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційне правопорушення. Зокрема, тільки 216 осіб з 943 притягнутих до відповідальності (що становить 23%) звільнені від займаних посад [3]. Це являє незначний відсоток, враховуючи соціальну небезпеку корупції, яка негативно впливає на економічний розвиток країни, загрожує придушення демократії, прав людини, підриває соціальну справедливість в суспільстві і легітимність державних інститутів; становить серйозну загрозу національній безпеці, тому що істотно впливає на ефективність діяльності органів державної влади, підриває стабільність і систему правопорядку, захист прав, свобод і законних інтересів громадян.

Доцільно переглянути систему адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення з чітким усвідомленням того, що випадки корупції мають кваліфікуватися як кримінальні злочини.

Крім того, з огляду на соціальну небезпеку корупції, неможливо погодитися з тим фактом, що неправомірна вигода вважається кримінальним злочином тільки в



тому випадку, якщо економічна вартість неправомірної вигоди перевищує двісті і більше неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 368) [4].

Невтішною залишається статистика за кількістю зареєстрованих злочинів протягом двох останніх років у сфері господарської діяльності, де спостерігається зростання на 24,1%. Серед найбільш поширених залишаються незаконна приватизація державного та комунального майна (їх кількість збільшилася на 30,8%). Зросла кількість злочинів у сфері службової діяльності, зокрема отримання неправомірної вигоди (з 2501 до 2538 випадків) [5].

Аналіз кримінального законодавства інших країн світу, в тому числі СНД, дає підстави стверджувати про недостатню строгості санкції ст. 368 Кримінального кодексу України. У Республіці Білорусь винна особа карається позбавленням волі на такий же термін, проте з конфіскацією майна і без права займати аналогічні посади протягом усієї трудової діяльності п. 1, (ст. 430) [6]. Кримінальне законодавство Республіки Туркменістан передбачає покарання за цей вид злочину у вигляді позбавлення волі на строк до восьми років з конфіскацією майна і без права займати аналогічні посади на строк до трьох років. П. 1, (ст. 184) [7]. Ті самі діяння, вчинені повторно, посадовою особою, яка займає відповідальне становище, або неправомірної вигоди, караються позбавленням волі на строк до п'ятнадцяти років з конфіскацією майна п. 2, (ст. 184) [7].

Пунктом 1 (ст. 368) Кримінального кодексу України передбачено менш суворе покарання, прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища - карається штрафом від однієї тисячі до тисячі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк від трьох до шести місяців, або позбавленням волі на строк від двох до чотирьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Однак, незважаючи на покарання, рівень корупції в органах державної влади і місцевого самоврядування залишається на високому рівні. Так, в 2018 р за рівнем корупції Україна посіла 147 місце серед 180 країн світу [8]. Серед причин скоєння правопорушень державним службовцям можна назвати низький рівень реалізації принципу підконтрольності органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальним громадам, складність вітчизняного законодавства, що регулює економічну, соціальну та інші сфери життя, а також стан суспільної моралі і рівень свідомості населення. Згідно з соціологічними дослідженнями, дві третини респондентів (22,4%) серед основних причин корупції вказали на неправомірну вигоду за власною ініціативою, тобто для більш швидкого і легкого вирішення питання [9].

---

Проаналізувавши причини існування корупції в українському суспільстві, можна зробити висновки, що вони значно глибше і серйозніше, ніж просто несумлінність чиновників. Масштабна корупція змінює саму культуру і мораль суспільства, коли хабарництво якщо і не перетворюється в позитивне явище, то сприймається в цілому терпимо. Корупція поширена насамперед там, де неправомірна вигода є традицією, і боротися з нею дуже важко, якщо люди звикли вирішувати проблеми за допомогою неправомірної вигоди [10].

Все більш актуальним стає питання соціальної відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування перед суспільством в цілому і перед кожним індивідумом зокрема. Усе вище перелічені заходи повинні реалізовуватися комплексно, і тільки при наявності такого підходу можливе досягнення певних результатів щодо зниження рівня корупції в Україні.

До того ж варто скористатися досвідом країн СНД. Одночасно з вирішенням проблеми шляхом застосування організаційних заходів доцільно також посилити кримінальну відповідальність органів державної влади і місцевого самоврядування за економічні злочини. Так, рекомендуємо внести зміни в санкцію (ст. 368) Кримінального кодексу України в частині посилення відповідальності за одержання неправомірної вигоди службовою особою з п'яти до семи років позбавлення волі. При одержання неправомірної вигоди повторно або службовою особою, яка займає відповідальне становище, або шляхом вимагання, або групою осіб за попередньою змовою, або у великому розмірі встановити мінімальну санкцію у вигляді позбавлення волі від семи років. При здійсненні дій особою, раніше судимою за злочини, передбачені цією статтею, або в особливо великому розмірі, або організованою групою, або особою, яка займає відповідальне становище, посилити відповідальність до п'ятнадцяти років позбавлення волі.

Посилення кримінальної відповідальності сприятиме більш відповідальному ставленню органів державної влади та місцевого самоврядування до виконання покладених на них функціональних обов'язків.

*Література та джерела інформації:*

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20.10.2019 р № 280/97-ВР. URL: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>. (Дата звернення 30.10.2019).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: закон від 20.10.2019, № 80731-Х (зі змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1329896557051809>. (Дата звернення 30.10.2019).
3. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції в 2018 році. URL: [http://www.minjust.gov.ua/files/Report\\_2018\\_korup.doc](http://www.minjust.gov.ua/files/Report_2018_korup.doc). (Дата звернення 30.10.2019).
4. Кримінальний кодекс України: закон від 18.10.2019 р № 2341-III. URL:

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2341-14>. (Дата звернення 30.10.2019).

5. *Стан та структура злочинності в Україні: офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України* URL: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>. (Дата звернення 30.10.2019).

6. *Кримінальний кодекс республіки Білорусь: закон від 09.07.1999 р № 275-3*. URL: <http://artlibrary2007.narod.ru/gukodeksi.html>. (Дата звернення 30.10.2019).

7. *Кримінальний кодекс Туркменістану: затверджений 12.07.1997 р № 222-1*. URL: [http://artlibrary2007.narod.ru/kodeks/turkmenistan\\_uk.doc](http://artlibrary2007.narod.ru/kodeks/turkmenistan_uk.doc). (Дата звернення 30.10.2019).

8. *Corruption Perception Index 2018 [Electronic resource]*. - Mode of access: URL: [http://www.transparency.org/policy/surveys\\_indices/cpi/2018](http://www.transparency.org/policy/surveys_indices/cpi/2018). (Дата звернення 30.10.2019).

9. Шиманський Ф.В. *Корупція і корозія влади* / Ф.В. Шиманський // *Актуальні проблеми політики*. - Одеса, 2004. - Вип. 20. - С. 355- 361. (Дата звернення 30.10.2019).

10. *Звіт за результатами дослідження «Корупція та корупційні ризики в державних адміністративних органах: громадська думка населення України, підприємців, експертів»* / Фонд «Демократичні ініціативи» URL: [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?Art\\_id=198889&cat\\_id=255109](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?Art_id=198889&cat_id=255109). (Дата звернення 30.10.2019).

**Зленко А.В.**  
**старший викладач кафедри конституційного,**  
**адміністративного та фінансового права Академії праці,**  
**соціальних відносин і туризму**

## РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Визначним індикатором ефективного розвитку будь-якої країни є забезпечення економічного добробуту її населення. Головне завдання державних органів влади полягає у забезпеченні не лише соціальноекономічного добробуту громадян та збільшення рівня життя, але й зростання валового внутрішнього продукту та національного доходу, що виступають основними показниками розвитку економіки держави. Державні органи влади втілюють в реальність комплекс заходів, спрямованих на забезпечення економічного добробуту населення за допомогою важелів державної соціальної політики.

Україна ще не встигла визначити наукові та практичні завдання за таких умов. Стратегії розвитку країни розробити вкрай необхідно, але яким буде її перспектив-

---

ний сценарій визначити вкрай важко. Територіальна цілісність почала руйнуватись і серед головних стратегічних пріоритетів необхідно визначити перешкодження цьому зовнішньому і внутрішньому виклику країни. Роль соціальної політики у цьому процесі надзвичайно важлива. Вона полягає в адресній зміні соціальних відносин шляхом цілеспрямованого виховання у свідомості людини відчуття своєї Батьківщини, своєї власної відповідальності за її стан та процвітання, у пізнанні культурної спадщини та культивуванні любові до країни [5, с. 82].

Мета соціальної політики – створення умов для розвитку та оптимального функціонування соціальних відносин, всебічного розкриття творчого потенціалу людини, її сутнісних сил, досягнення в суспільстві суспільної злагоди і стабільності. Об'єктом соціальної політики є суспільні, зокрема соціальні, відносини, процеси життєдіяльності соціуму, що безпосередньо чи опосередковано впливають на формування соціальної безпеки людини, задоволення нею власних соціальних потреб та інтересів, освоєння і творення соціальних цінностей [2, с. 761].

Протягом всього періоду існування України як незалежної держави формування соціальної політики здійснювалося без базування на якійсь визначеній методології, уривчасто і непослідовно. При цьому соціальна політика в Україні досить часто ставала заручником виборчих компаній, в силу чого окремі нововведення приймалися для здобуття підтримки електорату перед черговими виборами. Наслідком такого підходу до формування соціальної політики стала ситуація, коли прийнята величезна кількість 62 нормативних документів з регулювання соціальної сфери надзвичайно бюрократизує процеси соціального забезпечення населення і при цьому практично не існує механізмів реального контролю за дотриманням чинного законодавства. Як результат, значна частина норм і положень просто не виконується в силу недостатності необхідних ресурсів, халагності відповідних працівників, необізнаності індивідів про їх права тощо. Окрім того, така система практично повністю позбавлена стимулюючого характеру – отримувачі соціальних виплат практично жодним чином не мотивуються до активізації діяльності з розбудови власного добробуту [7, с. 17].

Сучасний стан розвитку України супроводжується появою гострих соціально-економічних проблем, які спричиняють серйозні зміни якості життя населення, що виявляється в скрутному економічному становищі населення країни, погіршенні фізичного здоров'я, скороченні середньої тривалості життя, збільшенні диференціації доходів різних груп населення, погіршенні соціальної захищеності, соціального забезпечення, зниженні реальної заробітної плати, середньої пенсії, розвитку небезпечної ситуації в галузях соціальної сфери тощо. Відсутність системного підходу до формування державної соціальної політики, державних соціальних гарантій, сучасного інструментарію вибору пріоритетів соціальної політики та механізмів її реалізації призвела до фрагментарності розв'язання нагальних соціальних проблем. Більшість заходів соціальної політики мають декла-

ративний характер й у повному обсязі не реалізовані [4, с. 33].

Головними проблемами соціальної сфери слід вважати низькі показники якості життя та низький рівень соціальних стандартів навіть після їх суттєвого підвищення. Зростання заробітної плати в умовах повільного зростання економіки є результатом адміністративного підвищення мінімальної заробітної плати, яка зросла до 3 200 грн. у 2017 році та до 3 723 грн. у 2018 році. Політика доходів в Україні, на жаль, поки не відповідає сучасним стандартам розвинутих суспільств, адже головним завданням державного регулювання є економія бюджетних коштів, а не сприяння розвитку та реалізації економічного, природного та людського потенціалу [6, с. 109].

Для практичного вирішення назрілих соціальних проблем необхідно проводити активну соціальну політику держави, яка сприяє утвердженню економічної незалежності людини. А для цього необхідна повсякденна державна підтримка потенційно активних членів суспільства, створення належних (сприятливих) умов для праці та їх соціально-економічної діяльності [1].

В процесі децентралізації соціальної політики в подальшому необхідно орієнтуватися на забезпечення збалансованості державної та регіональної соціальної політики, яка потребує на державному рівні: забезпечення органічної убудованості регіональної соціальної політики в державну соціальну політику; здійснення оцінки регіональної соціальної безпеки з визначенням регіонів, які дають найбільший внесок в формування національних загроз соціальній безпеці; удосконалення законодавства України з чітким визначенням 63 повноважень, обов'язків, відповідальності суб'єктів соціальної політики на державному та регіональному рівнях; створення економічних механізмів запровадження системи державних соціальних стандартів та соціальних гарантій, стимулювання залучення приватних заощаджень і внутрішніх інвестицій на розв'язання соціальних проблем; започаткування соціологічного моніторингу регіонів України; удосконалення форм та методів надання знань держслужбовцям органів місцевого самоврядування та місцевої влади щодо децентралізації управління; розвиток партнерських відносин між центром та регіонами; скасування залежності соціально-економічного розвитку регіонів від політичної кон'юнктури. На регіональному рівні необхідно: широкі залучення громадськості до розв'язання соціальних проблем; використання потенціалу профспілок для визначення стратегічних пріоритетів розвитку регіону в межах їх компетенції щодо розвитку трудової та соціальної сфери в умовах децентралізації управління, оформлення обов'язків та визначення відповідальності місцевої влади, профспілок, роботодавців в регіональній угоді; посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за чинними статтями та пошуку нових джерел доходів на основі саморозвитку регіону [5, с. 87].

Децентралізація соціальної політики посилить відповідальність недержавного сектору та органів місцевої влади за якість, фінансове забезпечення, вибір надавача

---

соціальних послуг, адже вони перебувають найближче до потреб людей, тому краще можуть визначити ті категорії населення, які в конкретному регіоні потребують пріоритетної уваги і допомоги, оперативно виявити та надати об'єктивну інформацію щодо потреб малозахищених громадян, кількості бенефіціарів і ступеня серйозності проблеми, а також раціональніше можуть розподілити державні кошти залежно від пріоритетів і потреб своїх територіальних громад. Процес децентралізації сприятиме покращенню планування майбутнього попиту на послугу, дасть змогу розширити доступ осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги та соціальних послуг, а також враховувати потреби в соціальних послугах і місцеві особливості їх надання тощо [3, с. 6].

Таким чином, в Україні на даний час потрібно розробити комплексну модель регіональну соціальну політику, яка б поєднувалася б із державною політикою. Кожен регіон країни повинен розробляти власну соціальну політику і визначати механізми її реалізації.

*Література та джерела інформації:*

1. Бабенко А. Г. *Актуальні проблеми соціальної політики України* / А. Г. Бабенко URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/2233/1/3.B8.pdf>. (Дата звернення 18.10.2019).

2. Грубляк О. М. *Роль бюджету в реалізації соціальної політики держави* / О. М. Грубляк, А. А. Мацуляк // *Молодий вчений*. – 2018. – № 10 (62). – С. 761- 764. 64

3. Кравченко М. *Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні* / М. Кравченко // *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. – 2014. – Випуск 14. – С. 1-8.

4. Маховський Д. *Соціальна політика України: стан та перспективи розвитку* / Д. Маховський // *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. – 2017. – № 2. – С. 31-37.

5. Новікова О. Ф. *Інноваційні підходи до формування соціальної політики в умовах зовнішніх та внутрішніх викликів* / О. Ф. Новікова // *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. – 2014. – № 2. – С. 80-88.

6. Філіпчук В. Р. *Реформування системи реалізації соціального захисту населення за умов поглиблення глобалізації* / В. Р. Філіпчук // *Приазовський економічний вісник*. – 2018. – Випуск 4 (09). – С. 106-111.

7. Чорна Л. О. *Соціальна політика України: особливості та напрями розвитку* / Л. О. Чорна, С. В. Кудласенко // *Агросвіт*. – 2018. – № 18. – С. 16-20.

*Мельник О.О.*  
*доцент, кафедри конституційного,*  
*адміністративного та фінансового права Академії праці,*  
*соціальних відносин і туризму*  
*Дураєва Н.В.*  
*старший викладач, кафедри конституційного,*  
*адміністративного та фінансового права Академії праці,*  
*соціальних відносин і туризму*

### **СУЧАСНІ АСПЕКТИ МІЖСЕКТОРАЛЬНОЇ СПІВПРАЦІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Сучасна вітчизняна система надання адміністративних послуг з погляду зручності для приватних осіб характеризується багатьма недоліками об'єктивного і суб'єктивного характеру. Чинний механізм надання адміністративних послуг органами публічної влади потребує доопрацювання, вироблення нових підходів і їх апробації, співставлення із зарубіжною практикою з метою визначення найбільш оптимального [4].

