

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА
ІМЕНІ В. М. КОРЕЦЬКОГО НАН УКРАЇНИ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ
ПРОБЛЕМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
в Україні

Монографія

*За редакцією доктора юридичних наук,
професора О. В. Батанова*

Київ
ТАЛКОМ
2021

УДК 342.25(477)
К64

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України (протокол № 11 від 23 листопада 2021 р.)

Рецензенти

Н. М. Пархоменко – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, член-кореспондент НАПрН України, вчений секретар Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

Н. В. Верлос – доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету

Колектив авторів

Ю. С. Шемшученко, акад. НАН України – передмова, післямова (у співавт.); **О. В. Скрипнюк**, акад. НАПрН України – передмова, післямова (у співавт.); **О. В. Батанов**, д. ю. н. – підр. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 (у співавт.), 2.8 (у співавт.), 3.1 (у співавт.); **О. Ф. Андрійко**, д. ю. н., член-кор. НАПрН України – підр. 3.2 (у співавт.); **В. О. Антонов**, д. ю. н. – підр. 3.7; **О. А. Банчук**, к. ю. н. – підр. 2.6; **Н. М. Батанова**, к. ю. н. – підр. 1.4 (у співавт.), 3.6; **Р. Б. Бедрій**, к. ю. н. – підр. 2.7; **Н. В. Воротіна**, к. ю. н. – підр. 2.3; **М. Є. Гайдар** – підр. 2.4; **В. А. Дерезь**, к. ю. н. – підр. 3.5; **Т. А. Костецька**, к. ю. н. – підр. 3.4; **В. В. Кравченко**, к. ю. н. – підр. 2.8 (у співавт.); **А. Р. Крусян**, д. ю. н. – підр. 3.3; **В. П. Нагребельний**, к. ю. н., член-кор. НАПрН України – підр. 3.2 (у співавт.); **Н. Л. Омельченко**, к. ю. н. – підр. 3.1 (у співавт.); **М. О. Пухтинський**, к. ю. н. – підр. 2.1, 2.2; **В. П. Тимошук**, к. ю. н. – підр. 2.5.

Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні: монографія / за ред. доктора юрид. наук, професора О. В. Батанова; передмова академіка НАН України Ю. С. Шемшученка та академіка НАПрН України О. В. Скрипнюка. Київ: Талком, 2021. 498 с.

ISBN 978-617-8016-38-8

У монографії висвітлено доктринальні проблеми децентралізації влади як конституційно-правового феномена, концепту, міжнародного стандарту та об'єкта рецепції у конституційному праві. Досліджено основні напрями децентралізації влади в Україні та її особливості в контексті реформи місцевого самоврядування, реформи адміністративно-територіального устрою та адміністративної реформи. Розглядаються проблеми фінансової децентралізації. Висвітлюються питання взаємодії та взаємовідносин між органами публічної влади в умовах децентралізації. Проаналізовано питання інформаційного забезпечення та націобезпечного виміру децентралізації.

Розрахована на науковців, викладачів, політиків, депутатів місцевих рад, посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, усіх, хто цікавиться проблемами місцевого самоврядування та децентралізації влади.

УДК 342.25(477)

© Колектив авторів, 2021

© Інститут держави і права

імені В. М. Корецького НАН України, 2021

ISBN 978-617-8016-38-8

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 5

Розділ 1

ДОКТРИНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

- 1.1. Децентралізація як конституційно-правовий феномен та концепт 12
- 1.2. Децентралізація як історичне явище та процес 42
- 1.3. Децентралізація як міжнародний стандарт у конституційному праві 77
- 1.4. Децентралізація як об'єкт рецепції у конституційному праві 107

Розділ 2

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

- 2.1. Проблеми децентралізації в контексті реформи місцевого самоврядування 138
- 2.2. Проблеми децентралізації в контексті реформи адміністративно-територіального устрою 165
- 2.3. Проблеми фінансової децентралізації 191
- 2.4. Проблеми децентралізації в умовах об'єднання територіальних громад 219
- 2.5. Проблеми децентралізації у контексті надання адміністративних послуг 245
- 2.6. Проблеми децентралізації у сфері забезпечення правопорядку 258
- 2.7. Проблеми децентралізації у господарсько-економічній сфері 273

2.8. Проблеми децентралізації в столиці України – місті Києві	294
---	-----

Розділ 3

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Взаємовідносини між парламентом та суб'єктами місцевого самоврядування в умовах децентралізації.....	316
3.2. Проблеми децентралізації у системі виконавчої влади ...	342
3.3. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації	355
3.4. Інформаційне забезпечення децентралізації як стратегічний чинник реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади	386
3.5. Децентралізація та проблеми забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування.....	414
3.6. Проблеми конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні в умовах децентралізації ...	432
3.7. Проблеми децентралізації у контексті сучасних викликів і загроз національній безпеці та обороні	462
ПІСЛЯМОВА	490

ПЕРЕДМОВА

Події останніх років стали доволі знаковими для усіх, хто переймається проблемами децентралізації та місцевого самоврядування: практиків, науковців, експертів, політиків та ін. Адже тривають процеси об'єднання територіальних громад, започатковано реформу адміністративно-територіального устрою, відбулися суттєві зміни у сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування, надання адміністративних послуг на місцевому рівні тощо.

На часі – зміни до Конституції України в частині територіальної організації та децентралізації влади. Проект конституційних змін дає старт конституційній реформі державної виконавчої влади на місцях та усієї національної моделі місцевого самоврядування, розширює повноваження територіальних громад та модернізує порядок діяльності органів місцевого самоврядування, насамперед територіальні громади мають отримати широкі права включно з головним – ухвалювати будь-які рішення місцевого значення, регулювання яких держава не передала іншим органам; впроваджується модель сильного відповідального мера; на рівні областей і районів створюються самоврядні виконавчі органи замість державних адміністрацій; замість місцевих державних адміністрацій вводиться інститут префектів; вирішення конфліктів між префектом і органами місцевого самоврядування має відбуватися виключно в судовому порядку.

Водночас експертне обговорення змін до Конституції України виявило низку дискусійних питань, які залишаються відкритими до обговорення та переводяться здебільшого у політичну площину. Серед них проблема призначення префекта Президентом чи Урядом, його підзвітності і підпорядкованості; іменування адміністративних одиниць субрегіонального рівня (райони чи повіти), наявності або відсутності представницьких органів на рівні субрегіону, можливості утворення так званих міст-районів або міст-повітів; наявності або відсутності виконавчих комітетів у міс-

цевих радах чи функціонування тільки «сильного» мера та інші питання.

Отже, діалог між центральною владою та громадянським суспільством щодо майбутньої конституційної моделі місцевого самоврядування продовжується. Не стихають дискусії щодо змісту конституційно-проектних ініціатив у частині щодо децентралізації й у науково-експертному середовищі. Попереду – обговорення у парламенті відповідних (багато у чому доленосних для суспільства і держави) змін до Конституції України.