Слід зауважити, що темпи, а також кількісні і якісні результати запровадження інновацій поки-що залишають бажати кращого. У зв'язку з цим існуючі негативні оцінки цих процесів і результатів, а також причини повільного розвитку сфери надання адміністративних послуг владними структурами населенню України, потребують певного аналізу і удосконалення.

Зважаючи на це варто зазначити, що стан надання адміністративних послуг в Україні супроводжується наявністю значних проблемних моментів, що підтверджується не лише особистим досвідом громадян, але й даними певних соціологічних досліджень.

Надання якісних адміністративних послуг є актуальним питанням в Україні, яке має вирішуватися в контексті здійснюваних в країні реформ модернізації системи публічного управління. Зрозуміло, що співпраця територіальних громад в процесі надання адміністративних послуг є, певною мірою, нововведенням у публічному управлінні.

Упродовж останніх десяти років питання співпраці між різними суспільними секторами, такими як державний (центральні та місцеві органи 277 державної влади) та громадський (територіальні громади), у різних сферах суспільного життя активно обговорюються та висвітлюються вченими, дослідниками в багатьох наукових виданнях і працях. Разом з тим питання співпраці, діалогу державної влади і територіальних громад в сфері надання адміністративних послуг залишаються наразі недостатньо врегульованим та дослідженими на науковому рівні. Більш ґрунтовно-



---

го вивчення потребують зараз державно-управлінський механізм міжсекторального суспільного співробітництва у форматі «державна – територіальні громади» щодо організації надання адміністративних послуг, підвищення їх якості[4].

Однією з основних функцій держави є забезпечення соціальних стандартів і належних умов життя її громадян. Важливим показником спроможності держави виконувати соціальну функцію є надання якісних адміністративних послуг. Як відомо, соціальна сфера є своєрідною, найбільш «чутливою» сферою суспільного життя, оскільки хиби у виконанні державою адміністративних функцій, гарантій та обов'язків призводять до соціальної напруженості, мають широкомасштабний і довготривалий негативний резонанс. Зарубіжна практика свідчить, що для вирішення проблем з надання адміністративних послуг у багатьох країнах Європи використовується міжсекторальна співпраця органів державної влади, місцевого самоврядування та територіальних громад. Цей механізм передбачає реальне та активне залучення до суспільного діалогу представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та територіальних громад як користувачів адміністративними послугами. [6].

Державно-громадська співпраця щодо надання адміністративних послуг (далі – державно-громадська співпраця) є невід'ємною компонентою, важливим державно-управлінським механізмом, який на практиці дає змогу реалізовувати закріплені в законодавстві принципи надання адміністративних послуг. Зокрема таких, як максимальної ефективності використання коштів суб'єктами, що надають адміністративні послуги, соціальної справедливості, адресності та індивідуального підходу, доступності та відкритості. Формат такої співпраці зводиться, як правило, до збирання, узагальнення та аналізу місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування інформації про становище і життєві обставини особи або соціальної групи, оцінки впливу адміністративних послуг на вирішення їх проблем, визначення потреб у адміністративних послугах, їх видах і обсягах та забезпечення їх якісного надання. [5].

Напрацьований у багатьох зарубіжних країнах досвід щодо надання адміністративних послуг переконливо свідчить, що співпраця між державними органами і територіальними громадами є потенційно взаємовигідною. Важливу роль в співробітництві з питань планування та організації надання адміністративних послуг відведена територіальним об'єднанням громадян. Державно-громадська співпраця дає змогу залучати зацікавлені сторони до процесу ухвалення відповідних рішень і, як наслідок, сприяє залученню громади до суспільного діалогу та підвищенню рівня довіри громадян до держави.

Як стверджують незалежні міжнародні експерти, співробітництво в сфері надання адміністративних послуг між державними органами та територіальними громадами як користувачами таких послуг створює ситуацію, в якій «виграють усі»: як держава, так і кінцевий бенефіціар – отримувач адміністративної послуги.

Втім, конструктивною така співпраця є тоді, коли обидві сторони налаштовані на створення і підтримку взаємовигідних стосунків щодо забезпечення надання якісних адміністративних послуг, а не на конфронтацію[7].

Результати, які отримано в ході проведеного дослідження співпраці державних органів влади, місцевого самоврядування і територіальних громад у наданні адміністративних послуг, дали автору змогу зробити такі висновки.

1. Встановлено, в Україні в період реформування публічної влади та місцевого самоврядування важливу роль відіграє співпраця з територіальними громадами.

2. В сучасних реаліях суспільного розвитку для України важливий позитивний досвід країн Євросоюзу які широко використовують співпрацю державних органів влади, місцевого самоврядування та територіальних громад, як ефективний державно-управлінський механізм у сфері надання адміністративних послуг, підвищення рівня довіри громадян до держави.

3. Необхідними умовами функціонування такої співпраці на центральному і місцевому рівнях управління державою є рівноправність і конструктивізм у взаємовідносинах, інституційна спроможність, достатнє ресурсне забезпечення територіальних громад якісними адміністративними послугами.

4. Встановлено, що запровадження в сферу надання адміністративних послуг механізму співпраці у форматі «держава-територіальні громади» потенційно може мати такі переваги, як : краща поінформованість про потреби отримувачів адміністративних послуг та проблеми їх надання; більш швидше, гнучкіше та адекватне задоволення потреб отримувачів якісними адміністративними послугами; зменшення бюрократичних проявів у наданні адміністративних послуг; створення можливостей для інновацій та їх впровадження у даній сфері.

Перспективним напрямом подальших досліджень є : вивчення моделей співпраці між державними органами влади, місцевого самоврядування та територіальними громадами розвинутих країн Заходу; оцінка можливостей впровадження елементів зарубіжного досвіду, передової практики застосування даного механізму, прийнятних для запровадження в сферу адміністративних послуг в Україні.

*Література та джерела інформації:*

1. Буханевич О.М. *Щодо поняття «адміністративна послуга»: матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (м. Хмельницький, 23 - 30 квітн. 2018 р.)*. URL: [http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Vukhanevych\\_O\\_M.pdf](http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Vukhanevych_O_M.pdf). 279. (Дата звернення 21.10.2019).

2. Дрозд О. Ю. *Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру: питання теорії та практики* : Монографія / О. Ю. Дрозд, О. В. Левченко. – Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. – 200 с.

3. Демський Е. Ф. *Адміністративні послуги та їх юридична природа* / Е. Ф. Дем-

ський // *Юридична Україна*. – 2010. – № 1 (1). – С. 79-86.

4. Жовнірчик Я.Ф. *Реформування системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Я.Ф. Жовнірчик // Державне управління: удосконалення та розвиток*. – 2017. – № 3. – URL: [www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1041](http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1041). (Дата звернення 21.10.2019).

5. Жук Ю.М. *Надання адміністративних послуг населенню: орієнтація на якість [Електронний ресурс] / Ю.М. Жук // Теорія та практика державного управління*. – 2017. – №1(56). – С. 1-9. URL: <http://www.kbiuara.kharkov.ua/ebook/trpdi/2017-1/doc/3/03.pdf>. (Дата звернення 21.10.2019).

6. Лезеза Є. О. *Діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг: проблемні питання та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / Є. О. Лезеза // ScienceRise. Juridical Science*. – 2018. – № 2. – С. 8-15. – UR: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/srjusc\\_2018\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/srjusc_2018_2_4). (Дата звернення 21.10.2019).

7. Муза О.В. *Актуальні питання надання базових адміністративних послуг в умовах децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / О. В. Муза // Науковий вісний Херсонського державного університету*. – 2015. – № 6, том 2. – С. 98-101. – URL: [http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo06/part\\_2/24.pdf](http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo06/part_2/24.pdf). (Дата звернення 21.10.2019).

8. *Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимошука*. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2012. – 392 с.

**Янчук А.О.,**  
**доктор юридичних наук, професор**

## **ОКРЕМІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Метою більшості реформ у демократичних країнах є забезпечення доступу до якихось послуг, поліпшення якості надання таких послуг. Не є виключенням й сфера охорони здоров'я.

Ключові питання, які мають бути розв'язані у процесі проведення реформи:

- наближення послуг до споживачів;
- поліпшення якості надання послуг;
- зміна фінансування: запроваджено принцип, за яким має відбуватися фінансування – «гроші йдуть за пацієнтом»;
- автономізація лікувальних медичних закладів (перетворення бюджетної установи на комунальне некомерційне підприємство).

Всі ці питання пов'язані із запровадженням програми медичних гарантій (гарантований пакет медичних послуг). Такі гарантії запроваджено для того, аби сотні тисяч українських сімей, члени яких є платниками податків, пенсіонерами, працівниками, студентами, школярами тощо не брали на себе фінансовий тягар, пов'язаний із оплатою вартісного лікування. Звісно, для когось витрати на лікуван-

ня можуть становити незначну частку у витратах сімейного бюджету, а для когось оплата лікування може стати «тягарем» для бюджету. За Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» програма державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій) – це програма, що визначає перелік та обсяг медичних послуг (включаючи медичні вироби) та лікарських засобів, повну оплату надання яких пацієнтам держава гарантує за рахунок коштів Державного бюджету України згідно з тарифом, для профілактики, діагностики, лікування та реабілітації у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами. Сюди належать послуги первинної, амбулаторно-поліклінічної, стаціонарної медичної допомоги, екстреної, паліативної медичної допомоги та реабілітації. Зокрема, за програмою медичних гарантій у 2020 р. Національній службі охорони здоров'я України (НСЗУ) планує оплачувати медичним закладам пологи, лікування інсульту, інфаркту міокарда. Для цього необхідно аби медичний заклад відповідав встановленим критеріям.

Також варто відмітити програму МОЗ України «Доступні ліки». Цю програму розпочато ще у квітні 2017 р. і завдяки їй пацієнти з серцево-судинними захворюваннями, бронхіальною астмою чи діабетом II типу мають можливість отримати ліки безоплатно або з незначною доплатою. Щоб отримати безоплатні ліки потрібно зробити наступне. Спочатку необхідно прийти на прийом до лікаря, встановити/підтвердити діагноз і отримати рецепт. Слід мати на увазі, що ліки можна буде отримати виключно за електронним рецептом, виписаним сімейними лікарями, терапевтами та педіатрами через електронну систему охорони здоров'я, з якими підписано декларацію.

На офіційному сайті МОЗ України міститься реєстр препаратів програми «Доступні ліки», який час від часу поновлюється. На сьогодні до реєстру включено 254 найменувань препаратів (як вітчизняного, так й іноземного виробництва), з них 78 є повністю безоплатними для пацієнтів, для решти – встановлена певна доплата.

Очевидно, що програма «Доступні ліки» є важливою для українців і позитивно позначається на лікуванні хворих. Адже багато хворих через брак коштів не могли собі регулярно придбавати необхідні ліки, як наслідок – численні факти ускладнень, інвалідності, передчасного летального закінчення хвороби. У перших двох випадках на державу так чи інакше покладалися додаткові витрати, зокрема, по виплаті пенсій. Тому з превентивною метою державі вигідніше організувати та реалізовувати подібні програми, аніж потім мати постійно хворих працівників, а ще гірше – втрачати своїх громадян.

Який зв'язок медичної реформи (реформи сфери охорони здоров'я) та муніципальної реформи?

Взагалі, термін «муніципальна реформа» є всеохоплюючим, частково узагальнюючим. У контексті теми нашої статті муніципальну реформу ми розглядаємо як

---

реформування сфери охорони здоров'я на місцях. Очевидно, що успіх медреформи залежить від її втілення на місцях.

За ст. 3 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» держава гарантує повну оплату згідно з тарифом за рахунок коштів Державного бюджету України надання громадянам необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, що передбачені програмою медичних гарантій. При цьому органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції можуть фінансувати місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, зокрема щодо оновлення матеріально-технічної бази, капітального ремонту, реконструкції, підвищення оплати праці медичних працівників (програми «місцевих стимулів»), а також місцеві програми надання населенню медичних послуг, місцеві програми громадського здоров'я та інші програми в охороні здоров'я.

На місцях необхідно забезпечувати втілення державних програм, за можливості – затверджувати програми «місцевих стимулів». Окрім цього, слід завершити процес автономізації закладів охорони здоров'я. Це все покладається на місцеві органи влади. З огляду на це, муніципальна реформа у окресленій нами сфері полягає у втіленні на місцях заходів загальнодержавної реформи.

*Расцький С.Г.,  
викладач кафедри конституційного, адміністративного та  
фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму  
Расцька Л.В.,  
професор кафедри конституційного, адміністративного та  
фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму*

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.**

Ідея адміністративних послуг прийшла в Україну із досвіду західних країн, де ще з 80-х років набула розквіту доктрина «нового публічного менеджменту» та орієнтація держави на громадянина як клієнта.

Внаслідок зміни пріоритетів діяльності державної служби у передових європейських країн, а останнім часом й в Україні, одним із найважливіших напрямків діяльності адміністративних органів стало надання адміністративних послуг населенню.

Доцільно зазначити, що місцеве самоврядування на сьогодні є важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування [1].

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. було затверджено нову Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою визначено основні (очікувані) результати реформи місцевого самоврядування в Україні.

Кінцевим результатом реформування місцевого самоврядування в Україні має стати покращення рівня життя українських громадян, побудова сучасної, Ефективної, конкурентноспроможної держави, забезпечення сталого розвитку її громад і регіонів [2].

В контексті реалізації розпочатої в Україні адміністративної реформи пріоритетного значення набувають питання покращення якості адміністративних послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Концепція адміністративної реформи в Україні розглядає сферу публічних послуг як таких, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні.

Суб'єктами реалізації адміністративних послуг є: органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації. Кожна адміністративна послуга повинна мати такі ознаки: надаватися в межах правового поля за зверненням юридичних чи фізичних осіб; основною метою є забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; здійснюється шляхом реалізації владних повноважень.

На сьогодні одним з пріоритетних напрямів модернізації державної служби та реалізації адміністративної реформи в Україні можна визначити питання удосконалення якості надання громадянам адміністративних послуг, зокрема шляхом підвищення кваліфікації та створення належних умов для безперервного професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, узагальнення та поширення кращих досвідів щодо різних аспектів надання адміністративних послуг, а також розробку і впровадження у вітчизняну практику відповідних наукових розробок з цього питання.

Позитивними рисами прийнятого Закону України «Про адміністративні послуги» стали запровадження ідеології служіння держави громадянам, заохочення органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адміністративних послуг; законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністратив-

---

них послуг, або яку вони можуть отримати самостійно; впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуг; заборона надання інших платних послуг крім адміністративних (ксерокопіювання, консультування тощо) суб'єктами надання адміністративних послуг тощо.

З ухваленням Закону України “Про адміністративні послуги”, в Україні вперше на законодавчому рівні встановлено законодавче визначення поняття адміністративна послуга суб'єкта владних повноважень та підґрунтя для впровадження в систему публічного управління механізму надання адміністративних послуг.

Основними аспектами цього Закону можна вважати:

- обов'язок органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій щодо утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП);
- законодавчу заборону вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно;
- впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг);
- введення уніфікованого поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за платні адміністративні послуги;
- гарантування мінімальної кількості годин прийому суб'єктів звернень.

Слід зазначити, що новий етап модернізації системи адміністративних послуг розпочався у 2014 році із оголошення Урядом України реформи місцевого самоврядування. У цьому зв'язку слід наголосити, що метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333, є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян у сферах життєдіяльності на відповідній території.

На сьогодні питання надання послуг за принципом роботи «єдиного вікна» ускладнено через відсутність належної взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг. Необхідність отримання різноманітних довідок, витягів, виписок, які видаються як державними органами, так і органами місцевого самоврядування, а також відповідними підприємствами, установами, організаціями для отримання тієї чи іншої адміністративної послуги, змушує отримувачів послуг вдаватись до корупції і «обходити закон», щоб задовольнити свої життєві потреби. Місцеві громади не мають можливості забезпечити якісне надання найбільш масових послуг через відсутність повноважень у відповідних сферах.