У силу цих та інших чинників доктринального та прикладного характеру конституційна реформа у частині щодо децентралізації об'єктивно зумовлює необхідність як концептуального аналізу проблем децентралізації з точки зору теорії конституційного права, міжнародних стандартів місцевого самоврядування та позитивного зарубіжного досвіду муніципальних реформ, а й усебічного доктринального осмислення перспективного розвитку муніципальної демократії та децентралізації влади в контексті конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної та інших реформ, які декларуються та ініціюються протягом останніх років.

Про актуальність представленого на розсуд читача дослідження свідчить низка факторів. Насамперед важливість проблематики формування та розвитку місцевого самоврядування, реалізації його конституційних принципів зумовлена нагальними потребами практики, утвердженням такої глобальної тенденції, як децентралізація влади, демократизація суспільних процесів, що поступово, але невідворотно охоплює все більш помітний масив у демократичних країнах світу, розгортається на теренах України з дедалі більшою активністю і перспективою.

Фундаментальними принципами проведення сучасних демократичних реформ проголошується децентралізація влади. Адже реальне місцеve самоврядування та самоорганізація територіальних громад – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з розв'язанням проблем формування громадянського суспільства та соціальної, правової, демократичної держави, посиленням захисту прав людини, їх практичною реалізацією. «Децентралізація – це історія великого успіху багатьох громад в Україні, і держава має приверта-

ти до цього увагу», – зазначає Президент України Володимир Зеленський. На його переконання, «якщо успішні громади ще й навчать інших як діяти, як ефективно керувати спільним, то це буде історією успіху всієї нашої держави».

Тому актуальність глибокого осмислення проблематики децентралізації влади та місцевого самоврядування як з точки зору генезису, організації та діяльності його інститутів, так і міжнародних принципів і стандартів має не лише науково-методологічне і політико-ідеологічне, а й важливе соціально-практичне значення. Усвідомлення феномену децентралізації через призму міжнародних стандартів та фундаментальних принципів, зафіксованих у них у першу чергу принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, у повному обсязі дає можливість знайти адекватні напрями і форми розвитку демократії на сучасному етапі.

Важливим є також і те, що для цього в конституційному механізмі публічної влади держава та громадянське суспільство мають об'єднати свої зусилля щодо досягнення спільних завдань і цілей, які зумовлюють загальний зміст та спрямованість їх діяльності – права людини, їх реалізацію та захист.

Для сучасної України проблематика децентралізації влади є більш ніж актуальною. Розв'язання проблеми взаємодії суспільства й держави, що знаходяться на черговому етапі своєї конституційно-правової модернізації, постає як складова визначення загальної перспективи суспільно-політичного розвитку. Адже проблема ефективного функціонування органів публічної влади та становлення дієздатних територіальних громад в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності місцевого самоврядування. Саме на конституційному рівні закріплюється принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування, зафіксовані базові засади організації та функціонування його системи, по суті, встановлено параметри національної муніципальної моделі.

На нашу думку, однією з концептуальних засад реалізації відповідних державницьких завдань і цілей має бути національна муніципальна доктрина. Це актуалізує необхідність проведення системного дослідження процесів децентралізації влади в сучасній Україні з точки зору зарубіжного досвіду, можливостей і пер-

спектив його запозичення у вітчизняній практиці муніципально-го будівництва з позиції принципів класичного конституціоналізму та демократії. Отже, успіх реформування передбачає не тільки наявність його концептуальної зумовленості, а й ґрунтовний науковий супровід на різних етапах перетворень.

Науковий колектив Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України тривалий час займається вивченням проблем місцевого самоврядування та децентралізації влади. Про ґрунтовність здобутків науковців у цій сфері свідчить те, що з початку 90-х років минулого століття, коли в Україні розпочалося поступове відродження місцевого самоврядування, проблеми місцевого самоврядування були в центрі уваги науковців Інституту. Тут було утворено відділ конституційного права, місцевого самоврядування та проблем законотворчості (нині – відділ конституційного права та місцевого самоврядування).

На початку 1990-х років з фундаторів муніципальної науки в Україні доктор юридичних наук І. Бутко був призначений керівником робочої групи з розробки проєкту першого в Україні Закону про місцеве самоврядування. У складі цієї групи провідні вчені України з 1990 р. працювали над проєктом у Комісії з питань діяльності рад народних депутатів та місцевого самоврядування, а згодом брали участь у підготовці оновленої редакції Закону 1992 р.

І. Бутко був одним з ініціаторів заснування та першим головою Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України, створеного Указом Президента України від 17 квітня 1992 р. Одними з пріоритетних завдань Фонду визначалися надання науково-методичної допомоги у становленні і розвитку місцевого самоврядування, вироблення на основі вітчизняного і міжнародного досвіду пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення організації та діяльності органів місцевого самоврядування.

За час державної незалежності науковці Інституту чимало зробили щодо опрацювання концептуальних підходів до проблем місцевого самоврядування. Серед представників наукової школи місцевого самоврядування, яка сформувалася в Інституті, крім І. Бутка, варто згадати члена-кореспондента НАН України, доктора юридичних наук В. Погорілка – відомого вченого-конститу-

ціоналіста і фахівця в галузі місцевого самоврядування. Чимало зробили у даній галузі науковці, які в різні часи працювали та продовжують працювати в Інституті, зокрема О. Батанов, В. Борденюк, Н. Воротіна, Р. Давидов, Н. Ісаєва, М. Корнієнко, Т. Костецька, М. Пухтинський, Н. Руда та ін.

Загально визнаним лідером наукової школи місцевого самоврядування з середини 1990-х років та до останніх днів свого життя був В. Погорілка. Саме за його ініціативою у 2001 р. було підготовлено перший в Україні підручник «Муніципальне право України». У ньому всебічно висвітлювалися питання як загальної теорії муніципального права (предмет, методи, джерела, система тощо), так і окремих його інститутів. Аналізувалися основні теорії походження місцевого самоврядування, висвітлювався процес становлення наукових уявлень про місцеве самоврядування як у вітчизняній, так і у світовій політико-правовій думці. Значна увага приділялася особливостям правового статусу територіальних громад як основи місцевого самоврядування в Україні.

Серед інших видань, які свідчать про постійну участь науковців Інституту у доктринальному супроводі реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, є опубліковані в Інституті монографії «Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні» (2001), «Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні» (2003), «Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики. Статут територіальної громади Маріуполя» (2004), «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні» (2007), «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики» (2010), «Децентралізація влади в Україні та розвиток екологічних і природоресурсних правовідносин» (2019), «Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти» (2020), «Служби захисту прав людини у сфері місцевого самоврядування (інститут муніципального омбудсмена): досвід компаративного аналізу» (2021), «Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу» (2021), «Децентралізація публічної влади в Україні в контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів» (2021) та ін.