Ефективне та прозоре державне регулювання у сфері надання адміністратив-



них послуг є запорукою створення сервісної держави.

Законодавство у сфері надання адміністративних послуг, яке набуло чинності у 2016 році, розроблено з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, а також удосконалення процедур та умов надання адміністративних послуг. Новим законом віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій надання адміністративних послуг, що мають найбільший попит серед жителів територіальних громад.

Органам місцевого самоврядування надано повноваження щодо реєстрації місця проживання та зняття з реєстрації місцепроживання особи, ведення відповідного реєстру територіальної громади, що в результаті позбавить жителів необхідності збирати відповідні довідки про склад сім'ї та проживання, необхідні при наданні соціальних та інших послуг.

Розглядаючи нормативні акти, які регламентують надання адміністративних послуг в Україні не можемо оминати Концепцію Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року.

Метою Програми є створення доступних і зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, підвищення якості надання адміністративних послуг шляхом здійснення заходів із створення та функціонування системи електронної міжвідомчої взаємодії державних органів, Єдиного державного порталу адміністративних послуг, цілодобової Урядової телефонної довідки про адміністративні послуги [3].

Значним недоліком Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року була відсутність чітких термінів виконання передбачених заходів, закріплення відповідальних виконавців тощо.

Набутий досвід практики діяльності з надання адміністративних послуг в Україні вказує на те, що цей механізм потребує вдосконалення, а якість надання адміністративних послуг не задовольняє споживачів: при наданні адміністративних послуг досить часто спостерігається брак поваги до відвідувачів, територіальна та предметна розпорошеність різних владних органів та підрозділів; складні процедури надання адміністративних послуг і «подрібненість» послуг; довга тривалість термінів надання послуг, адже часто законодавчо не виправдано великі терміни та «особливості» адміністративного провадження послуг (терміни засідання комісій, виконкому, сесій, тощо); обмежений графік «приймних годин» у різних органах, оскільки він більшою мірою орієнтований на посадових осіб, але не завжди вигідний громадянам; брак інформації, що стосується надання адміні-

---

стративних послуг; недостатня облаштованість приміщень для прийому тощо.

Отже, підвищення якості адміністративних послуг потребує проведення комплексної реформи, яка дозволить удосконалити та узгодити нормативно-правові акти, які регламентують механізм надання адміністративних послуг та забезпечать їх спрощення в тому числі, шляхом впровадження сучасних інформаційних технологій.

*Література та джерела інформації:*

1. Пухтинський М.О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід [Текст] : зб. матер. та док. /М. О. Пухтинський. — К. : Атіка-Н, 2006. — 744 с.

2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (Дата звернення 14.10.2019).

3. Про затвердження Примірнього регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від від 1 серпня 2013 р. № 588 / Верховна Рада України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#n9>.

**Ємельянова А.Г.**  
**аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України,**  
**експерт Центру розвитку інновацій**  
**Приходько Х.В.**  
**доктор юридичних наук, професор**  
**експерт Центру розвитку інновацій**

## **ІНДЕКС МІСЦЕВОЇ Е-ДЕМОКРАТІЇ ЯК ПОКАЗНИК РОЗВИТКУ Е-УЧАСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Електронна демократія є надзвичайно важливим інструментомгуртування та розбудови громадянського суспільства. Розвиток електронної участі в Україні оцінено в UN e-participation Index [1], відповідно до якого загальний показник України у 2016 році покращився на 45 позицій порівняно з 2014 роком, а показник за компонентом “е-участь під час прийняття рішень” у 2018 році покращився на 39 % і становив 82 %, тимчасом як у 2016 році — 43 %. На нашу думку, цьому найбільше сприяє розвиток практик е-петицій, бюджетів участі з використанням е-технологій.

Розвиток е-демократії на місцевому рівні, також, є важливим показником розвитку міста, співпраці органів місцевого самоврядування та громади.

У Пілотному дослідженні Індексу місцевої е-демократії за 2017 рік [2] наведено оцінку рівня розвитку е-демократії 10 міст. Дослідження здебільшого концен-

трувалось на оцінці базових інструментів е-демократії: е-звернень, е-петицій, громадського бюджету, е-консультацій. Дослідники зазначали потребу в проведенні детальнішого вивчення інструментів е-участі, оцінці інших інструментів участі, інклюзивності IT-інструментів е-демократії та визначенні думки мешканців про розвиток інструментів е-демократії в містах. Таким чином, друге видання Індексу місцевої е-демократії в Україні було доповнено додатковими показниками, і в дослідженні була збільшена кількість міст-учасників. Окрім того, одним із показників Індексу місцевої е-демократії стали результати Індексу прозорості міст України [3] від Transparency International Ukraine, використання яких допоможе сформува-ти повніше уявлення про е-демократію на місцевому рівні.

Методологія другого видання Індексу місцевої е-демократії України була оновлена й складається з таких блоків:

1) Стратегічні/програми документи щодо розвитку місцевої е-демократії (наявність стратегії, концепції, програми розвитку е-демократії, е-урядування, цифровізація, Smart City та ін; наявність видатків на реалізацію стратегічного документа; наявність структурного підрозділу, відповідального за реалізацію стратегічного документа; наявність інструментів е-демократії в статутах територіальних громад).

2) Нормативно-правове забезпечення базових інструментів е-демократії (е-звернення, е-петиції, громадський бюджет, електронні консультації).

3) IT-рішення базових інструментів е-демократії (е-звернення, е-петиції, громадський бюджет, електронні консультації).

4) IT-сервіси участі (дорадчі органи, склад яких визначено шляхом онлайн-голосування; IT-сервіси з елементами участі; голосування та онлайн-конкурси, зокрема й серед громадських організацій).

5) Інклюзивність IT-рішень базових інструментів е-демократії (визначено за допомогою Web-Accessibility Checker).

6) Опитування мешканців (опитування здійснювалося шляхом заповнення онлайн-анкети, вибірка не є репрезентативною).

7) Активність користувачів базовими інструментами е-демократії.

8) Результативність інструментів е-демократії.

9) Результати рейтингу Прозорості міст Transparency International Ukraine (враховано з метою отримання комплексного уявлення про розвиток е-демократії). Цей показник не враховано для оцінки е-демократії в додаткових містах.

Усі результати відображені у відсотках. Максимальна кількість відсотків за кожен з показників становить 100 %. Середнє арифметичне підсумкових показників блоків відображає рівень розвитку місцевої е-демократії міста.

Так, міста - обласні центри отримали такі позиції у рейтингу місцевої е-демократії:

- |                     |         |
|---------------------|---------|
| 1. Київ             | 68,2 %. |
| 2. Івано-Франківськ | 65,3 %. |

---

3. Львів	58,8 %.
4. Маріуполь	56,5 %.
5. Вінниця	55,2 %.
6. Луцьк	53,6 %.
7. Тернопіль	52,44 %.
8. Хмельницький	52,41 %.
9. Дніпро	51,2 %.
10. Харків	50,4 %.
11. Кропивницький	49,6 %.
12. Ужгород	49,0 %.
13. Одеса	48,7 %.
14. Чернівці	48,4 %.
15. Суми	43,04 %.
16. Запоріжжя	42,98 %.
17. Житомир	41,3 %.
18. Рівне	36,81 %.
19. Чернігів	36,76 %.
20. Сєвєродонецьк	35,8 %.
21. Черкаси	35,6 %.
22. Полтава	33,9 %.
23. Миколаїв	32,1 %.
24. Херсон	31,4 %.

Вважаємо, що перші 5 міст Індексу місцевої е-демократії України найбільш активно працюють над розвитком е-демократії порівняно з іншими містами. Першості міст сприяли активний розвиток громадського бюджету, забезпечення його інклюзивності; функціонування е-консультацій; наявність статистичних даних щодо кількості мешканців, які користуються інструментами е-демократії, виконаних кейсів та висока, у порівнянні з іншими містами, оцінка мешканцями розвитку місцевої е-демократії у містах Львів та Вінниця. Академії праці, соціальних відносин і туризму.

Для підвищення рівня місцевої е-демократії рекомендується:

1) Продовжити стратегування, планування та розвиток інструментів е-демократії шляхом запровадження дотичних концепції, стратегій або програм із фінансуванням на їх реалізацію та зазначенням відповідальних виконавців.

2) Залучати мешканців (авторів е-петицій, проєктів громадських бюджетів, учасників е-консультацій) до діалогу та співпраці, формувати команди місцевих лідерів і підтримувати їх діяльність; періодично звітувати про результати розгляду е-петицій, реалізацію проєктів громадського бюджету, результати проведених е-консультацій. Включити до звіту міського голови окремий розділ про результати офлайн- та онлайн-участі мешканців.

3) Формувати дружні до користувачів цифрові екосистеми місцевої е-демокра-

тії на основі Open Source License, з єдиним кабінетом мешканця та захистом персональних даних.

4) Запроваджувати додаткові сервіси ІТ-участі для підвищення громадської активності: чатботи, онлайн-мапи, запроваджувати онлайн-голосування для обрання членів представників громадських (консультативно-дорадчих) органів та ін.

5) Провести незалежний аудит наявних ІТ-рішень інструментів е-демократії, ІТ-сервісів участі на предмет інклюзивності та здійснити відповідне вдосконалення.

6) Розширювати якісно та за необхідності кількісно інструментарій е-участі для мешканців, інформувати та залучати їх до прийняття рішень на постійній основі. Використовувати періодичні опитування з метою отримання зворотного зв'язку від мешканців щодо функціонування інструментів е-демократії та з інших питань місцевого значення.

7) Запровадити збір статистичних даних про кількість мешканців — активних користувачів інструментами е-демократії, предмет ініціатив, виконаних кейсів (реалізованих е-петицій, проєктів громадського бюджету, е-консультацій, виконаних е-звернень) і залучених інструментів е-демократії та приймати рішення на основі аналізу зібраних даних.

*Література та використані джерела:*

1. *UN e-participation Index 2018*. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>. (Дата звернення: 23.10.2019).

2. *Індекс місцевої електронної демократії в Україні: пілотне дослідження / Х. Приходько, А. Ємельянова, С. Лобойко, Д. Хуткий, Т. Кушніренко, За ред. С. Лобойка, Д. Хуткого, А. Ємельянової. – К., 2018. – 14 с.*

3. *Індекс прозорості мист 2018. Transparency international Ukraine*. URL: <https://ti-ukraine.org/research/rejtyngprozorosti-100-najbilshyh-mist-ukrayiny/>. (Дата звернення: 25.10.2019).

**Ковтун О.А.**

*канд. держ. упр., доцент,*

**Черкаський навчальний центр Старопольської вищої школи в Кельцах, м. Черкаси (Україна),**

**Іванилова О.А.**

*канд. економ. наук., доцент,*

**доцент кафедри економіки, підприємництва та менеджменту  
Університету менеджменту освіти НАПН України, м. Київ**

## **СЦЕНАРІ ПІДХОДИ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ СМАРТ-ТЕХНОЛОГІЙ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

В контексті цифровізації суспільного життя та урбанізованого розвитку територій, актуальним є вирішення питань щодо формування системи державного управ-

---

ління ними на засадах якості, зручності для користувачів, ефективності взаємодії різних державних органів і громадян, результативності. За дослідженнями, що були проведені Всесвітньою організацією охорони здоров'я, до 2030 року в містах проживатиме близько 60% населення світу, що призведе до збільшення навантаження на інфраструктуру, послуги і навколишнє середовище [1], і як слідство, потребує від державних органів застосування інноваційних технологій управління муніципальними утвореннями та урбанізованими територіями.

Виходячи із вищезазначеного, науковцям та державним службовцям слід приділити увагу вирішенню проблеми формування та впровадження електронного урядування за допомогою смарт-технологій. Над зазначеною проблемою працюють відомі науково-дослідні інститути та великі корпорації у зарубіжних країнах.

Так, дослідниками Віденського технічного університету (проект European Smart Cities) запропоновано шість основних характеристик розумного міста, які сформульовані, спираючись на 31 фактор та 74 індикатори, що дозволяють виявити вплив зазначених чинників на можливість впровадження смарт-концепції розвитку муніципальних територій: розумна економіка (smart economy), розумна мобільність (smart mobility), розумний підхід до навколишнього середовища (smart environment), розумний уряд (smart governance), розумний спосіб життя (smart living) та розумні люди (smart people) [2].

Для «розумного» розвитку муніципальних територій, на думку фахівців компанії IBM, необхідно спиратися на «правило трьох I»: instrumented (ефективне використання ресурсів), interconnected (взаємопов'язаність усіх сервісних послуг та комунікацій для забезпечення потреб громадян), intelligent (високий інтелектуальний рівень користувачів) [3].

Отже, спираючись на вищезазначене, слід зауважити, що реалізація концепції смарт-технологій в умовах цифрової трансформації є певною цільовою моделлю розвитку територіальних громад та завданням держави щодо цифровізації суспільства.

Реалізація смарт-концепції та перехід до цифрової економіки можуть відбуватися за різними сценаріями, які відрізняються в залежності від того, хто є основним інтересантом, суб'єктом та інвестором процесів інтелектуалізації та цифровізації розвитку територіальних громад та міст. Такими гравцями можуть бути: бізнесові структури, органи місцевого самоврядування, об'єднання різних стейкхолдерів (консорціуми, громадяни та їх об'єднання).

Від основного суб'єкта сценарного розвитку залежатиме базовий мотив щодо реалізації концепції впровадження смарт-технологій. Цільова установка може бути, наприклад, на зниження витрат або економію ресурсів (коли основним суб'єктом є міська адміністрація), або на отримання прибутку і розширення ринків збуту (коли основний суб'єкт – бізнес-структури).

У результаті зазначені характеристики будуть істотно впливати на роль держави

в процесі інтелектуалізації та цифрової трансформації міст та муніципальних утворень, на особливості державної політики, на систему пріоритетів і програму дій.

Залежно від основного суб'єкта пропонуються наступні сценарії здійснення інтелектуалізації та цифрового переходу для муніципальних утворень: децентралізований, централізований, локальний. Кожен з них можна описати, використовуючи такі характеристики: основний суб'єкт / інтересант цифрового переходу, основні пріоритети реалізації концепції розумного міста, переважаючий характер діяльності, домінуючий тип і направленість реалізованих проєктів, характер володіння та розпорядження даними (власники, ступінь відкритості, характер надання доступу).

Розглянемо особливості кожного сценарію цифрової трансформації та впровадження в практику муніципального господарства смарт-технологій.

За першим, децентралізованим сценарієм, основним інтересантом є великий бізнес, реалізація сценарію здійснюється різними суб'єктами – бізнесовими структурами (державними і приватними) що впроваджують різномасштабні проєкти цифровізації в сфері своїх компетенцій (ІКТ компанії, гравці в сфері комунікаційних технологій і зв'язку, галузеві гравці - будівельні, енергетичні, транспортні компанії), а також великими вітчизняними та закордонними вендорами.

Цифровізація відбувається сегментовано, через масштабні корпоративні проєкти (будівництво розумних кварталів, домів, розвиток транспортної інфраструктури, енергоефективність). Реалізація проєктів здійснюється на комерційній основі та не впливає на системні зміни процесів місцевого розвитку. Більшість баз даних концентрується у бізнес-гравців. Компанії збирають і володіють даними, що генеруються громадянами та міськими службами у відповідних сегментах. Інформація накопичується на приватних інтегрованих платформах.

Головною функцією органів місцевого самоврядування є забезпечення інвестиційної привабливості: формування прозорих правил для всіх зацікавлених бізнес-суб'єктів; створення єдиних нормативно-правових умов для їх діяльності; запуск програмного забезпечення надання пільг та послуг, надання гарантій при реалізації бізнесових проєктів; формування програм залучення нових інвесторів на принципах державно-приватного та муніципально-приватного партнерства.

За другим сценарієм, централізованим, основним інтересантом є органи місцевого самоврядування, які здійснюють всі процеси управління цифровізацією території, відповідають за впровадження розумних технологій в усі сфери господарства, а також координують розвиток і становлення цілісної екосистеми цифрових сервісів.

Органи муніципального управління є ініціатором проєктів з масштабної цифровізації територій через впровадження технологічних смарт-проєктів та модернізацію інфраструктури. Основним завданням є створення операційного центру контролю в режимі он-лайн за ситуацією на території муніципального утворення. Для реалізації цього сценарію органами місцевого самоврядування можуть залучатися технологічні компанії, галузеві партнери (постачальники обладнання, про-



---

грамного забезпечення, автоматизованих систем прийняття рішень). Основним завданням органів влади є забезпечення доступу громадян до місцевих сервісів (послуг), що ґрунтуються на спеціальних муніципальних платформах, розробка доступних безкоштовних додатків для громадян (наприклад, розклад руху транспорту, черга до лікаря, отримання довідок).

Також відбувається перехід до управління життєвим циклом всіх сфер розвитку території. На основі окремих галузевих інформаційних систем і запущених цифрових платформ за рахунок забезпечення їх інтегрованості формується єдина цифрова екосистема міста. Це сприяє тому, що відбувається переорієнтація процесів щодо потоків даних - тобто муніципальні утворення управляються за допомогою даних (data-driven city або DDC). Всі бази даних належать органам місцевого самоврядування, отже фактично територія позиціонується як сервісна (на кшталт сервісної держави, сервісного міста).

Основним завданням органів місцевого самоврядування в цьому сценарії є організація, управління та моніторинг всіх процесів, при цьому власником та експлуатантом цифрової екосистеми та технологій є держава. Перевагами цього сценарію є: формування середі цифрових сервісів на базі єдиної цифрової платформи, збільшення кількості та покращення якості цифрових адміністративних та інших послуг, збільшення загальної кількості сервісів, доступних для громадян та комерційних структур за рахунок їх делегування бізнесовим структурам та технологічним компаніям. Це означає принципово новий підхід щодо права власності на бази даних та можливості доступу до них.

Сценарій локальних дій щодо впровадження смарт-технологій ґрунтується на кооперації органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що мають комерційний інтерес в цьому напрямку. Основною метою є реалізація потенціалу територій в умовах дефіциту ресурсів. В такому випадку реалізація концепції цифрової трансформації відбувається за умов кооперації усіх зацікавлених суб'єктів – органів місцевого самоврядування, бізнес-структур та громадян. В даних умовах реалізуються пілотні проекти, які не вимагають від органів місцевого самоврядування значних інвестицій.

Таким чином, реалізація даних сценаріїв на місцевому рівні сприятиме стрімкому розвитку муніципальних територій, дозволить підвищити рівень життя населення та сприятиме формуванню позитивного іміджу держави.

*Література та використані джерела:*

1. «Умный» транспорт: радикальное изменение ситуации в современных городах [Электронный ресурс] // *Новости МСЭ*. – 2014 - № 4. – URL: <https://itunews.itu.int/Ru/Note.aspx?Note=5407>. (Дата звернення 12.10.2019).

2. Rossi U., Vanolo A., *The Urban Political Geographies: A Global Perspective* / Ugo Rossi, Alerto Vanolo [Electronic resource]. – Available at: URL: <http://uk.sagepub.com/>

*en-gb/eur/urban-political-geographies/book235924. (Дата звернення 12.10.2019).*

3. *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives [Electronic resource]. – Available at: URL: [https://www.researchgate.net/publication/267038770\\_Smart\\_Cities\\_Definitions\\_Dimensions\\_Performance\\_and\\_Initiatives](https://www.researchgate.net/publication/267038770_Smart_Cities_Definitions_Dimensions_Performance_and_Initiatives). (Дата звернення 12.10.2019).*

**Потапенко С.А.,  
спеціаліст юридичного відділу виконавчого апарату  
Білоцерківської районної ради Київської області  
аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму**

### **ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВНА УМОВА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Станом на 01.01.2014 року в Україні існувало близько 12 тис. територіальних громад, у більш як половини з яких чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах - менш як 500 осіб, у зв'язку з цим у більшості з них не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, а також відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70%, 483 територіальні громади на 90 % утримувались за рахунок коштів державного бюджету [5]. Отже, за відсутності достатнього матеріально-технічного забезпечення органи місцевого самоврядування таких громад практично не могли здійснювати надані їм законом повноваження, а тому не задовольняли потреб суспільства.

Фінансова неспроможність переважної частини територіальних громад обумовила початок у 2014 році процесу децентралізації влади у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5] (далі – Концепція) основною метою якої є створення повноцінного життєвого середовища для жителів територіальних громад, забезпечення надання ним високоякісних публічних послуг, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Ключовим завданням цієї реформи є утворення об'єднаних територіальних громад (далі - ОТГ), спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Згідно Концепції [5] спроможність полягає у розвитку інфраструктури (доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення), благоустрою території (вивезення та утилізація відходів, утримання вулиць, будинків, споруд, прибудинкових територій і доріг комунальної власності і у населених пунктах), кадрового потенціалу, якості публічних

---

послуг (освітніх, медичних тощо) та достатнього фінансового забезпечення.

Об'єктивно фінансова спроможність є визначальною для ОТГ, оскільки вона є базою забезпечення для всіх інших (інфраструктурної, кадрової тощо). Серед суттєвих показників, які відображають фінансову спроможність ОТГ та безпосередньо впливають на неї відносять:

1) власні доходи на 1-го мешканця (співвідношення обсягу власних доходів до кількості мешканців відповідної ОТГ);

2) рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету);

3) капітальні видатки на 1-го мешканця (співвідношення видатків бюджету розвитку до кількості мешканців відповідної ОТГ);

4) питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ (питома вага видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування в сумі доходів загального фонду з урахуванням базової дотації) [6].

В той же час в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] в переліку умов формування ОТГ (ст. 4) питання щодо фінансової спроможності ОТГ не виокремлене, не зважаючи на її ключове значення з точки зору забезпечення спроможності громади. Водночас, певне відображення, але лише в загальному вигляді, це питання отримало у Методиці формування спроможних територіальних громад» [4] (далі - Методика), яка передбачає, що формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (п. 3).

Слід звернути увагу на те, що термін «здатність органу місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» не має нормативного визначення. За словником української мови слово «здатний» означає - який може, уміє здійснювати, виконувати, робити що-небудь [7]. При цьому, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] встановлено, що однією із засад місцевого самоврядування є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством (ст. 4). Під матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування розуміється рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, а також інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [1, ст. 142].

Вищенаведене дає нам підстави для твердження, що під здатністю органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення розуміється наявність у них достатньої кількості рухомого і нерухомого майна, фінансів та інших

джерел, які забезпечують їм можливість надавати якісні доступні публічні послуги жителям територіальної громади на відповідній території.

На основі Методики [4] уряд затвердив, схвалені відповідними обласними радами перспективні плани формування спроможних територіальних громад. Але на практиці утворення ОТГ здійснюється відповідно до умов, визначених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (ст. 4), без врахування пріоритету фінансової спроможності, що іноді ставить під сумнів їх спроможність. Наприклад, у 2018 році в Київській області вже пройшли етап схвалення проекту рішення про утворення ОТГ Макарівська, Томашівська, Глевахівська, Терезинська, Шкарівська, Острівська, Зазимська, Калинівська, Ташанська, Кагарлицька територіальні громади, які ще досі чекають висновків Київської обласної державної адміністрації щодо відповідності їх рішень про об'єднання законодавству України [8].

Враховуючи юридичну силу закону та підзаконного акту, яким затверджено Методику [4] на наш погляд такий підхід є алогічним та неправомірним, оскільки відповідно до п. 15 ст. 92 Конституції України [1] засади місцевого самоврядування визначаються виключно законами України. На практиці це призводить до конфліктних ситуацій при вирішенні питань щодо визнання тих чи інших новоутворених ОТГ спроможними, що ставить під загрозу формування їх бюджетів з урахуванням відповідних субвенцій з Державного бюджету [3, ст. 10].

Отже, ми констатуємо, що між положеннями Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] та Методикою [4] існує неузгодженість, яка з необхідністю потребує негайного законодавчого врегулювання. Тому, ми пропонуємо внести зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3], а саме, шляхом доповнення переліку умов добровільного об'єднання територіальних громад, визначених у ч.1 ст. 4 новим пунктом:

Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

...

«б) джерела наповнення бюджету об'єднаної територіальної громади мають бути достатніми для вирішення питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах громади».

*Література та використані джерела:*

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (Дата звернення 27.10.2019).

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (Дата звернення 27.10.2019).

---

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (Дата звернення 27.10.2019).

4. Про затвердження Методики формування спроможних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n>. (Дата звернення 27.10.2019).

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. (Дата звернення 27.10.2019).

6. 20 лідерів ОТГ та що є визначальним критерієм для сталого розвитку громад, - дослідження спроможності громад від Яніни Казюк. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5981>. (Дата звернення 30.10.2019).

7. Словник української мови. Том 3. Видавництво «Наукова думка». Київ. 1972. 531 с.

8. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2605729-stvorennja-otg-na-kiivsini-uskladnuetsa-cerez-burokratiu-direktor-kiivskogo-crms.html>. (Дата звернення 27.10.2019).

**Андрійчук Ю. М.,**  
**магістр державного управління,**  
**здобувач Національної академії державного управління**  
**при Президентові України**  
**Шинкарьов А.М.,**  
**магістр державного управління,**  
**аспірант Національної академії державного управління**  
**при Президентові України**

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: МЕХАНІЗМИ ПРЕФЕКТУРИ**

В системі взаємовідносин між владними структурами префект в Україні буде представляти Кабінет Міністрів України, а не окремих міністрів, як у Франції чи в інших європейських державах. Але зв'язки з міністерствами повинні бути дуже тісними в процесі управління на місцях. Так, необхідно дати можливість префекту впливати на рішення територіальних органів. Як і у випадку з наглядом за актами органів місцевого самоврядування, префект повинен отримувати всі акти територіальних органів для правової експертизи. Однак звернення префекта з мотивів незаконності актів має йти не до суду, а до центрального органу виконавчої влади, адже це взаємовідносини різних органів у межах виконавчої влади. Префект теж повинен отримати право зупинки актів територіального органу з одночасним зверненням до

центрального органу виконавчої влади. І тоді вже його керівник вирішує: чи відмінити акт територіального органу, чи звертатись до Кабінету Міністрів з вимогою відмінити акт префекта про зупинку акта територіального органу. Кінцевий арбітр – Кабмін. Якщо акт територіального органу хоч формально і відповідає закону, однак у префекта є підстави вважати, що він неефективний чи непотрібний, він зможе знову ж таки звернутись до керівника центрального органу виконавчої влади з проханням висловити позицію цього органу з приводу такого акту. [1].

На перший погляд описаний механізм є цілком логічним і не викликає багато запитань, але все ж таки є ймовірність такого варіанту, що префект може зловживати наданими йому контролюючими функціями по відношенню як до територіальних органів, так і місцевого самоврядування. Зокрема щодо цього, вважаємо мають бути вироблені спеціальні правила стримування від подібних перевищень наданих повноважень, у т.ч. й вирішення таких питань у судовому порядку. Але, у будь-якому разі не можна передбачати інституту висловлення недовіри префекту, як то передбачено чинною редакцією ст.118 Конституції України щодо висловлення недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації обласною чи районною радою.

Відповідно до проекту змін до Конституції (презентовано Урядом 23.10.19 р) префект спрямовує та організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. За цією функцією префект практично підпорядковується Президенту України, який може зупиняти акти префекта.

Це дещо суперечить теорії взаємовідносин між вищими органами державної влади в умовах надзвичайних ситуацій, де чітко розмежовується характер загрози. Якщо ця загроза зовнішня – за її подолання чи попередження відповідає глава держави, якщо внутрішня – уряд.

На нашу думку, конституційні приписи мають бути розкриті в нормах спеціальних законів, де повинна бути чітко відображена послідовність дій всіх органів влади та посадових осіб. Якщо в умовах воєнного стану Президент стає ключовою фігурою в прийнятті рішень, то в умовах надзвичайного стану чи надзвичайної ситуації повсякденне керівництво управлінням ресурсами та подоланням таких подій бере на себе уряд, а Президент здійснює тільки функцію запуску заходів, передбачених у таких випадках, а саме, оголошення відповідного стану. Для уникнення протистоянь між Президентом та Прем'єром служить єдина площадка для прийняття рішень – Рада національної безпеки та оборони.

Префект у всіх випадках повинен відігравати ключову роль у виконанні заходів, передбачених законодавством. Він очолює відповідну комісію щодо подолання наслідків таких надзвичайних подій та координує діяльність відповідних державних органів.

Важливо визначити ієрархію відносин між префектом області та району в

---

цих випадках. Територія розповсюдження такої події не завжди є критерієм для того, щоб визначити, хто відповідальний за її подолання. Ключову роль відіграють масштаб явища, характер, рівень загрози та необхідні матеріально-людські ресурси. Такі обставини повинні бути прописані в законі.

Загальна норма поведінки посадових осіб цих органів у надзвичайних умовах – жорстка дисципліна. Це накладає особливі вимоги до підготовки префектів до дій в таких обставинах для того, щоб їх накази були компетентними. Це досягається як базовою підготовкою, так і постійними тренінгами, які префект зобов'язаний проходити, незважаючи на свою зайнятість [2].

Щодо нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування відмітимо, що зміни до Конституції України передбачають, що префекти можуть зупиняти акти органів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності їх Конституції та законам України з одночасним зверненням до суду. Формально така норма існує і в діючій редакції Основного закону, однак Конституцією не визначено суб'єкта вказаних дій. Зміни до Конституції врегульовують цю прогалину, уповноважуючи саме префекта на здійснення нагляду за актами органів місцевого самоврядування. У цьому відношенні дії префекта є набагато м'якшими за повноваження його польського колеги – воєводи, який просто скасовує рішення органів місцевого самоврядування, спонукаючи тих захищати свої рішення в суді. Однак конституційне формулювання передбачає також деяку різницю між повноваженнями французького та українського префектів. У Франції префект за деякими винятками не зупиняє дію акта – це прерогатива суду. В Україні це конституційна норма, тому в законі необхідно уточнювати, як має діяти інститут зупинки акту. До початка розгляду справи це чисто адміністративний акт префекта, а вже в суді має бути прийнято окреме рішення про зупинку акта з метою забезпечення позову.

Французький префект має два місяці для прийняття рішення щодо звернення до суду. Політичні реалії в Україні такі, що законодавець може не підтримати зупинення процесів вирішення питань місцевого значення на території більш як на місяць, підозрюючи префекта у зловживанні. Як компенсацію можна розглядати можливість попереднього розгляду ухваленого органом місцевого самоврядування акту префектом до набрання ним чинності, щоб виправити помилки до оприлюднення акту. [3].

Зокрема, законопроектом пропонується наділити префекта правом зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції України „з одночасним зверненням до суду”. Таким чином, у Законопроекті передбачено, що розгляд вказаного звернення префекта здійснюватиметься судом загальної юрисдикції. Це підтверджується і пунктом 11, яким у Законопроекті пропонується доповнити частину першу статті 150 Конституції України. За цими змінами до компетенції Конституційного Суду України належить вирішення питання щодо відповідності Конституції України актів місцевого самоврядування лише за зверненням Президента України. З цього випливає, що запропонованими Законо-



проектом змінами до Основного Закону України на суди загальної юрисдикції покладатися обов'язок перевіряти акти місцевого самоврядування на відповідність їх Конституції України за ініціативою префекта.

У той же час, префект, формулюючи позовні вимоги до суду, не зможе вимагати визнати відповідний акт місцевого самоврядування неконституційним (оскільки це виключна прерогатива Конституційного Суду України), як і не зможе ставити питання про визнання його незаконним (адже йдеться про перевірку відповідності такого акту Конституції України). Відтак, у Конституцію України пропонується закласти норму, яка завідомо не зможе бути реалізована на практиці.