З червня 2001 р. при Інституті діє Центр місцевого самоврядування. Засновниками Центру є Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України та Київська міська рада. Головною метою діяльності Центру є сприяння розвитку законодавства України у сфері місцевого самоврядування та наукової школи місцевого самоврядування України; зміцнення співробітництва з вітчизняними та міжнародними організаціями, які займаються науковими дослідженнями та практичним застосуванням місцевого самоврядування; популяризація ідей місцевого самоврядування; здійснення інших функцій відповідно до покладених на нього завдань.

З часу заснування Центру його працівниками розроблено ряд науково-методичних рекомендацій з проблем організаційно-правового забезпечення адміністративної реформи в місті Києві, оптимізації структури виконавчих органів рад з урахуванням особливого статусу міста Києва, порядку організації та проведення громадських слухань, внесення місцевих ініціатив та громадського контролю за виконанням нормативних актів органів місцевого самоврядування, інституціоналізації органів самоорганізації населення в місті Києві тощо. Найбільшим здобутком Центру за часи його існування є участь у підготовці проекту Статуту територіальної громади міста Києва (2002; 2017–2018 (проект нової редакції Статуту)).

Поряд з розвитком теоретичних засад місцевого самоврядування та децентралізації влади Інститут продовжує брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів, що регулюють ті чи інші аспекти місцевого самоврядування. Насамперед науковий потенціал Інституту був затребуваний у зв'язку з діяльністю Конституційної Асамблеї при Президентові України (2011–2014), Конституційної Комісії при Президентові України (2015–2019), Комісії з питань правової реформи при Президентові України (2019 – до тепер).

Науковий профіль Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України дає йому змогу багато років здійснювати порівняльно-правові дослідження у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади у зарубіжних країнах, вивчати проблеми рецепції міжнародних стандартів місцевого самоврядування та світового муніципального досвіду. Дослідницькі напрацювання

Інституту зумовили його співробітництво з низкою міжнародних організацій. Насамперед слід згадати участь науковців Інституту (О. Батанов) у підготовці першого міжнародного огляду розвитку демократії на місцевому рівні та децентралізації у вигляді щорічної «Всесвітньої доповіді про демократію на місцевому рівні та децентралізації» (Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008 / United Cities and Local Governments. Washington, DC: World Bank, 2009. 345 p.). Цей проект, який було започатковано у 2008 р., має своєю метою організацію глобального моніторингу розвитку демократії на місцевому рівні і децентралізації (GOLD).

У підготовці цієї монографії взяли участь вчені-правознавці не лише Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, а й ряду інших вищих юридичних закладів освіти. Це дало можливість широко висвітлити комплекс проблем, що стосуються децентралізації та розвитку місцевого самоврядування в Україні. У ній сформульовано чимало пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення законодавства про місцеве самоврядування та практики його застосування. Це особливо важливо в сучасний період реформування Конституції України, вдосконалення системи місцевого самоврядування та механізму реалізації його повноважень.

Сподіваємось, вихід у світ цієї книги сприятиме розвитку наукової дискусії щодо перспектив реформи децентралізації влади в Україні з метою використання результатів дослідження у діяльності територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування, а також практиці законотворення та муніципальної правотворчості.

*Юрій Шемшученко,
академік НАН України,
доктор юридичних наук, професор*

*Олександр Скрипнюк,
академік НАПрН України,
доктор юридичних наук, професор*

Розділ 1

ДОКТРИНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Децентралізація як конституційно-правовий феномен та концепт

Метою реформи у сфері децентралізації влади, яка розпочалася зі схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹, є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народо-владдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Серед реформ, які тривають у сучасній Україні, реформі у сфері децентралізації влади відводиться особлива роль. Реалізація більшості з вітчизняних реформ безпосередньо залежить від стану організації та функціонування місцевого самоврядування, яке, будучи організаційно відокремленим та функціонально незалежним від державної влади, стає найбільш наближеним до людини рівнем публічної влади, функціонально-телеологічно спрямованим передусім на реалізацію і захист практично усіх інтересів і запитів населення, що забезпечується за допомогою нормативно-правового закріплення гарантій реалізації прав людини і відповідальності публічної влади.

Реформа у сфері децентралізації, маючи найбільш масштабний характер з часів розробки та прийняття Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», розви-

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

ває конституційно визнане та гарантоване право територіальних громад на місцеве самоврядування в загальному контексті формування України як соціальної, правової та демократичної держави.

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

Відповідний інтерес до цієї тематики зумовлений насамперед тим, що децентралізація влади в Україні потребує додаткового дослідження не лише в аспекті її сутності, змісту, принципів, зміцнення в контексті реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою тощо, а й викликів, які постали перед Україною в результаті окупації Автономної Республіки Крим та збройної агресії з боку Росії, інших форм та методів ведення нею інформаційно-пропагандистської війни, одним з гібридних проявів якої є багаторічний експорт в Україну федералістських ідей та концептів². Останні, своєю чергою, доволі часто використовуються з метою дискредитації як у цілому реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, так і особливо конституційної реформи у частині щодо децентралізації.

Окремі аспекти теорії децентралізації, її форм і принципів досліджували такі вітчизняні вчені та експерти, як М. Баймуратов, В. Борденюк, І. Бутко, Ю. Ганущак, В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, І. Кресіна, А. Крусян, В. Куйбіда, П. Любченко, Н. Мішина, М. Орзіх, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, О. Ременяк, О. Скрипнюк, А. Ткачук та ін.

Метою цієї частини монографії є дослідження концептуальних проблем теорії децентралізації з позиції міжнародних стандартів прав людини та місцевого самоврядування в сучасному конституційному праві.

² Докл. див.: Сучасний унітаризм: доктрина і практика: монографія / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, О. В. Батанов та ін.; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2021. С. 122–129.

Місцеве самоврядування як недержавна за своєю конституційно-правовою природою система організації публічної влади на місцях є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що у контексті європейського вектора розвитку української держави потребує свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без винятку постсоціалістичних держав Європи, у тому числі України. Фундаментальними принципами проведення сучасних реформ проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг.

Водночас якщо в таких європейських державах, як Польща, Литва, Латвія та інших країнах нової демократичної хвилі, реформи у сфері децентралізації влади мають позитивні результати, формування дієздатних територіальних громад та реального місцевого самоврядування, яке ефективно та незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям різноманітні публічні послуги, то в Україні ефект від діяльності територіальних громад поки що не відчутний. Процеси формування дієздатних територіальних громад, незважаючи на розвиток муніципального законодавства, ратифікацію відповідних міжнародно-правових актів тощо не приводять до істотних зрушень у функціонуванні і розвитку громадянського суспільства та демократичної держави.

Саме тому, на нашу думку, визнання на конституційному рівні одним з ключових принципів конституційного ладу інституту місцевого самоврядування стало конституційно легальним підтвердженням того, що одним з концептуальних орієнтирів на шляху до формування в Україні соціально-правової та демократичної державності мають стати ідеї децентралізації та субсидіарності в організації та функціонуванні публічної влади. Проте, незважаючи на колосальний науковий інтерес до питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади в сучасній Україні, проблематика децентралізації, її сутності, змісту, принципів та функцій залишається майже недослідженою у вітчизняній юридичній науці, хоча сам термін «децентралізація» використовується доволі активно вже тривалий час.

Так, децентралізація як суспільно-політичний феномен розглядається деякими українськими та зарубіжними дослідниками як «суттєвий фактор забезпечення стабільності конституційного ладу»³; спосіб «визнання існування місцевих свобод» та «стабілізуючий фактор державного життя»⁴; «складний соціально-організаційний, політичний, економічний і нормативно-правовий процес реновації не тільки суспільства, а й самого інституту державності у бік її суттєвої демократизації та укріплення правових засад»⁵; «основоположний принцип (поряд та в органічній єдності із субсидіарністю) територіальної організації публічної влади на місцях і побудови відносин між центральною владою та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами»⁶; «інструмент просування європейського ідеалу й досягнення кращих результатів економічного розвитку», «ключовий фактор, який визначає просування справедливості та ефективності на місцевому, регіональному, національному та європейському рівнях» і «ознака «європейськості» та умова наближеності до стандартів Європейського Союзу»⁷, «специфічний концепт організації державної влади і метод управління»⁸, «функція місцевого самоврядування»⁹, процес «створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади (вагомої ланки у структурі громадянського суспільства), рівень розвитку якого безпосередньо впливає на

³ Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал*. 2015. № 12. С. 22–24.

⁴ Драго Р. Административная наука / пер. с франц. Л. Энтина; под ред. и послесловие Б. Лазарева. Москва: Прогресс, 1982. С. 132.

⁵ Баймуратов М. Децентралізація публічної влади та права людини в місцевому самоврядуванні: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (15 березня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. П. Гуралія, проф. О. Сушинського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 11.

⁶ Чернеженко О. М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2019. С. 25.

⁷ Стогова О. Вплив децентралізації публічної влади на ставлення громадян до Європейського Союзу. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 156, 158.

⁸ Basta Lidija R. Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments. *Fribourg*, 2010. P. 28. *Center for International Earth Science Information Network (CIESIN)*. URL: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf

⁹ Малий А. Ф., Гулина В. В. Децентралізація як функція місцевого самоуправління. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2012. № 4. С. 110–115.

модель публічного управління»¹⁰, «вагомий елемент надання реальних владних повноважень безпосередньо громадянам, наближення народовладдя в державі до західних демократичних стандартів»¹¹, «дієвий механізм організації публічної влади в демократичній правовій державі, що передбачає процедуру передачі владних повноважень (прав та обов'язків, матеріальних та інтелектуальних ресурсів) від центральних до місцевих органів, відповідно до встановленого законодавства, з урахуванням можливості ефективної взаємодії між цими органами та інститутами громадянського суспільства»¹²; «механізм підвищення ефективності (внаслідок досягнення поставленої мети при максимально можливій економії суспільної праці або при найменших витратах, тобто штучне об'єднання результатів і засобів), відповідальності (глибоке усвідомлення суб'єктами влади життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого призначення самовіддано боротися за їх задоволення, здатність виробляти якісно нову політику, приймати оптимальні рішення, виконувати їх з більшою користю для загального блага) та субсидіарності (захист автономії особи і право на самоврядування нижчих політичних одиниць: громади, територіальної громади, регіону) державного управління і самоврядування як сутнісних вимірів децентралізації»¹³; «трансферт влади і ресурсів від центральних органів» та «феномен публічного управління, ... система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління, тобто відбувається процес розширення прав низових органів управління»¹⁴; «передача прав щодо прийняття рішень не просто представникам центральної влади, а органам, які не знаходяться у ієрархічному підпорядку-

¹⁰ Мельниченко Б. Децентралізація влади як основа удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 38.

¹¹ Мишак І. Реформа децентралізації в Україні: основні тенденції та перспективи завершення. *Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти*. 2021. № 2 (82). С. 3. URL: http://nbuviar.gov.ua/images/konstutyciynuy_prococ/2021/2.pdf.

¹² Ременяк О. В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2020. С. 4.

¹³ Делеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01. Київ, 2006. С. 5.

¹⁴ Негода В. А. Механізми забезпечення місцевого розвитку в умовах впровадження реформи децентралізації в Україні: дис. ... д-ра філософії: спец. 281. Київ, 2021. С. 46, 200.

ванні центральним органам влади та які, як правило, обираються заінтересованим населенням»¹⁵; «передача владних повноважень із вищих на нижчі рівні управління» або відповідний «процес передачі від центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави»¹⁶; «система управління, за якої частина функцій переходить до місцевих органів влади (самоврядування), що передбачає зниження рівня централізації або її скасування»¹⁷; «реформа демократичного громадянського суспільства, яка в жодному разі не послабить державу, а навпаки, її посилить»¹⁸; «один із ефективних інструментів модернізації системи публічної влади, успішне здійснення якої створює необхідні організаційно-правові передумови для подальшої демократизації владних відносин», результатом якої має стати «утвердження демократичної, соціальної, правової держави – України із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві потреби із забезпеченням населення широким та якісним дієвим спектром публічних послуг»¹⁹ та ін.

Отже, бачимо, що в політико-правовій та державно-управлінській доктрині акцентується увага на сутнісно-субстанціональному, інституційно-кратологічному, технологічному, функціонально-телеологічному, системно-структурному, процедурно-процесуальному або інших аспектах децентралізації. Втім, враховуючи, що сучасний етап розвитку інститутів місцевого самоврядування в Україні зумовлений істотними змінами в механізмі конституційно-правового регулювання суспільних відносин у сфері децентралізації, а також якісним оновленням системи, структури

¹⁵ Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с фр. Л. М. Энтина; под ред. М. А. Крутоголова. Москва: Прогресс, 1973. С. 392.

¹⁶ Страшун Б. Децентрализация. *Конституционное право: словарь* / отв. ред. В. В. Маклаков. Москва: Юрист, 2001. С. 128; Баглай М. В., Туманов В. А. Децентрализация. *Малая энциклопедия конституционного права*. Москва: БЕК, 1998. С. 122–123.

¹⁷ Халипов В. Ф. Децентрализация. *Власть. Кратологический словарь*. Москва: Республика, 1997. С. 129.

¹⁸ Кириченко Ю. В. Децентрализация публичной власти: проблемы конституционного регулирования в Украине. *Децентрализация публичной власти: национальный та зарубіжний досвід: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції*, м. Одеса, 5 листопада 2021 р. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2021. С. 16.

¹⁹ Магновський І. І. Правові аспекти імплементації зарубіжного досвіду децентралізації публічної влади в українські реалії. *Децентрализация публичной власти: национальный та зарубіжний досвід: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції*, м. Одеса, 5 листопада 2021 р. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2021. С. 20, 23.