Відповідно до статті 8 Основного Закону України в Україні визнається і діє принцип верховенства права; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії. Отже, Конституцією України надається достатньо повноважень судам загальної юрисдикції безпосередньо застосовувати її норми навіть в разі дії чинного, але неправового закону чи іншого нормативно-правового акту. Водночас Основним Законом України в жодному разі не допускається можливості підміни судами загальної юрисдикції виключних повноважень Конституційного Суду України.

Висновки. Таким чином, у новій, децентралізованій моделі територіальної організації влади принципів змін набуває зміст діяльності органів місцевого самоврядування, на які лягає практично весь тягар соціально-економічного та культурного розвитку територій. Відтак змінюються і функції органів виконавчої влади загальної компетенції на даному рівні. За ними залишається нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування і контроль виконання останніми делегованих повноважень. Остаточний вердикт щодо законності чи незаконності, відповідності чи невідповідності актів органів місцевого самоврядування Конституції України покладатися на адміністративні суди та Конституційний Суд України. За висновком Конституційного Суду і за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про дострокове припинення повноважень голови громади, відповідної ради і призначення позачергових виборів.

*Література та використані джерела:*

1. *Решевець І.В. Політико-адміністративний менеджмент в умовах державотворення : дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.01 – Теорія та історія державного управління / Решевець Ігор Володимирович. – Харків, 2018. – 215 с.*

2. *Префекти. Уроки Франції для України (інфографіка). – URL:[http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/02/Infografika\\_Prefekti-uroki-Frantsiyi-dlya-Ukrayini.pdf](http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/02/Infografika_Prefekti-uroki-Frantsiyi-dlya-Ukrayini.pdf). (Дата звернення 15.10.2019).*

3. *Префекти: уроки Франції для України (брошура). – URL:[http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/02/broshura\\_Prefekti\\_zatverdzhena-v-druk-01.12.15.pdf](http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/02/broshura_Prefekti_zatverdzhena-v-druk-01.12.15.pdf). (Дата звернення 15.10.2019).*

---

## **IV. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ)**

*Кофман Б. Я.,  
канд. юрид. наук,  
Заслужений юрист України  
головний науковий консультант  
Інституту законодавства Верховної Ради України*

### **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І ПРАВОВА СОЦІАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА**

1. Правова соціалізація – тобто, процес засвоєння людиною системи правових знань, цінностей і норм, завдяки якому відбувається її успішна адаптація до суспільно-правового життя, відіграє важливу конституюючу та прогностичну роль у становленні правової свідомості та правової поведінки особистості. У праксеологічному розумінні цей процес може бути виражений як процес включення індивіда в систему правовідносин даного суспільства на основі засвоєння всієї правової культури даного суспільства.

Основу правової соціалізації, на думку В. М. Сирих, складають: а) засвоєння правових норм і заняття певної позиції по відношенню до цих норм (індивід – як суб'єкт, і, одночасно, об'єкт правової культури суспільства, з одночасною реалізацією процесу формування відповідних розумових нормативно-поведінкових стереотипів. – Авт.); б) оцінка безпосередньої реалізації норм в юридичній практиці, вироблення ставлення до правових інститутів і установ (індивід – як суб'єкт правової реальності та учасник комунікативної взаємодії в рамках локального соціуму, що веде до формування відповідної поведінко-діяльнісної системи особистості. – Авт.); в) засвоєння правової ідеології як системного науково обґрунтованого відображення правової дійсності в ідеалах, поняттях, принципах (спостерігається процес формування правової свідомості особистості, де індивід виступає не тільки як її носій, а й як її активний продуцент. – Авт.).

Звідси, телеологічні домінанти правової соціалізації, як зазначає цей вчений, виявляються досягнутими тоді, коли індивіди досягають такого типу поведінки, при якому вони хочуть діяти так, як вони повинні діяти як члени даного суспільства. Вони повинні бажати робити те, що необхідно для суспільства [1, с. 112-113].

Важливішим ідентифікаційним аспектом як загальної соціалізації, так і право-

вої соціалізації зокрема, виступає просторово-суб'єктне місце її здійснення – сфера місцевого самоврядування та територіальна громада, як колективний суб'єкт локального соціуму, в межах якого здійснюється темпоральний період життєвого циклу людини.

2. У структурному розумінні правова соціалізація виступає як складова єдиного процесу соціалізації. Соціалізація – це освоєння культури (норм, цінностей, ідей, правил, поведінки і стереотипів розуміння) спільноти. Вона не тільки пов'язана з розвитком особистості, а й є своєрідним духовним кодуванням людини, виробляючи у неї типові (тобто такі, що добре розпізнаються і прогнозовані) соціальні реакції і форми активності. Функціональне значення такої ситуативної сепарації, міститься в тому, що формування здібностей, навичок і знань індивіда дає можливість підготувати людей до контактів з іншими членами локального соціуму, їх тісного співіснування, забезпечити їх майбутню комунікативну взаємодію та взаєморозуміння.

Найбільш глибокі доктринальні розробки соціалізації містяться в трудах представників соціологічної науки, причому такі розробки досить легко транспонуються на умови функціонування локального соціуму, що існує в умовах місцевого самоврядування. Так, відомий соціолог М. Вебер, акцентуючи увагу на конкретній особистості, виділяє в рамках цього поняття соціалізацію асоціативну, переважно добровільну, і соціалізацію інституційну, здійснювану через впровадження в особистість прийнятих суспільством норм за допомогою соціального заохочення і примусу [2, с. 244]. Отже, в основу процесу соціалізації ставиться особистість та її індивідуальна свідомість, що відчуває вплив оточуючого соціуму та реагує на такий вплив за допомогою формування чи модифікації своєї індивідуальної поведінки.

Такий підхід підтверджується позицією Т. Парсона, який розуміє соціалізацію як процес функціональної адаптації індивіда, тобто пристосування його існування та життєдіяльності в умовах соціуму за рахунок побудови відповідної поведінки. Така поведінка формується в залежності від виконання суб'єктом конкретної соціальної ролі [3, р. 194].

Інший відомий представник соціологічної доктрини Е. Дюркгейм також акцентує увагу на суб'єктному факторі соціалізації, але пріоритет надає її спадковості, пов'язуючи поняття «соціалізація», насамперед, з проблемами функціонування колективної свідомості, і, перш за все, з передачею від покоління до покоління соціальних норм і традицій [4, с. 127].

Крім того, слід наголосити, що більшість сучасних соціологів розглядають соціалізацію як процес взаємодії між індивідами, що розвивають в суспільстві власні стратегії (індивідуальний критерій. – Авт.), і прийнятими суспільством системами норм і цінностей (колективний критерій. – Авт.). Так, наприклад, Г. Роше, визначає соціалізацію як «процес, в ході якого людина сприймає і засвоює соціокультурні елементи свого середовища, інтегрує їх в структуру своєї особистості під впливом значущих соціальних факторів і таким чином пристосовується до соціального оточення, серед якого їй доводиться жити» [5, р. 149]. Тобто, тут мова йде про

---

складний та суперечливий процес взаємодії та пристосування конкретної людини до моральних надбань локального соціуму (групи), завдяки чому їй буде забезпечений оптимальний режим існування та функціонування в локальній спільноті.

Отже, з одного боку, соціалізація дозволяє індивіду придбати багаж, необхідний йому, щоб ефективно функціонувати в суспільстві, яке його виховало (інформаційно-діяльнісний критерій. – Авт.), а з іншого, вона же вчить його використовувати такий багаж відповідно до своїх інтересів та зобов'язань, що несе індивід в суспільстві (індивідуально-поведінковий критерій. – Авт.). З цією метою, зокрема, індивід повинен навчитися певним правилам поведінки, властивим його соціальній групі (поведінково-групові настанови. – Авт.), засвоїти прийняті в ній побутові навички (побутові настанови. – Авт.), харчові пристрасті (харчові настанови. – Авт.), адаптуватися до життя в певному кліматичному поясі, що становить географічне середовище проживання його групи (кліматично-географічні настанови. – Авт.). Для того щоб відчувати себе адекватно і комфортно серед членів своєї групи, йому необхідно органічно, іноді аж до автоматизму, засвоїти сукупність притаманних цій групі норм, цінностей, символів, моделей поведінки, традицій і ідеологій (аксіологічно-груповий критерій. – Авт.). Крім того, в процесі соціалізації індивід здійснює соціальну самоідентифікацію, тобто знаходить можливість показати членам своєї і чужих груп, що він розділяє цінності, традиції і поведінкові моделі своєї групи і не поділяє чужих [6, с. 123] (аксіо-телеологічний критерій. – Авт.).

Отже, в процесі соціалізації людина, по-перше, вступає в комунікативну взаємодію з колективом людей, що її оточують (на практиці – це насамперед група людей, що мешкають з нею на відповідній території, тобто в рамках територіальної громади в умовах місцевого самоврядування – така група людей й є територіальною громадою, причому в її різному кількісно-якісному вимірюванні, а саме: а) мікрогромада (родина, друзі, шкільний клас); б) мезогромада (трудоий колектив тощо); в) макрогромада (сукупність жителів села, селища, міста); по-друге, людина сама активно діє в такому локальному соціумі, вбираючи від його членів та від нього в цілому відповідні поведінкові настанови, що базуються на колективно-індивідуальних інтенціях, інтересах, устремліннях і потребах, що мають насамперед екзистенційну природу і спрямованість. Звідси, локальний соціум (територіальну громаду) можна визначити як основний соціальний простір в якому здійснюється соціалізація людини (особистості), тобто такий простір де вона набуває знання про соціум, основоположні тенденції його функціонування, основні вимоги до людини щодо знаходження в такому соціумі, а також ознак особистості – людини, що вже сприйняла відповідні соціальні цінності та настанови та є активним учасником суспільної взаємодії, а отже й суспільних відносин, деякі з яких, зважаючи на їх особливу важливість для соціуму і держави, своєю чергою, регламентуються й регулюються правовими нормами.

3. Необхідно враховувати, що телеологічна домінанта правової соціалізації має високий рівень філософського супроводження і забезпечення, бо саме тут здійс-

нюється заміна зовнішньої обов'язковості права, заснованого на примусі, на внутрішню обов'язковість права, в основі якої лежать нормативні соціально-правові установки. Тобто, тут маємо справу зі складними процесами трансформації права із зовнішнього фактору, що має місце в соціумі, у складну внутрішню потребу людини (із всіма складовими та критеріальними ознаками такої трансформації, що відбувається в рамках локального соціуму). Більш того, слід наголосити на тому, що такі позитивні соціально-правові установки є найважливішим внутрішнім джерелом правової активності індивіда (людини, особистості) і виражаються в принциповій духовній спрямованості на цінності правової культури суспільства.

Отже, можна вважати, що в процесі правової соціалізації здійснюється могутній вплив об'єктивних факторів юридичної дійсності на суб'єктивне індивідуальне мислення та свідомість особистості, з метою сприйняття нею правових цінностей (ідей, концепцій, принципів, норм тощо). Разом з тим, у більш широкому, онтогносеологічному розумінні, спостерігається більш складний процес, що побудований на феноменології інтерсуб'єктивності, як властивості досвіду про світ різних суб'єктів, що є пов'язаним з об'єктивністю, незалежністю цього досвіду від особистісних особливостей і ситуацій. Проблема інтерсуб'єктивності виникає як спроба відповісти на питання, як індивідуальна свідомість виходить до досвіду іншого «Я» і через це – до універсального горизонту досвіду [7]. Отже, в розрізі проблематики, що нами досліджується, виникає складний, спочатку хаотичний, а потім й упорядкований системноутворюючий комплекс соціальних явищ, який базується на складній взаємодії їх об'єктивної та суб'єктивної природи – так, право, його норми, принципи, правові аксіоми, презумпції, фікції тощо, виступають в суспільстві в ролі об'єктивного явища, що цілеспрямовано впливає на індивідуальну правосвідомість особистості, що має суб'єктивний характер та модифікує його відповідно до правових приписів. В цьому контексті правосвідомість особистості починає відображати правові настанови, що носять об'єктивний характер – точніше, є об'єктивованими, бо спочатку, на етапі формування права, правової норми як правила соціальної поведінки, соціальні відносини носять суто суб'єктивний характер, бо відображають тільки волю їх учасників, і тільки потім, – коли такі відносини актуалізуються та набувають відповідної важливості, а потім і обов'язковості для соціуму, шляхом їх визнання або санкціонування державою, вони набувають об'єктивного характеру.

Отже, можна стверджувати, що в процесі правової соціалізації в рамках територіальної громади в умовах місцевого самоврядування будеться та проявляється складний процесуально-процедурний ланцюжок, що має глибоке філософське коріння та який можна відобразити наступним чином: а) від суб'єктивного прояву волі до виникнення права, правової норми, що набуває об'єктивного характеру, б) її наступного телеологічного впливу на суб'єктивну правосвідомість особистості, в) та як результат – правомірна суб'єктивна поведінка особистості, що відповідає об'єктивним правовим приписам.

---

4. Якщо застосувати наведені положення до ролі і значення правової соціалізації як основи реалізації правового статусу людини і громадянина, то тут процесуальний ланцюжок може бути продовжений, бо правовий статус людини і громадянина, як сукупність прав, свобод і обов'язків людини (особистості), закріплених в законодавстві конкретної держави (загальний правовий статус) чи сукупність прав, свобод і обов'язків людини (особистості), закріплених в конституції конкретної держави (конституційно-правовий статус) – виступають як нормативне підґрунтя правової соціалізації, що не тільки створює умови для її здійснення, а й містить відповідні організаційні і нормативно-правові механізми, що гарантують реалізацію такого статусу. Безперечно, в цьому процесі велике значення має соціальна активність особистості, а також її внутрішня мотивація для реалізації потенційних можливостей, що створені правом та містяться в конституційно-правовому і загальному правовому статусі людини (особистості), що фактично реалізується в умовах місцевого самоврядування в межах локального соціуму – територіальної громади.

*Література та використані джерела:*

1. Сырых В. М., Лазарев В. В. *Социология права*. – М., 2001. 284 с.
2. Вебер М. *Избранные произведения*. – М.: Прогресс, 1990. 808 с.
3. Parsons T., Bales R. *Family, Socialization, and Interaction Process*. Glencoe, 1955. 422 p.
4. Дюркгейм Э. *О разделении общественного труда. Метод социологии*. – М.: Наука, 1991. 576 с.
5. Цит. по: Campeau R., Sirois M., Rheault E., Dufort N. *Individu et societe. Introduction a la sociologie / 2 ed. Montreal-ParisCasablanca, 1998. 433 p.*
6. Бергер П., Лукман Т. *Социальное конструирование реальности: Трактат по социологии знания*. – М.: Медиум, 1995. 323 с.
7. *Интерсубъективность*//Новая философская энциклопедия URL: <https://iphlib.ru/greenstone3/library/collection/newphilenc/document/HASH44342313953cffcc43a844>. (Дата звернення 16.10.2019).

**Цукурова Д.В.**

**аспірантка кафедри конституційного права та порівняльного  
правознавства Ужгородського національного університету**

## **ПОНЯТТЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОЦЕСІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

З отриманням незалежності у 1991 році трансформується місцеве самоврядування України. З кожним приходом нової політичної влади наголошувалась необхідність в муніципальній реформі. Поступові зміни муніципального управління були відображені у прийнятті таких нормативно-правових актів, як Закон України “Про органи самоорганізації населення” від 11.07.2001, Постанова КМУ від

05.11.2008 № 976 "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади", Закон України "Про громадські об'єднання" від 22.03.2012 та Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.05.2015.

Наразі трансформація системи муніципального управління відбувається через децентралізацію влади на підставі Розпорядження КМУ від 01.04.2014 №333-р "Про схвалення Концепції реформування самоврядування та територіальної організації влади в Україні". Враховуючи діючу Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, що затверджена Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016, спробуємо проаналізувати зміст поняття "громадянське суспільство" в процесі сучасної муніципальної реформи в Україні.