та змісту конституційного та муніципального права, вважаємо, що сутність і зміст децентралізації необхідно розглядати насамперед з позицій категоріального апарату сучасного муніципалізму²⁰, розуміючи цей феномен та принцип не лише в системній єдності відповідних ознак, атрибутів та критеріїв, аспектів і форм муніципалізму (аксіологічної, гносеологічної, онтологічної, праксеологічної, цивілізаційної, інституціональної, конститутивної, нормативної, функціонально-телеологічної, історичної тощо)²¹, а й концептуальних засад сучасного муніципального права²².

Так, розглядаючи феномен децентралізації з аксіологічної точки зору, виходимо на розуміння ціннісного потенціалу не лише інститутів місцевого самоврядування, а й загалом муніципалізму як політико-правової ідеології, що являє собою систему ідеалів та ідей про фундаментальні цінності муніципальної демократії та прав людини (їх генезис, систему, форми вираження, методи та ступінь реалізації і захисту). Так, свобода, солідарність, рівність, моральність, альтруїзм, самоорганізація, самодисципліна, самовідповідальність, субсидіарність є сенсоутворювальними цінностями демократії, прав людини та сучасного муніципалізму. Саме в цьому сенсі варто сприймати концептуальне установлення, закріплене у преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування²³: «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму». Допоки в кожній територіальній громаді відповідні цінності та принципи не набудуть свого усебічного втілення, місцеве самоврядування залишатиметься лише привабливою демократичною декларацією.

Ці та інші ціннісні характеристики змушують звернути увагу на цивілізаційно-історичний контекст децентралізації. Осмислення як історичного, так і сучасного досвіду реформ у сфері децентралізації через призму цивілізаційного підходу дає змогу зрозуміти перспективи місцевого самоврядування в Україні у

віддаленому майбутньому. Без перебільшення, цивілізаційний підхід дає змогу зрозуміти сенс національного досвіду муніципалізму та порівняти його з досвідом муніципальних реформ на Заході, де децентралізація вже тривалий час є стійкою цивілізаційною традицією. У цьому аспекті, зокрема, розкривається процес формування парадигмальної конструкції децентралізації як теоретичного відображення соціальної стратегії та практики розвитку територіальних громад.

Зокрема, з погодженням 25 вересня 2015 р. державами – членами Організації Об'єднаних Націй 17 Цілей сталого розвитку (ЦСР) у рамках Порядку денного у галузі розвитку на період після 2015 р. децентралізація вийшла на якісно новий рівень у питанні втілення ідеї стійкого розвитку. Місцеве самоврядування стало не тільки локальною платформою реалізації 17 ЦСР, а й дієвою рушійною силою, здатною забезпечити таку реалізацію. Достовірність такого твердження значною мірою обґрунтована напрацюваннями та висновками координатора Глобальної робочої групи органів місцевого і регіонального самоврядування в особі організації «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування» (UCLG), яка активно співпрацювала з ООН у питанні щодо Порядку денного на період після 2015 р.

Прийняття ЦСР для органів місцевого і регіонального самоврядування всього світу, без перебільшення, стало знаковою подією. У сучасних умовах саме суб'єкти місцевого самоврядування виступають у ролі однієї із ключових діючих сил, що реально здатна безпосередньо втілити нову загальноцивілізаційну програму розвитку. Безспірним та яскравим підтвердженням цього є декілька ЦСР, зокрема таких, як Ціль 11 («Забезпечення відкритості, безпечності, життєстійкості та екологічної сталості міст та інших населених пунктів») та Ціль 16 (ефективні, відповідальні та інклюзивні інститути)²⁴. Посідаючи центральне місце у повсякденній практиці муніципалітетів країн Європи, ці цілі набувають особливого значення для розвитку інститутів місцевого самоврядування. Включення Цілі 11 є значною мірою результатом наполегливої роботи органів місцевого самоврядування, їх об'єднань і міської спільноти. Ця ціль передбачає визнання трансформацій-

²⁴ Global Goals Municipality Campaign. URL: <http://www.vng-international.nl/our-projects/global-goals-municipality-campaign/>

²⁰ Пережнюк Б., Бальцій Ю. Категорія «децентралізація» в сучасному муніципалізмі: поняття та сутність. *Юридичний вісник*. 2018. № 3. С. 11–16.

²¹ Батанов А. В. Современный европейский муниципализм как феномен человеческой цивилизации. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2012. № 1 (25). С. 30–37.

²² Батанов О. В. Концептосфера муніципального права. *Право України*. 2020. № 10. С. 13–31.

²³ Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року). *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

ного внеску урбанізації у справу розвитку, а також ролі міських лідерів у стимулюванні глобальних змін знизу догори²⁵.

Та при обґрунтуванні важливості місцевого самоврядування в питаннях запровадження концепції стійкого розвитку обмежуватися тільки згаданими ЦСР не варто. Адже всі вони є певною мірою локальними цілями, оскільки мають локальний прояв. А це означає, що органи та посадові особи, наділені муніципальною владою, можуть сприяти ефективній реалізації кожної з них.

Абсолютно в усіх ЦСР є завдання, що прямо чи опосередковано пов'язані з децентралізацією та повсякденною роботою органів місцевого і регіонального самоврядування. Органи місцевого самоврядування не слід розглядати лише як виконавців Порядку денного. «Органи місцевого самоврядування – розробники політики, каталізатори змін, це той рівень влади, що має найкращі можливості встановлення зв'язку між глобальними цілями та місцевими громадами»²⁶.

Без цього важко уявити та зрозуміти сучасну ефективну, дієву та інноваційну модель організації місцевого самоврядування, відповісти на питання про причини та наслідки державного визнання та усебічного гарантування місцевого самоврядування як виду публічної влади, розглянути еволюцію тих чи інших форм залежності між політико-правовою моделлю місцевого самоврядування та детермінуючими її соціально-економічними, духовно-культурними, цивілізаційними чинниками.

Також слід зазначити, що світовій муніципальній практиці відомі різні моделі, типи та системи децентралізації та місцевого самоврядування. У даний період часу в стабільних у політичному та соціально-економічному сенсі державах склалися власні, багато у чому унікальні та неповторні моделі місцевого самоврядування. Внаслідок того, що більшість цих держав пройшли в цілому схожі етапи децентралізації публічної влади, виходячи зі спільності їх цілей, завдань та інтересів, слід сказати, що всі ці

²⁵ Цілі сталого розвитку. Що треба знати органам місцевого самоврядування. Переклад брошури українською мовою здійснено за підтримки Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні (UNDP) та Глобального екологічного фонду (GEF) з оригінального тексту, виданого організацією «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування» під назвою «The Sustainable Development Goals: What Local governments need to know». URL: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/SDG_LocalGov_v05.pdf

²⁶ Цілі сталого розвитку. Що треба знати органам місцевого самоврядування.

моделі, безумовно, мають багато схожих рис, але, тим не менш, не позбавлені й певної індивідуальності.

У різних країнах застосовуються різні системи децентралізованого управління, на вибір яких впливають такі фактори, як: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» і «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо. Також на розвиток децентралізації в державах сучасного світу впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення та формування англо-американської (англосаксонської), континентальної (французької, романо-германської або європейської) та іберійської моделей місцевого самоврядування; процеси демократизації та урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, реалізація принципів партисипативної демократії тощо.

Досліджуючи концептуальні проблеми становлення, розвитку та забезпечення принципів децентралізації не лише в умовах формування демократичної державності в окремих національних державах, а й у контексті глобалізації сучасного світу, варто розглядати децентралізацію як свого роду стандарт демократії. Сьогодення характеризується тенденціями актуалізації міжнародних стандартів, відходу від авторитаризму, що виражається в інституціоналізації та конституціоналізації демократії у державному житті, наданні правового характеру відносин держави й особистості. Зокрема, права людини ще більшою мірою стали стверджуватися як інститут, що визначає взаємини у світовому співтоваристві, що дає підстави говорити про «глобалізацію прав людини». Глобалізація прав людини підтверджує універсальність прав людини, проявом якого стало формування міжнародних стандартів прав людини і їх імплементація у внутрішньому законодавстві більшості країн світу.

По суті, права людини «відкрили фундаментальну тему про відносини між громадянами та державами» й розкрили «внутрішній конфлікт у міжнародному співтоваристві, який існує між порядком та справедливістю, між суспільством та державою»²⁷.

²⁷ Wheeler N. J. Pluralist and Solidarist Conception of International Society: Bull and Vincent on Humanitarian Intervention. *Millennium: Journal of International Studies*. 1992. № 21. P. 482.

Так, на думку зарубіжних дослідників, у середині ХХ ст. у розумінні прав людини «відбулася революція, яка втілила природно-правову доктрину в нормах міжнародного і національного права»²⁸, яка дала змогу поглянути на права людини як на «нові стандарти цивілізації»²⁹. Без перебільшення, дотримання прав людини вже стало складовою сучасних уявлень про міжнародну легітимність держав. Права людини міцно увійшли до арсеналу правового регулювання всередині держави і не можуть бути проігноровані країнами в їх зовнішній політиці. При цьому «внутрішній порядок реалізації норм про права людини залишається визначальним, а сама тематика даних прав демонструє можливість прогресу в міжнародних відносинах»³⁰.

У зв'язку з цим звертаємо увагу на гносеологічні (епістемологічні) аспекти децентралізаційних процесів у демократичній державі, що свідчать про чинники особливої уваги до них з боку суспільства та держави, далекоюсяжні наслідки визнання і становлення муніципалізму, місцевого самоврядування та інститутів локальної демократії, їх перманентного розвитку в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. У цьому аспекті й варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування³¹ мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

Говорячи про децентралізацію в її онтологічному вимірі, ми концептуалізуємо феномен місцевого самоврядування та муніципалізму як особливої форми існування суспільної свідомості та механізму втілення у буття людини ідеалів муніципальної демократії та ідей високого авторитету людської особистості, поваги до її гідності, прав та свобод, а саме – муніципальної свідомості,

²⁸ Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses / ed. by R. J. Vincent. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. P. 261.

²⁹ Donnelly J. Human Rights: a new standard of civilization? *International Affairs*. 1998. Vol. 74. № 1. P. 1–23.

³⁰ Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses / ed. by R. J. Vincent. P. 261–264.

³¹ Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року).

побудованої на свідомій переконаності у необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності принципів та інститутів децентралізації та муніципальної влади, правових норм, на основі яких вони визнаються державою та моделюють можливість досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади, заснованих на нормах природного права та правового закону.

Ми переконані, що означений аспект є одним з ключових як у процесі формування сучасного муніципалізму в Україні цілому, так і в сенсі розвитку демократії та муніципальної влади зокрема. Адже найголовнішою передумовою зрушень у справі децентралізації та муніципалізації місцевої влади має бути формування специфічних муніципально-правових установок та муніципального мислення суспільства, розвиток масової культури самоврядування, витребуваність у народі самого муніципального принципу.

Розуміння децентралізації з вітальної точки зору або з позиції так званої вітальної політики у демократичній державі, спрямованої на розбудову інфраструктури і розширення спектру можливостей для людей та їх родин, їх комфортного життя у територіальних громадах, у тому числі і насамперед дітей, жінок, людей похилого віку, студентів, іноземців, внутрішньо переміщених осіб та ін., вказує на такі детермінанти та телеологічні орієнтири децентралізації, муніципалізму та локальної демократії, які мають життєві значення.

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

Так, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 р.³² зазначається, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, в тому числі на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини. У цьому ж документі закріплено, що, по-перше, місцеві і регіональні органи влади повинні виконувати ті обов'язки, пов'язані з правами людини, які випливають з міжнародних зобов'язань держав-членів, при цьому тільки в рамках своїх місцевих / регіональних повноважень; по-друге, місцеві та регіональні органи влади є не тільки представниками центрального уряду – вони забезпечують права людини одночасно з тим, як вони здійснюють місцеве самоврядування; по-третє, ефективне управління є таким управлінням, яке засноване на дотриманні прав, при цьому виконання обов'язків, пов'язаних з правами людини, є тим викликом, подолання якого може зміцнити демократію на місцевому рівні; по-четверте, необхідно забезпечувати, щоб місцевим і регіональним органам влади виділялися такі фінансові ресурси, рівень яких дасть змогу цим органам влади належним чином дотримуватися прав людини і при цьому розглядати і розвивати свою власну діяльність для дотримання цих прав; по-п'яте, необхідно залучати представників місцевих і регіональних органів влади до підготовки національних стратегій, політики та індикаторів у галузі прав людини для того, щоб використовувати їх внесок і прагнути усвідомлення ними відповідальності щодо дотримання прав людини; по-шосте, необхідно заохочувати місцеві і регіональні органи влади до того, щоб сприяти дотриманню прав людини через ініціативи просвітницького характеру, а також завдяки здійсненню місцевих і регіональних планів дій; по-сьоме, необхідно сприяти створенню незалежних механізмів розгляду скарг на місцевому та регіональному рівні, і, зокрема, створювати незалежні органи, такі як місцеві чи регіональні омбудсмени або уповноважені, здатні знайти відповіді в тих випадках, коли права людини повною мірою не дотриму-

³² Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини (переглянута) від 19 жовтня 2011 року. *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док. Пер. з іноз. мов.; заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 200–202.

ються, зокрема, при наданні публічних послуг на місцевому рівні тощо. У даних Рекомендаціях Конгрес особливо наголошує, що найважливіше значення для поліпшення становища у сфері прав людини в Європі на всіх рівнях має освіта і прийняття відповідних стандартів. Зокрема, рекомендується заохочення систематичного багатоступеневого діалогу між політичними рівнями всіх держав – членів Ради Європи для того, щоб посилювати правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування, а також посилення поваги до прав людини завдяки професійній підготовці місцевих і регіональних виборних представників і їх співробітників.