Історія появи поняття "громадянське суспільство" починається з часів Аристотеля і Цицерона. Щодо активного наукового розвитку ідей громадянського суспільства, то він розпочався з XVII століття у працях таких вчених як Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж-Ж. Руссо, М. Вебер, А. Токвіль та інші. У XX столітті праці Е. Геллнера «Умови свободи. Громадянське суспільство та його вороги» і Дж. Кіна «Громадянське суспільство: старі образи, нове бачення» стали одними з небагатьох сучасних досліджень, що перекладені російською та українською мовами, які завдяки своїй доступності, справили найбільший вплив на українську інтелектуальну еліту. Для Е. Геллнера громадянське суспільство розуміється як «сукупність різних неурядових інститутів, достатньо потужних, щоб слугувати противогаю державі». Проте Дж. Кін розуміє громадянське суспільство як складний і рухливий комплекс захищених законом недержавних інституцій, які здебільшого перебувають у постійному зв'язку один з одним та з державними інституціями, які є для них рамкою, що звужує та водночас уможливує їх діяльність. [1]

Окремої уваги потребує погляд на громадянське суспільство Г. Єллінека, який зазначав, що його неможливо розглядати без зв'язку із державою, оскільки сама держава виступає однією із форм суспільства, яка обумовлює інші його форми, при цьому являючись його продуктом. Так, поняття «держава» та «громадянське суспільство» відображають різні сторони життя суспільства, які доповнюють один одного, протистояють один одному або взаємодіють.

За дослідженням А. Вершиніна, сама ідея громадянського суспільства отримала реальні форми після краху Радянського Союзу. Країни Східної Європи сприйняли її в якості ерзацу провальній концепції будування «реального соціалізму». Одночасно, про громадянське суспільство пригадали й на Заході. Почалися дослідження громадянського суспільства і до кінця 1990-х з'явився конструкт «всесвітнього громадянського суспільства» - глобального поля для діяльності багатьох некомерційних організацій, від асоціацій по захисту прав жінок і до Червоного Хреста в глобальному масштабі. Громадянським суспільством почали називати буквально усе. Його прояв бачили в будь-якій ситуації, що протиставить себе владі



---

та окремим групам населення. В результаті, науковий зміст концепту громадянського суспільства було серйозно змінено, а термін – став простішим. Фактично, ідея громадянського суспільства перетворилась в політичну зброю. [2]

При цьому, як зазначає Лотюк О.С., категорія «громадянського суспільства» має різне історичне коріння, що пов'язане з конкретним контекстом історичного розвитку суспільства у межах кордонів різних держав. У країнах західної і Східної Європи та США громадянське суспільство досліджувалось головним чином у контексті розвитку прав і свобод громадян, а у Центральній і Східній Європі в питаннях обмеження впливу держав [3].

В своєму дослідженні щодо громадянського суспільства в Україні, Л.В. Томаш зазначає, що в сучасному теоретико-правовому дискурсі майже канонічним стало уявлення про громадянське суспільство як антитезу державній владі, сукупність структурованих соціальних інститутів, груп впливу, установ та організацій, що, виступаючи формально незалежними від держави, здатні істотно впливати на її розвиток та рішення, вони функціонально взаємозумовлюють свою діяльність у рамках єдиного цілого. [4]

На законодавчому рівні, термін громадянське суспільство закріплено статтею 5 закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010, де фактично відображається саме поняття через його ознаки, що є переліком засад внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства. Так, до переліку засад відносять: утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади та інше.

Інститути громадянського суспільства здебільшого відображені у підзаконних нормативно-правових актах, проте єдиного їх переліку не існує, оскільки кожний документ дає визначення в рамках своєї сфери регулювання. Такі визначення інститутів громадянського суспільства відображені у Постанові КМУ від 15.02.2002 № 153 “Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги”, Постанові КМУ від 05.11.2008 № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” та у Постанові КМУ від 12.10.2011 № 1049 “Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка”. Відповідно до діючих роз'яснень Міністерства юстиції України від 24.01.2011 “Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства”, в Україні до інститутів громадянського суспільства відносять - громадські організації, благодійні організації, профспілки і організації роботодавців, друковані засоби масової інформації тощо.

З огляду на вище зазначене, ознаки та саме поняття “громадянське суспіль-

ство” не є постійними і може трансформуватися в залежності від історичного розвитку суспільства і законодавства, в межах кордонів різних держав. На сьогодні в Україні концепт громадянського суспільства вбачається саме у розширення повноважень органів місцевого самоврядування, запровадження інституту об’єднаних територіальних громад, інституту старост в об’єднаних територіальних громадах, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг через проведення муніципальної реформи. Яким чином будуть трансформовані ці концепти громадянського суспільства в Україні через проведення муніципальної реформи, покаже лише час.

*Література та використані джерела:*

1. Гребіневич О. М. Ернест Геллнер і Джон Кін у поглядах на громадянське суспільство (порівняльний аналіз) [Електронний ресурс] / О. М. Гребіневич // Наука. Релігія. Суспільство. - 2002, No 3 – с. 36-41.. URL.: [http://www.iai.donetsk.ua/\\_u/iai/dtp/CONF/12/articles/sec2/s2a3.html](http://www.iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/12/articles/sec2/s2a3.html). (дата звернення 24.10.2019). — Назва з екрана.
2. Веришинин А. А. Становление гражданского общества на Западе: история и осмысление [Електронний ресурс] / А. А. Веришинин // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. - 2014. - №2 (34). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-grazhdanskogo-obschestva-na-zapade-istoriya-i-osmyslenie>. (Дата звернення 20.10.2019). — Назва з екрана.
3. Лотюк О. С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / О. С. Лотюк. - Київ, 2015. - 35 с.
4. Томаш Л. В. Співвідношення громадянського суспільства і держави [Електронний ресурс] / Л. В. Томаш // Право і суспільство. - 2012. - № 3. - С. 53-58. - URL.: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2012\\_3\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_3_14). (Дата звернення 15.10.2019). — Назва з екрана.

**Боярський О. О.,**  
**канд. юрид. наук,**  
**докторант Інституту законодавства Верховної Ради України,**  
**суддя Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області**

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ЛЮДИНА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПІДХІД ДО ПОВУДОВИ СИСТЕМИ КООРДИНАТ**

Становлення та розвиток феноменології демократичної правової державності наприкінці ХХ-початку ХХІ ст. співпали з низкою доленосних явищ: геополітичними катастрофами – розпадом Союзу СРС та падінням соціалістичної системи, і як підсумок – пов’язаної з цими факторами реконфігурації геополітичної карти світу (глобальний фактор дестабілізації. – Авт.); поширенням третьої хвилі демократизації (по С. Хантінгтону [1]), з її глобальним проявом та трансформацією у самоцін-

---

ність, з множинністю форм демократичного порядку та поглибленим проникненням у всі сфери життя соціуму (глобальний фактор демократизації. – Авт.); наступом глобалізації, яка формує єдину інфраструктуру, середу фінансово-економічного, політичного, інформаційного, культурного життя, впровадження в повсякденність постіндустріальних технологій, зміцнення маскультурної свідомості з застосуванням конотаційного та поведінкового навантаження досягнень правової глобалізації у вигляді системного комплексу загальних соціальних нормативів поведінки та існування в умовах повсякденності (глобальний фактор нормативізації. – Авт.); поширенням міждержавного інтеграційного співробітництва держав, в рамках якого суттєво звужуються та нівелюються основоположні компоненти державного суверенітету на користь наддержавних структур, згладжуються історичні та ментально-якісні особливості характеристик сучасних держав (глобальний фактор десуверенізації. – Авт.), – все це об'єктивує та ставить перед сучасною державою найгостріші проблеми, так чи інакше пов'язані зі збереженням одного з найзначніших завоювань Нового часу – яким й є сама демократична правова державність в контекстуалізації своєї ролі у визнанні, легалізації, охорони, захисту, реалізації, гарантування, супроводження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Одним з найважливіших та найактуальніших проблем реформування такої державності виступає місцеве самоврядування (далі – МСВ), тобто інституція, сфера життєдіяльності, сфера управління, сфера комунікації тощо, – в якій будь-яка людина здійснює в умовах повсякденності темпоральний період свого життєвого циклу, – що повинно бути трансформоване в процесі муніципальної реформи.

Муніципальне реформування, як оновлення та вдосконалення діяльності державно-правових та муніципально-правових інститутів має за мету становлення в Україні основоположних засад європейського муніципалізму. Такий муніципалізм виступає як об'єктивно необхідний процес функціонування цивілізованих демократичних держав (критерій об'єктивації існування муніципалізму в процесі формування демократичної правової державності. – Авт.) на основі принципів верховенства права і визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю (критерій наявності основоположних засад в існуванні муніципалізму. – Авт.), але з застосуванням наведених принципових засад функціонування публічної влади до локального рівня функціонування соціуму (критерій територіального застосування муніципалізму. – Авт.), – саме до того рівня, де люди-жителі відповідних територій держави, що є одночасно й членами територіальних спільнот, здійснюючи свій життєвий цикл в межах зазначених спільнот, в умовах МСВ, – існують, функціонують та розвиваються в умовах повсякденності через постановку, продукування, досягнення і реалізацію відповідних індивідуальних, групових і колективних інтересів екзистенційної властивості, скерованих за задоволення відповідних устремлень, потреб, отримання відповідних благ.

Саме в цьому аспекті і варто розуміти зафіксований у Європейській Хартії про

місцеве самоврядування мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних державах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади» [2]. Отже, феноменологія муніципалізму як теорії і практики становлення та розвитку МСВ – виступає не тільки іманентним атрибутом конституційної демократичної держави і громадянського суспільства, належачи до тих фундаментальних цінностей світової цивілізації, які вироблялися людством протягом усього його розвитку, враховуючи і виражаючи його надбання в колективному існуванні людей та в організації їх системної комунікаційної взаємодії всередині територіальної спільноти по місце проживання – він ще є могутнім інструментально-технологічним засобом оновлення соціуму, починаючи з його самої нижчої колективної локалізації – рівня тої ж територіальної спільноти, результатом чого може стати створення системного, ефективного і оптимального рівня публічної влади, що, з одного боку, сприятиме жителям-членам таких територіальних спільнот в розвитку їх особистості та формуванню стійкої мотивації до участі в процесах самоорганізації, саморозвитку, самодіяльності, самоврядування, – що на практиці впливає в їх участь в управлінні публічними справами та управлінні державою, а, з іншого – в реалізації створення правового і позаправового, без державно-правового втручання (сфера громадянського суспільства), просторів, які в результаті відносно автономного існування та функціонування, але й об'єктивної синергетичної взаємодії, дають можливість людині реалізувати всі її намагання в контексті екзистенційних інтересів, намагань, потреб тощо, що скеровані на формування людини як повноцінного суб'єкта соціуму та громадянина своєї держави (для жителів-громадян держави) або лояльної до держави фізичної особи, що володіє іншим правовим статусом (іноземний громадянин, апатрид, біженець тощо) та постійно проживає на території цієї держави на легальних засадах.

Необхідно наголосити на тому, що реалізація в Україні початкових заходів муніципальної реформи, що насамперед, торкаються питань децентралізації фінансових ресурсів МСВ та його компетенційних повноважень, об'єктивувало і актуалізувало питання конституційно-правового і нормативно-правового забезпечення прав і інтересів людини і громадянина в зазначених процесах, що переважно здійснюються в рамках територіальної громади (далі – ТГ).

Виходячи з того, що конституційна дефініція МСВ робить акцент на тому, що ТГ є первинним його суб'єктом (ст. 140 Конституції України) [3], складається з жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, об'єктивно і рельєфно проявляється й зростає роль і значення людини в здійсненні такого рівня публічного управління та публічної влади, звідси МСВ стає людинорозмірним простором в якому виникають, формуються, проявляються, продукуються, здійснюються, відтворюються всі екзистенційні інтереси і потреби людини. Більш того, об'єктивується й актуалізуються процеси самоор-

---

ганізації, самодіяльності та самоврядування, що ініціюються, зорганізуються та реалізуються безпосередньо жителями-членами ТГ в рамках МСВ. Це дає змогу побудувати відповідну систему координат, базисом якої виступає МСВ та в межах якої людина відіграє ведучу роль і має основоположне інструментально-технологічне та діяльнісно-функціональне значення. Стратегічним розвитком такої системи координат буде виступати саме децентралізація, як процес, що супроводжується перерозподілом владних повноважень з рівня виконавчої влади на рівень МСВ, в результаті якого суттєво розширюється компетенційна база локальної демократії, включаючи органи місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що істотно підвищує їх реальні можливості у вирішенні питань місцевого значення в інтересах ТГ та їх членів, а також трансформується в бік розширення та вдосконалення правовий статус інших суб'єктів системи МСВ, насамперед, ТГ, що істотно впливає на процес формування у самої громади та її членів відповідної мотивації та агітюдю (поведінкової установки) до участі в МСВ як свідомих і активних суб'єктів.

Отже, запропонована нами теоретична конструкція відносно позиції людини в системі МСВ в умовах децентралізації може бути визначена з наступних та різних характерологічних позицій, а саме:

А) соціальної – ТГ фактично уособлює локальний соціум, члени якого існують в умовах МСВ. Децентралізація акцентує увагу на основоположних напрямках діяльності ОМСВ, їх функціях щодо вирішення питань місцевого значення в інтересах ТГ та її членів – отже, людина виступає основним бенефіціаром набуття соціальних благ в умовах децентралізації;

Б) екзистенційної – ця характерологічна позиція лежить в основі інтеграційних інтенцій людей-членів людської спільноти, що спонукає їх об'єднуватись на територіальному рівні у відповідні колективи – ТГ. Такі інтенції носять об'єктивний характер, бо тільки в межах ТГ в рамках місцевого самоврядування людина може вирішити основоположні питання свого існування та функціонування, бо ТГ є природною сферою де людина реалізує свій життєвий цикл – отже, в умовах децентралізації, в процесі зростання організаційних і ресурсних повноважень і можливостей ОМСВ підвищується якісний стан життєвого циклу конкретної людини;

В) телеологічної – ця характерологічна ознака має стратегічне значення в контекстуальному вирішенні місцевим самоврядуванням питань формування і функціонування демократичної правової державності – бо її основною телеологічною домінантою є демократизація державного і суспільного життя, вдосконалення загальнодержавних і локально-регіональних механізмів захисту і охорони прав, свобод і обов'язків людини – отже, людина в умовах децентралізації, що прискорює ці процеси, робить їх системними та незворотними, набуває ролі основного суб'єкта-об'єкта трансформованої державності, що несе в собі могутню гуманістичну та гуманітарну домінанту та скерує ці характеристики на існування і функціонування інституцій держави, її службових і посадових осіб, а також активно сприяє

формуванню інституцій громадянського суспільства, де людина може вільно обирати свою поведінку згідно своїм інтересам.

Г) аксіологічної – зазначена характерологічна ознака окреслює ціннісний потенціал процесів самоорганізації, самодіяльності і самоврядування, що виникають в рамках демократичної правової державності та основним провідником яких є людина – в умовах децентралізації, що є могутнім стимулюючим фактором, зазначені процеси самоорганізації, самодіяльності і самоврядування стають не тільки більш активними та досконалішими – вони стають об’єктивно необхідними та набувають іманентного значення, – отже цінність МСВ та децентралізації проявляється в розширенні реальних можливостей людини для участі в самоврядних процесах, що стає іманентною ознакою демократичної держави і суспільства.

Г’) гносеологічної – ця характерологічна ознака демонструє нам можливості МСВ в контекстуалізації більш глибокого пізнання процесів формування інтенцій та атитюдів людини, що функціонує в рамках ТГ. Децентралізація сприяє інтенсифікації пізнання таких процесів через розширення об’єктної бази компетенційних повноважень ОМСВ – розширення та вдосконалення такої бази демонструє нові або більш інваріантні напрями існування і функціонування людини в рамках ТГ.

Д) праксеологічної – ця ознака напряму пов’язана з втіленням доктринально-теоретичних та методологічних засад МСВ, локальної демократії, охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина в МСВ його органами і суб’єктами, включаючи й ТГ – в життя, тобто в повсякденну діяльність ОМСВ та інших суб’єктів системи МСВ. Децентралізація є могутнім праксеологічним фактором, що стимулює та трансформує діяльність ОМСВ за рахунок розширення їх повноважень, що супроводжується перерозподілом і ресурсного забезпечення таких повноважень (матеріального, фінансового, кадрового, організаційного, нормативного тощо), – отже можна стверджувати, що конкретна людина в контекстуалізації праксеологічної характерологічної ознаки набуває все більшого соціального значення, а її роль в процесах організаційного та організаційно-правового та іншого ресурсного забезпечення МСВ невинно зростає – бо саме вона є кінцевим вигодонабувачем ефективної діяльності ОМСВ, його інших органів та суб’єктів.

Е) ідеологічної – ця ознака в досліджуваному аспекті несе в собі стратегічний характер, бо виступає невід’ємною складовою частиною державної ідеології та державної політики, що базується на визнанні демократичних цінностей, прав і свобод людини, реалізації ефективної соціальної політики, принципів верховенства права і виконання міжнародних договорів. Саме в таких умовах, з дозволу держави та за її сприяння виникає соціально-правовий інститут МСВ, що дозволяє жителям-членам ТГ вирішувати їх екзистенційні інтереси в рамках державно організованого соціуму, які, хоча й не співпадають з інтересами держави, але й не суперечать їм [4, с. 37]. Людина в рамках самоврядної – муніципальної ідеології має всі можливості для гармонійного розвитку, соціалізації, в тому числі й



---

правової, а також володіє всіма конституційними правами, свободами і обов'язками, що переважно реалізуються саме в межах ТГ. Децентралізація, що посилює процеси самоорганізації, позитивно впливає на ідеологічне забезпечення і супроводження муніципальної політики держави, як одного з основоположних видів політики державної, і скеровує свої здобутки на вдосконалення правового статусу як ОМСВ, так й ТГ та людини в сфері МСВ, формуючи муніципально-правовий статус людини, що фактично виступає самим масовим в кількісному вимірюванні правовим статусом людини.

Є) наративної – ця характерологічна ознака напряму пов'язана з організацією та реалізацією муніципально-правового життя в умовах повсякденності, коли формуються основні смисли та ідеї існування і функціонування людини в межах локального соціуму. Децентралізація як феноменологічна ознака перемін та трансформації соціуму, створює нові можливості як кількісного, так й якісного характеру, для виникнення нових смислів, ідей, пріоритетів муніципального життя, що робить людину в цьому контексті основним творцем змін та основним споживачем таких змін.

Ж) конотаційної – ця ознака напряму пов'язана з різноманіттям життя людини, що протікає в рамках її життєвого циклу в межах ТГ в умовах МСВ – саме тоді на основі пізнання та формалізації нових життєвих форм існування людини – як індивідуума, так й, одночасно, члена територіальної спільноти, – виникають нові можливості як для ТГ, так й для її членів-жителів з позицій вирішення їх життєвих настанов та потреб – тобто, знаходячись в рамках МСВ та в межах ТГ, людина вирішує не тільки питання своєї життєдіяльності, що носять повсякденний характер, тобто напряму пов'язані з отриманням і споживанням комунальних послуг, одночасно й вирішуючи питання середньо стратегічного значення – щодо своєї освіти, забезпечення житлом, роботою, соціальним захистом тощо, а й вирішує в контексті наведених вище питань й проблематику загальностратегічного плану – відносно подальшого існування людських поселень, ролі територіальних спільнот в організації повсякденного сучасного і майбутнього життя, питання комунікаційних відносин в системі координат «людина – ТГ – держава – світ». Тобто, саме децентралізація з її багатоплановими можливостями в контексті розширення кола питань місцевого значення, продукує, формує, надає та відтворює додаткові конотаційні можливості людини, що роблять її життя більш усвідомленим, цілеспрямованим, повноцінним, таким, що має відповідні телеологічні домінанти, – для досягнення яких необхідно освоїти і досягати відповідних духовних, професійних, фізичних та інших висот і ідеалів.

З) колабораційної – наведена ознака володіє комплексною характеристикою, бо скерована на детермінацію колективного співробітництва жителів-членів ТГ та сприяння такій комунікації, що у підсумку дає можливість характеризувати та розуміти ТГ як соціальний колектив, що є об'єднаним загальними цілями, а також історичними, географічними та іншими ментальними рисами. В умовах децентра-



лізації, що фактично сприяє посиленню ментальних характеристик територіальної спільноти, можна відмітити як зростання ініціативної та мотиваційної ролі всього колективу, так й окремих його членів. Тобто, саме в колабораційній взаємодії риси окремої людини проявляються та відтіняються на фоні всього колективу, – більш того, це створює оптимальні умови для вивчення та запозичення колективного та індивідуального досвіду локального життя окремими членами ТГ.

И) методологічної – ця характерологічна ознака, що, однозначно, сприяє визначенню позиції людини в МСВ в контекстуалізації її внутрішньо організаційних поведінкових настанов та технологічно-функціональних засобів освоєння та пізнання соціальної реальності, тому вона носить важливий інституційно-структурний та технологічний характер. Завдяки неї можна визначити сукупність методів, за допомогою яких пізнаються не тільки глибинні процеси та закономірності існування та функціонування людських спільнот в умовах самоорганізації, а й рольові позиції конкретної людини в системі МСВ (від жителя-члена ТГ до члена родини, трудового колективу, інших груп і асоціацій, суспільних об'єднань, груп по інтересах тощо) в умовах самодіяльності та самовизначення – і таких методів є безліч (соціологічні, логічні, фізичні, фізіологічні, психічні, психологічні, математичні, юридичні, порівняльні тощо).

І) комунікативної – ця ознака є основоположною характерологічною ознакою самоорганізації, самодіяльності, самоврядування (по наростаючій шкалі самоідентифікації людини, її асоціацій), коли формуються і складаються ТГ, що базуються на основі контактів між людьми, які є об'єктивно необхідними, враховуючи їх скерованість на здійснення колективних або індивідуальних, індивідуально-групових дій, метою яких є досягнення відповідних цілей, що мають соціальне значення. В умовах децентралізації, коли об'єктивно зростає перелік соціальних благ на основі наданих ОМСВ нових повноважень та їх ресурсного забезпечення, комунікативна взаємодія між членами ТГ також зростає, акцентуючи увагу на соціальній активності людини, що стоїть в основі її як ініціатор, організатор, виконавця та вигодонабувач (бенефіціар).

Ї) господарської – ця ознака пов'язана з ініціативною, організаційною, організаційно-правовою, координуючою діяльністю ОМСВ та індивідуальною, груповою, колективною діяльністю жителів-членів ТГ з формування та створення системи існування та функціонування, а також системи розвитку та вдосконалення проживання в рамках локального соціуму. Тобто, людина, виходячи зі своїх екзистенційних настанов та інтересів, а також з об'єктивних колективних потреб здійснює телеологічно обгрунтовану діяльність для створення відповідних умов свого існування в рамках ТГ – на практиці це знаходить свій прояв у створенні місцевого господарства. Децентралізація інтенсифікує не тільки нормативно-владні відносини, а й сприяє формуванню нових, чи посиленню старих економічних відносин, що існують в рамках ТГ, її місцевого господарства, – причому в таких умовах починає розвиватися приватна ініціатива, підприємництво, виникають підприємницькі структури та інші інституції місцевої економіки, що напряму вплива-

---

ють на людину, її групи та асоціації в економічному, соціальному, нормативному і політичному аспектах.

Резюмуючи, необхідно зазначити, що наведені процеси детермінуються та активізуються реформуванням системи державної влади і державного управління та муніципальною реформою в Україні, що насамперед має на увазі децентралізацію (передачу повноважень державної публічної влади на більш нижчий рівень управління) та деконцентрацію (передачу повноважень органу виконавчої влади в самоврядні повноваження ОМСВ) повноважень державної публічної влади. Результатом таких процесів повинні стати не тільки набуття ТГ реальної правосуб'єктності, суттєве розширення компетенції ОМСВ в різних сферах соціального життя в контексті поліпшення насамперед економічного і фінансового стану існування і функціонування ТГ, формування їх сталого правового статусу, а також значна модифікація правового статусу жителя-члена ТГ, – особливо через зростання його мотивації та формування стійкого атигнуду на участь в МСВ, починаючи з самого раннього етапу соціалізації особистості, формування реальних можливостей його участі в МСВ та реального впливу на діяльність органів, що сформовані самою громадою, тобто формування «муніципальної людини».

Звідси, можна охарактеризувати «муніципальну людину» не просто як пасивного статиста (спостерігача) локального соціуму, а фізичну особу, що не враховуючи її правовий стан, свідомо та ініціативно здійснює свій життєвий цикл в умовах повсякденності в рамках територіальної спільноти людей, об'єднаних загальними історичними і сучасними екзистенційними інтересами, цінностями і потребами, що можуть бути реалізованими тільки в умовах МСВ, завдяки спільній синергетичній діяльності людини, ТГ, ОМСВ та інших суб'єктів та органів МСВ, які входять до його системи, що здійснюється на принципах самоорганізації, самодіяльності, самокерованості та самоврядування, з метою створення належних умов для супроводження і забезпечення існування та функціонування людського осередку, що має телеологічну домінанту щодо продовження існування та подальшого розвитку людської цивілізації.

Децентралізація, що дає нові можливості для розвитку людини та її асоціацій в умовах МСВ, фактично виступає двигуном якісних трансформаційних змін як локального соціуму в особі ТГ, так й їх членів – жителів, що існують та функціонують в умовах МСВ.

*Література та використані джерела:*

1. Хантингтон С. *Третья волна. Демократизация в конце XX века.* – М.: РОС-СПЭН, 2003. 368 с.
2. *Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року.* – Рада Європи, 2005. 12 с.
3. *Конституція України 1996 року*// Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Баймуратов М. А. *Международное сотрудничество органов местного са-*

*моуправления Украины: дисс... д-ра юрид. наук. Специальность 12.00.02 – конституционное право. – Одесса, 1996. 498 с.*

*Лебідь Т.І.,  
завідувач навчальної лабораторії, кафедри кримінального права, процесу  
та криміналістики Академії праці, соціальних відносин і туризму*

## **ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується постійним підвищенням ролі інформаційних ресурсів в усіх сферах його життєдіяльності, особливо в галузі управління на рівні місцевого самоврядування.

Сьогодні стає все більш актуальною необхідність зміни поглядів посадових осіб органів місцевого самоврядування на проблему створення і функціонування інформаційної інфраструктури, відхід від вузького розуміння потреб інформаційного забезпечення діяльності місцевих органів влади та від звичайного копіювання повідомлень інших прес-служб вищого рівня.

Громадянське суспільство очікує від посадовців місцевого самоврядування ефективного використання інформаційних технологій у професійній діяльності, впровадження та адаптації стрімких змін інформаційного середовища у свою діяльність, здатності до саморозвитку, вміння знаходити ефективні шляхи вирішення управлінських завдань за допомогою інформаційних технологій.

Ефективна діяльність системи місцевого самоврядування можлива за умови запровадження широких інформаційних зв'язків між органами місцевого самоврядування, державними управлінськими структурами і населенням (громадськістю). У свою чергу, ефективний розвиток громадянського суспільства потребує відкритості, прозорості та доступності місцевих органів влади.

Правдива та повна інформаційна діяльність органів місцевого самоврядування є необхідною умовою існування та розвитку незалежної держави. Саме від цієї спроможності на підставі отриманої інформації залежить майбутнє країни. Зусилля щодо інформування населення про діяльність органів місцевого самоврядування значно впливають на становлення громадянського суспільства, насамперед, через формування відповідних громадських настроїв і уподобань [3]. Саме інформаційній сфері науковці відводять пріоритетну роль у формуванні свідомого громадянського суспільства та взагалі майбутнього країни.

Часто саме органи місцевого самоврядування несуть найбільшу відповідальність за суспільні настрої. І хоча їх інформаційні служби керуються принципами державної інформаційної політики, вони все ж мусять вміти подати інформацію так, як буде

---

більш доступно й зрозуміло для жителів того чи іншого регіону, міста, області.

Тому одним із пріоритетних напрямів державної політики сьогодення є спрямування діяльності органів місцевого самоврядування в умовах формування інформаційного суспільства та активного впровадження інформаційних технологій, орієнтування рад та їх виконавчих органів на використання новітніх засобів у роботі з інформацією. При цьому актуальними стають питання вдосконалення та уніфікації процесів одержання, прийняття, використання, передачі, зберігання інформації, яка є базою інформаційних відносин органів місцевого самоврядування з громадськістю; висуваються нові вимоги до пошуку та аналізу інформації з метою прийняття управлінських рішень, спрямованих на розв'язання проблем життєдіяльності територіальної громади та реалізацію її інтересів; актуалізується процес розповсюдження інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема через їх веб-сайти, для забезпечення прозорості, відкритості функціонування рад та їх виконавчих органів, підвищення оперативності та ефективності їх поточної роботи.

Втім аналіз практичної діяльності органів місцевого самоврядування свідчить, що однією з причин, що впливає на зниження рівня їх інформаційного забезпечення, є надання переваги одному джерелу інформації (часто це органи державної влади) та певне ігнорування інших, зокрема регіональних засобів масової інформації. При цьому інформаційні потоки здебільшого складаються з директивної інформації, а наявність у них суспільної інформації обмежено [1].

Не зважаючи на це, протягом останніх років спостерігається тенденція до зростання обсягу інформації у вигляді звернень громадян. Цьому сприяє робота електронних приймалень. На сьогодні процедура одержання та опрацювання електронних звернень громадян є досить добре врегульованою на законодавчому рівні завдяки чітко прописаним нормам та правилам у Законі України «Про звернення громадян» [2].

Однак питання визначення обсягів інформаційних потоків органів місцевого самоврядування продовжує потребувати особливої уваги. Адже надмірний обсяг або недостатня кількість інформації робить процес прийняття управлінського рішення довготривалим та складним. Тому інформаційний потік повинен формуватися відповідно до компетенції органів місцевого самоврядування та їх основних завдань та функцій.

Також в умовах переходу до інформаційного суспільства актуальним для органів місцевого самоврядування стає активне використання новітніх технологій. Комп'ютеризація робочих місць, постійне оновлення інформації, представленої на власному веб-сайті, діяльність електронної приймальні. Впровадження систем електронного документообігу повинно сприйматись радами та їх виконавчими органами як обов'язкове виконання поточних завдань. А посилення стану відкритості та прозорості функціонування органів місцевого самоврядування та їх зв'язку з територіальною громадою можливо за рахунок надання електронних адміністративних послуг через власний веб-сайт, організацію та проведення Інтернет-конференцій, онлайн-форумів, онлайн-опитувань.

Успішна реалізація цих завдань потребує певного рівня комп'ютерної та інформаційної грамотності працівників виконавчих органів рад. В цьому напрямі важливе значення має як відвідування курсів підвищення кваліфікації, так і організація практичних занять з питань інформатизації в межах органів місцевого самоврядування. Це дозволить підвищити рівень якості інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, вплине на формування більш гнучкої та ефективної системи управління.

Підвищити ефективність співпраці між органами місцевого самоврядування та громадськістю можна шляхом запровадження системного партнерського діалогу, залучення місцевих засобів масової інформації для широкого інформування про результати спільної діяльності, розвитку систематичного двостороннього інформаційного обміну, запровадження практики замовлення громадським організаціям чи неурядовим аналітичним центрам соціологічних досліджень і моніторингу громадської думки з ключових питань місцевого розвитку. Це зробить роботу органів місцевого самоврядування більш прозорою, наповнить управлінські рішення інформацією про інтереси і потреби громадян, а значить, зробить їх більш обґрунтованими і реалістичними, здатними повернути довіру громадян до влади.

*Література та джерела інформації:*

1. *Організаційно-правові засади й механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування України в період підготовки і здійснення реформ: наук.-метод. розробка / авт. кол. : В. М. Дрешипак (кер.), В. С. Романов, Т. М. Брус [та ін.]. – К. : НАДУ, 2008. – 40 с.*

2. *Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.*

3. *Тарасенко Р. Б. Інформаційне право: навч.-метод. посіб. / Р. Б. Тарасенко; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 512 с*

**Ткаченко В.В.,**  
**адвокат АО “Курчин і Партнери”, аспірант кафедри конституційного,**  
**адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних**  
**відносин і туризму**

## **ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ СІМЕЙ**

Обов'язок держави щодо охорони інститутів сім'ї, дитинства, материнства і батьківства проголошено у Основному законі, а механізм реалізації передбачено у галузевому законодавстві. Органи державної влади та місцевого самоврядування наділення повноваженнями щодо забезпечення прав сімей та їх соціального захисту.