В основі зазначених тенденцій в конституційному праві, на думку українських дослідників, з одного боку, закладена філософська сентенція «людина є мірою всіх речей», що трансформується в парадигму управлінської та нормотворчої діяльності держави через розробку і легалізацію конституційно-правового інституту прав, свобод і обов'язків людини (особистості) і громадянина, встановлення, формування, розвитку і вдосконалення відповідного конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина (включаючи й інші правові стани людини – іноземство, апатридство, біженство тощо), що визначає суттєві аспекти взаємодії людини і держави, а також демонструє реальне ставлення держави до людини. А з другого боку, такі прояви антропологізації та антропоцентризму в конституційному праві виступають як основоположна тенденція розвитку та вдосконалення інституту прав і свобод людини (особистості), а також конституційно-правового статусу людини, особистості та громадянина завдяки діяльності держави, що сфокусована на задоволенні інтенцій, прагнень, потреб, інтересів, атитюдів людини, що проявляються на локальному рівні функціонування державно-організованого соціуму, в межах територіальної громади, в умовах місцевого самоврядування та в стані повсякденності³³.

Концептуальне осмислення децентралізації з позиції її функціонально-телеологічної орієнтованості на сферу прав людини об'єктивно змушує розглянути проблеми організаційного забез-

³³ Бойченко І. І., Гуменюк В. В., Боярський В. О. Антропологізація та антропоцентризм в конституційному праві як основна тенденція розвитку та вдосконалення конституційно-правового статусу людини, особи та громадянина. *Соціальний Калейдоскоп*. 2021. № 2(5). С. 75–93.

печення відповідних процесів. Адже насамперед саме ці функції місцевого самоврядування детермінують його інституційну організацію. Удосконалення відповідних структур, підвищення ефективності їх організації та діяльності є одним з ключових завдань реформи у сфері децентралізації. Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні³⁴ зазначалося, що «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 населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях». Також констатувалося, що «удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території».

В організаційному аспекті децентралізація – це такий «процес розширення і зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць (областей, автономій, республік – суб'єктів федерацій та ін.) або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру»³⁵, що дає змогу оптимізувати та посилити демократичні інституційні та системні якості суб'єктів та організаційних структур місцевого самоврядування. Адже, незважаючи на своє конституційне визнання та закріплення з позиції суб'єктного складу, за своєю сутністю система місцевого самоврядування є цілісною природною системою, що самоорганізовується. Її формування тісно пов'язане не тільки з демократичною організацією публічної влади й управління, а й з вибором вектора розвитку громадянського суспільства, а слід і з визначенням пріоритетних форм соціального буття, що перебуває у стадії перманентного станов-

лення в умовах соціально-правової державності. У силу чого має прийти усвідомлення того, що розвиток місцевого самоврядування – життєво важливе завдання для розвитку всього українського суспільства як відкритої системи, заснованої та організованої на принципах демократії.

У цьому контексті особливої актуальності набуває концептуальне осмислення сутнісних, змістових, функціональних, праксеологічних та інших атрибутів та критеріїв децентралізації з позиції синергетики. Відомо, що синергетика допомагає вивченню систем, що саморегулюються (у тому числі випадкових), і процесів, наприклад ринкових відносин, громадянського суспільства, етнонаціональних відносин, місцевого самоврядування, тобто явищ і процесів, де втручання держави обмежене або взагалі невідчутне. Так, зокрема, синергетичний підхід дає змогу в структурі самоврядного процесу знайти місце стихійному й показати, що загальний результат самоврядного процесу не дорівнює лише сумі результатів субпроцесів, що входять до його структури. До того ж синергетичний підхід дає змогу показати саморозвиток суспільства в напрямі демократизації, чим доводить провідну роль самоврядних процесів у справі демократизації всього суспільства. На думку А. Осипова, «синергетичний підхід, що має своєю специфікою дослідження самоорганізаційних і стихійних процесів у суспільстві, спроможний надати характеристику стану самоорганізаційної активності місцевої спільноти, визначити біфуркаційні точки розвитку самоврядного процесу, що збагачує знання про демократію на місцевому рівні та значно доповнює дослідження самоврядних процесів»³⁶.

Тому, якщо підійти до характеристики децентралізації з методологічних позицій, які розроблені у синергетиці, вона розкриє досліднику нові грані та аспекти: у знайомих, звичних реаліях дійсності виявляються ознаки та властивості нової системної цілісності у процесах самоврядування, самоорганізації та самовідповідальності. Синергетика має справи, як правило, з процесами та феноменами, де ціле (у нашому випадку, наприклад, децентралізація як принцип та інститут конституційного ладу, суспіль-

³⁴ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

³⁵ Горбатенко В. П. Децентралізація. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 2: Д–Й. 1999. С. 168–169.

³⁶ Осипов А. В. Місце та роль самоврядних процесів в демократизації сучасного українського суспільства: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02. Одеса, 2008. С. 7, 11.

но-політичний феномен та історичне явище, специфічний образ мислення та дії (ідея децентралізації та муніципальна правосвідомість) володіє властивостями, яких немає у жодній з частин, але частини відображають якості цілого.

Це відкриває нові шляхи вивчення феномену децентралізації, а відтак шляхи оптимізації процесів інституціоналізації муніципалізму в Україні в цілому. Предметом уваги при цьому виступають не фрагменти реальності (територія держави, адміністративно-територіальні одиниці (регіони, автономії, субрегіони, громади), територіальні громади, вищі, центральні та місцеві органи публічної влади, їх функції та компетенція, нормативні акти, публічні фінанси, власність тощо), а, скоріше, сфери взаємодії, взаємовпливу та взаємопроникнення цих інститутів, феноменів та явищ, процеси децентралізації, функціонування й організації місцевого самоврядування, втілення його принципів як цілісної системи. По суті, синергетичний метод частково дає відповідь на питання про витоки симетрії / асиметрії в децентралізованих системах.

Звідси синергетика децентралізації – це не просто чергова оригінальна концепція територіальної організації публічної влади, а нагальна потреба інтенсивного розвитку вітчизняної теорії і практики конституційного будівництва. Синергетика, на нашу думку, збагачує теорію децентралізації новими методологічними прийомами й операціями, новим розумінням еволюції муніципальних систем. Адже Україна як децентралізована держава з розвинутим самоврядуванням територіальних громад і територіальною автономією у своєму складі являє собою наочний приклад функціонування основних принципів синергетики.