Відповідно до статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від

---

21 травня 1997 року № 280/97-ВР до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження у сфері соціального захисту населення, які можна віднести до забезпечення прав сімей. Зокрема, такі повноваження поділяються на:

а) власні (самоврядні) повноваження: встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва; та

б) делеговані повноваження: забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов багатодітних сімей; влаштування в будинки, дітей, що залишилися без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян; вирішення відповідно до законодавства питань надання соціальних послуг особам та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, забезпечення утримання та виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах; вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства; 4) вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування [1].

Зазначені вище повноваження можна також умовно поділити на такі: 1) загальні, які стосуються соціального захисту усіх верств населення (можуть бути як власні так і делеговані повноваження); 2) спеціальні, які торкаються виключно захисту прав сімей.

Також вказані повноваження можна класифікувати за ознакою надання матеріальної допомоги (наприклад, подання допомоги багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків) та повноваження без здійснення матеріального забезпечення (наприклад, вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування, влаштування в будинки, дітей, що залишилися без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян).

У ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811-XII визначено, що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та об'єднання громадян за рахунок власних коштів можуть запроваджувати додаткові види допомоги та встановлювати доплати до державної допомоги сім'ям з дітьми [2].

Відповідно до Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 року № 2342-IV встановлено, що органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань щодо встановлення опіки і піклування, створення інших передбачених законодавством умов для виховання дітей, які внаслідок смерті батьків, позбавлення батьків батьківських прав, хвороби

батьків чи з інших причин залишилися без батьківського піклування, а також для захисту особистих, житлових і майнових прав та інтересів дітей та осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також органи місцевого самоврядування за місцем знаходження житла дітей несуть відповідальність за збереження житла і повернення його дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування [3] тощо.

Аналіз вказаних повноважень приводить до думки, що багато з них пов'язані із надання відповідного матеріального забезпечення багатодітним сім'ям та таким, які перебувають у складних життєвих обставинах. Реалізація цих повноважень значною мірою залежить від наповнення місцевого бюджету, тому викликає багато складнощів.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі-Концепція) схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р зазначається, що основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: об'єктів соціального та культурного призначення [4]. У цій Концепції бачимо, що йдеться про загальні повноваження у сфері соціального забезпечення, однак про спеціальні, які стосувалися прав сімей, мова не ведеться. Вважаємо, що при прийнятті таких базових документів, важливим є визначення і спеціальних повноважень, тому вказану Концепцію слід доповнити такими щодо допомоги сім'ям.

Порядок взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів та установ під час забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати їх життю та здоров'ю затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 р. № 800 визначає механізм взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, інших закладів та установ під час забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, виявлення випадків жорстокого поводження з ними, виникнення безпосередньої загрози їх життю або здоров'ю [5]. Вказані положення Порядку є важливими, оскільки питання взаємодії органів публічної влади залишаються складними та фрагментарними. Тому слід виписувати доволі чітко, що мають роботи ці органи та гарантії їх ефективної взаємодії.

Отже, органи місцевого самоврядування мають повноваження щодо забезпечення прав сімей, які можна класифікувати на: власні та делеговані; загальні та спеціальні; за ознакою надання матеріальної допомоги та повноваження без здійснення матеріального забезпечення. Вказані повноваження відносяться до сфери соціального захисту населення. Реалізація повноважень щодо забезпечення прав сімей органами місцевого самоврядування залежить від наповнення місцевого бюджету та державного фінансування.

*Література та використані джерела:*

1. *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>.  
(Дата звернення: 25.10.2019).

2. Про державну допомогу сім'ям з дітьми. Закон України від 21 листопада 1992 року № 2811-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12?find=1&text=%F1%E0%EC%EE%E2%F0%FF%E4#w13>. (Дата звернення: 25.10.2019).

3. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Закон України від 13 січня 2005 року № 2342-ІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>. (Дата звернення: 25.10.2019).

4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р ІV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (Дата звернення: 25.10.2019).

5. Порядок взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів та установ під час забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати їх життю та здоров'ю: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 р. № 800. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/800-2018-%D0%BF>. (Дата звернення: 25.10.2019).

**Римаренко І.В.,  
старший викладач кафедри цивільного, трудового та господарського  
права Академії праці, соціальних відносин і туризму**

## **ВІЧЕ ЯК ФАКТОР ВПЛИВУ МІСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ КИЇВСЬКОЇ РУСІ**

Віче – це народні збори дорослого чоловічого населення міст Київської Русі для вирішення важливих питань зовнішньої та внутрішньої політики

[ 1, с.111]. Сам інститут віче формується в V-VІ столітті в період військової демократії, як слов'янські племінні збори, коли влада належала об'єднанню чоловіків-воїнів племені [2, с.331-332]. Починаючи з IX – X століття віче виступає у виняткових випадках, коли в житті Києва настає кризова ситуація.

Право скликати віче мали князь, посадник, митрополит чи самі містяни, у Києві воно відбувалося на Подолі, там де знаходиться торжище або біля Турової божиці. Торг – це центр економічних та суспільних відносин, тут проходять значні інформаційні потоки, тому містяни використовують його для своїх зборів. Це саме багатолюдне місце в Києві, поруч резиденції Київського митрополита та Великого князя Київського.

Вперше з терміном «віче» ми зустрічаємося у «Повісті минулих літ», в 997 році, коли печеніги оточили місто Білгород під Києвом. Тоді на віче вирішувалось питання про здачу міста на милість ворога [с.87 -88].

У період централізованої монархії князів Володимира та Ярослава, віче мало незначний вплив, бо більшість питань вирішувалось князем та боярською радою.

Тоді віче виступає як орган місцевого самоуправління і вирішує питання локального характеру. Але з періодом роздрібленості держави, віче займає значне місце і активно впливає на державні процеси. Яскравим прикладом стає повстання киян в 1068 році, коли вони вимагали від князя Ізяслава битися з половцями, не отримавши відповіді приймають рішення на віче і звільняють князя Всеслава з темниці. Князі Ізяслав і Всеволод тікають з Києва, а князь Всеслав стає правити в Києві. Після втечі князя Всеслава, під час наступу поляків та князя Ізяслава на Київ, саме віче звертається до князів Святослава і Всеволода, пропонуючи їм владу в Києві [3, с.120-123]. Після зайняття Києва, Ізяслав спеціально переносить торг на Гору ближче до свого двору, щоб контролювати віче.

Значним проявом впливу віче на дії князів є випадок з осліпленням князя Василька Тербовлянського. Володимир Мономах ініціював з'їзд князів у місті Любечі у 1097 році, де було розглянуто принцип князівської вотчини. Також було закріплено вотчинні землі за певними гілками князівського роду, де вони могли переходити в спадок.

Частина князів учасників зїзду отримала мінімальні наділи і знову спалахнула запекла усобиця. Під час цього, за наказом князів Давида Ігоровича і Святополка Ізяславовича, було осліплено тербовлянського князя Василька. Дізнавшись про це, князі Володимир Мономах, Олег Святославович та Давид Святославович оточили військом місто Київ і вимагають від князя Київського Святополка, признати свою вину та пояснити за що було осліплено їх родича, князя Василька. Переляканий Святополк хотів втекти, але кияни зібравшись на віче зупинили його і послали послів до князів, що хотіли перейти Дніпро та напасти на Київ. Посли князівського віче, митрополит і вдова князя Всеволода, мачуха Володимира Мономах, прийшли до князів і « молили його і передавали благання киян – укласти мир і берегти землю Руську. І битися з поганими» [3с.160]. Князі зупинили наступ на Київ і змусили князя Київського Святополка схопити князя Давида Ігоровича, який був організатором осліплення. Князь Давид закритися у місті Володимир-Волинський, який був оточено військами князів Володара та Василька Тербовлянського. Брати звернулися до городян з вимогою видати людей винних в осліпленні князя Василька. Городяни зібрали віче, яке прийняло рішення видати намовників, а якщо князь не захоче їх видати, відкрити ворота в місто, бо захищати князя вони не будуть [3, с.162]. Після цього було укладено мир між князями, а трьох намовників було повішено.

У 1113 році в Києві вмирає князь Святополк і на другий день після похорон, Київське віче приймає рішення просити князя Володимира Мономаха на Великого князя Київського [4, с.54]. Зазвичай, коли містяни запрошували князя зайняти княжий стіл, то вони складали певний договір, який сторони скріпляли присягою. Після укладення договору між князем та віче, містяни визнавали владу князя, вони могли критикувати чи схвалювати дії князя, але не могли видавати закони чи визначати свою політику щодо державних проблем. Загалом на Київському віче виступали ремісники та міська купецька знать [5, с.52].

---

Так віче впливало на ряд питань зовнішньої та внутрішньої політики Київської Русі, але не завжди князі визнавали волю віче. Найбільш активно розглянута діяльність віче літописцями у Києві у 12 столітті, це період політичної та соціальної нестабільності. Але навіть у такий загрозливий для держави період, віче не отримало конкретних форм, постійних функцій, воно залишається явищем екстраординарним [6,с.80].

Можна зробити висновок, що за період X-XIII століть, віче не перетворилося на певні інституції і залишилося зібраннями хаосу та емоцій. Віче проявляло свою діяльність, коли князем київським ставав новий кандидат, втручаючись у боротьбу претендентів, виганяючи чи запрошуючи більш симпатичного на думку городян князя. Але поступово зміни князя проходять без участі віче, хоча самі князі признають за вічем право впливу на питання про вибори князя, але віче не втручалось коли городяни вважали, що вони не зможуть вплинути на хід подій, або городяни не були зацікавлені ні в одному кандидаті на посаду князя київського.

Тим більше все управління знаходиться в руках князя та його дружини, віче не впливало на звичайний хід подій в управлінні міста.

Воно мало випадковий характер, бо збиралися на нього в загалом ті містяни, що знаходилися поруч в момент скликання віче. Це надзвичайний орган влади, який мав силу лише в момент, коли князь і боярська рада були неспроможні утримати владу в руках.

*Література та використані джерела:*

1. Павленко Ю.В. *Передісторія давніх русів у світовому контексті* / Ю.В.Павленко. – К: Фенікс, 1994. – 399 с.
2. Гупало К.Н. *Подол в древнем Киеве* / К.Н.Гупало. – К: Наукова думка, 1982. - 127 с.
3. *Повість минулих літ*. - К : Веселка, 1982. – 226 с.
4. Аркас М.М. *Історія України – Русі* / М.М.Аркас. – К: Вища школа, 1993. -414 с.
5. Субтельний О. *Україна : Історія* / О.Субтельний О. – К: Либідь, 1991 – 512 с.
6. Грушевський М.С. *Очерк истории украинского народа* / М.С. Грушевський - К: Либідь, 1990 – 400с.

*Дамбіс В.І.,  
студент магістратури Академії праці, соціальних відносин і туризму*

## **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ОСВІЧЕНОСТІ НАСЕЛЕННЯ ТА КОМПЕТЕНТНОСТІ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ В МЕЖАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

На даному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні існує проблема недостатньої правової освіченості громадян щодо можливостей захисту своїх прав у сфері трудових відносин, а саме щодо забезпечення таких прав інспекторами праці. Постає питання і про рівень компетентності інспекторів праці в Україні, оскільки

в органах місцевого самоврядування окремі посади для інспекторів можуть не вводитися, як правило посадові обов'язки покладаються на працівника який вже обіймає посаду. Тобто дані обов'язки можуть покладатися на осіб, які навіть не мають необхідної освіти. І ці питання можна підіймати на рівні всієї України. Ця проблема є актуальною та, одночасно, новою для вивчення, хоча б спираючись на те, що досліджень цих проблем детально ніхто не проводив, але вони дійсно існують.

В наш час трудові відносини не є досконалими і доволі часто виникають конфлікти між роботодавцями та працівниками. Конфлікти можуть виникати, наприклад з питань неналежної оплати праці, нелегальної зайнятості, тощо. Працівники, як би прикро це не звучало, доволі рідко звертаються за захистом своїх прав саме до інспекторів праці, як представників органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, існує декілька причин: недовіра до інспекторів праці, відсутність їх авторитету серед працівників, відсутність усвідомлення про те хто ж такі інспектори праці та розуміння того, чим все таки такі інспектори займаються і як наслідок низький рівень звернень за захистом своїх трудових прав.

На сьогодні відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо здійснення контролю за: охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах. [1]

Також починаючи з 30 серпня 2019 року набрав чинності новий Порядок здійснення державного контролю, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 № 823, де передбачено наявність у складі виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад інспекторів праці. У їх повноваженнях - здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю в частині легалізації трудових відносин, мінімальних державних гарантій оплати праці та своєчасності виплати заробітної плати, тощо.

Хто ж такі інспектори праці? Інспекторами праці є посадові особи Держпраці та її територіальних органів, а конкретно в нашому випадку посадові особи виконавчих органів рад, посадовими обов'язками яких передбачено повноваження щодо здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю. [2]

Заходи контролю за додержанням законодавства про працю здійснюються інспекторами праці виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад з питань своєчасної та у повному обсязі оплати праці, дотримання мінімальних державних гарантій в оплаті праці, оформлення трудових відносин у формі інспекційних від-

---

відувань та невізних інспектувань, що проводяться інспекторами праці.

Інспекційні відвідування проводяться інспекторами праці з визначеного порядком переліку підстав, але при вивченні проблеми варто приділити увагу проведення інспекції за зверненням працівника про порушення стосовно нього законодавства про працю.

Таким чином зростає роль органів місцевого самоврядування у питаннях контролю за дотриманням законодавства у сфері праці та зайнятості.

Але вищезазначені проблеми мають місце в реальному житті - саме в конкретних прикладах і мають вплив на розвиток місцевого самоврядування. Працівники, при виникненні конфліктів з роботодавцями щодо порушених трудових прав і при виникненні бажання захисту таких прав, в першу чергу думають про звернення не до інспекторів праці на місцях, а швидше до територіальних управлінь Держпраці. З цього випливає саме проблема недостатньої проінформованості населення щодо наявності таких інспекторів праці в органах місцевого самоврядування. Тому потрібно шукати механізми та методи щодо інформування та ознайомлення, підвищення рівня правової освіченості громадян, а саме конкретної групи населення – працівників. Можливим вирішенням даної проблеми є те, що органи місцевого самоврядування безпосередньо через інспекторів праці можуть проводити інформаційну роботу в межах повноважень на відповідній території. Така інформаційна робота має бути направлена як на працівників щодо ознайомлення щодо питань з яких можна звертатися до інспекторів праці, так і для роботодавців, для того щоб вони дотримувалися забезпечення встановлених законодавством прав працівників.

Інша проблема полягає в тому випадку, якщо працівник все таки звернувся до інспекторів праці в рамках органів місцевого самоврядування і те в якому обсязі такі посадова особа в змозі забезпечити захист трудових прав. Адже рівень компетентності таких інспекторів праці, як вже зазначено не завжди відповідає сучасним реаліям. В такому випадку варто приділити більше уваги для підготовки таких інспекторів, механізмам захисту прав працівників, а також виділення окремої посади інспектора праці в органах місцевого самоврядування.

*Література та використані джерела:*

1. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97 – ВР. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (Дата звернення 30.10.2019).

2. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 № 823 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF>. (Дата звернення 30.10.2019).

**ТРЕТЯ ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА  
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ  
МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА  
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ:  
ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, НАУКОВЦІВ,  
ПРОФСПЛОК ТА ГРОМАДСЬКОСТІ**

**Збірник тез доповідей**

За загальною редакцією: Слобожана О.В., Кравченка В.В.

Виготовлено ТОВ «Ок-поліграф».  
Київ, вул. І. Дяченка, 20

Підписано до друку з оригінал-макету 26.11.19 р.  
Формат 64x90/16 Гарнітура Times New Roman. Папір офсетний.  
Наклад 100 прим.