Синергетичне дослідження децентралізації дає змогу виробити більш точний методологічний підхід до процесів модернізації територіальної організації публічної влади, формування та здійснення регіональної та муніципальної політики, самоорганізації та функціонування територіальних громад та їх об'єднань, нормативно-правового регулювання відповідних відносин не тільки з точки зору природи та характеру цього явища, а й з точки зору сучасних геополітичних, господарсько-економічних, соціокультурних, екогуманістичних, бюджетно-фінансових, етнонаціональних та інформаційних процесів, тенденцій становлення та розвитку суверенної державності в умовах глобалізації. При цьому,

наприклад, диференційованість правового регулювання інститутів публічної влади в Україні (самоорганізації територіальних громад, регіонального розвитку та засад місцевого самоврядування в цілому та організації та функціонування державної влади зокрема) полягає, з одного боку, у наданні стійкості окремим ознакам, властивостям, функціям публічної влади, а з другого – у стимулюванні та виявленні певних тенденцій децентралізації та самостійного розвитку місцевого самоврядування, його державної підтримки та гарантування, реагуванні на відповідні самоорганізаційні, відцентрові та доцентрові тенденції відповідним чином, із врахуванням їх позитивного або негативного запалу. Відповідні процеси мають важливе значення у контексті здійснення децентралізаційної реформи та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні.

При цьому слід мати на увазі, що децентралізація, багатогранні прояви та форми здійснення муніципальної влади, розвиток соціальних, психологічних, моральних цінностей, норм та інститутів усередині територіальної громади – це ті дані, які держава за всього бажання не може утворити. Вона (у тому числі шляхом реформ у сфері децентралізації) лише визнає, створює (у тому числі нормативні й організаційні) умови для їх перспективного розвитку. Розуміння того, що територіальна громада, будь-то великого мегаполісу або невеликого провінційного міста, села або селища є, власне кажучи, самоорганізованою системою, життя якої так чи інакше «самоналагоджується» без держави стосовно місцевих умов: самоорганізація має прояв опосередковано, через поведінку індивідів, груп, спільнот, йдеться про сучасне місцеве самоврядування, античне чи середньовічне, відкриває нові шляхи вивчення феномену муніципальної демократії, а, у подальшому, – шляхи оптимізації процесів інституціоналізації муніципальної влади в Україні. Предметом уваги при цьому виступають не фрагменти реальності (органи публічної влади, люди, територія, власність, нормативні акти тощо), а, скоріше, сфери взаємодії, взаємовпливу та взаємопроникнення цих інститутів, феноменів та явищ, процеси функціонування муніципальної влади як цілісної системи.

Як доводять сучасні вітчизняні вчені-філософи, територіальна громада є загальнолюдським феноменом, що виникає разом з

людиною і забезпечує її існування та розвиток. Проблема територіальної громади торкається повсякденної життєдіяльності кожного її мешканця і слушним є висвітлення ролі та функцій цього соціального утворення в функціонуванні суспільства. Процеси децентралізації зумовлюють значну увагу до змін у місії територіальної громади, в її структурі та змістовному наповненні щодо регулювання суспільних відносин. Модернізація соціального простору передбачає переформатування його складових, осучаснення принципів функціонування та переліку соціальних послуг, що надаються мешканцям територіальних громад.

Важливим у цьому аспекті виступає осмислення світового та українського досвіду в організації територіальної громади. Філософське осмислення феномена територіальної громади слугує становленню нових філософських дискурсів, більш змістовному розумінню нагальних проблем територіального облаштування громад. Незважаючи на велику кількість галузевих досліджень, проблема територіальної громади не вивчалася комплексно, цілісно, що зумовило фрагментарність та розпорошеність уявлень про цей феномен. Проблема оптимального облаштування територіальної громади в сучасному, швидко змінюваному соціумі, і оптимізація взаємин з центральною владою та іншими соціальними суб'єктами заради створення умов для повноцінної життєдіяльності людини є гостро актуальною та потребує теоретичної концептуалізації. Соціально-філософський аналіз феномена територіальної громади потребує всебічного вивчення її мисленевих моделей, що сприятиме вдосконаленню соціальних практик щодо її організації та розвитку. Рефлексія соціально-філософських вимірів феномена територіальної громади як модернізованого інституту традиційної світової та української культури видається актуальною та своєчасною в філософських розмислах сьогодення³⁷.

Тобто, дивлячись на феномен децентралізації з позиції інституціоналізації муніципальних структур та їх суб'єктного складу, слід виходити з того, що, незважаючи на полісуб'єктність муніципальної влади, формоутворюючою основою муніципально-владних відносин є територіальна громада. Саме територіальна грома-

³⁷ Сосунівський С. В. Територіальна громада: соціально-філософський аналіз: дис. ... канд. філософ. наук: спец. 09.00.03. Запоріжжя, 2021. С. 18–19.

да є необхідною демократичною протиположністю центральній владі і сприяє обмеженню виявів свавілля з боку держави. Передача тих чи інших повноважень на рівень територіальних громад дає змогу запобігти зайвій концентрації влади на центральному рівні, переобтяженню центрального апарату місцевими справами³⁸.

Такий підхід до територіальних громад як до основи та структуроутворюючого елементу системи місцевого самоврядування, а не як до її другорядного і побічного компонента, дає змогу провести ефективну реформу у сфері децентралізації та відродити розуміння місцевого самоврядування як форми реалізації громадодоправства у буквальному сенсі слова.

Найважливіші суспільно значущі характеристики територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади мають прояв у тому, що вони формують уявлення кожної людини як жителя свого населеного пункту про особливості ментальності суспільства та держави, демократичні інститути публічної влади та механізм її здійснення. Усі публічно-владні самоврядні інститути не нав'язуються населенню згори, а сягають своїм корінням сутнісних природно правових ознак територіальної громади як первинної суб'єктної основи громадянського суспільства. Стан правової держави, ефективної державності, цивілізованого громадянського суспільства та муніципалізму залежить від рівня розвиненості та самоорганізованості місцевого населення в дієдатні територіальні громади, якості їх функціонування.

Обґрунтування і конкретизація місця територіальної громади в системі сучасного муніципалізму зумовлює потребу виокремлення низки критеріїв первинності територіальної громади: по-перше, історичного (унікальність історії становлення та розвитку інституту територіальної громади полягає в тому, що вона має власні глибинні корені та давні історичні традиції; історія територіальної громади та самоврядування в Україні являє собою процес формування суспільної цінності, яка здатна акумулювати інші політичні, правові та соціальні цінності – демократію, законотворчість, права людини, соціальний, релігійний, мовний плюралізм, забезпечити громадянську самоідентифікацію

³⁸ Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2014. С. 1.

та засади громадянського суспільства в Україні)³⁹; по-друге, правового (територіальна громада є первинним суб'єктом права на здійснення місцевого самоврядування); по-третє, владного (територіальна громада є первинним суб'єктом муніципальної влади); по-четверте, системоутворюючого (територіальна громада є первинним, системоутворюючим елементом системи місцевого самоврядування); по-п'яте, матеріально-фінансового (територіальній громаді належить право комунальної власності) тощо⁴⁰.

Вважаємо, що усвідомлення феномена територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади й інституційної та функціонально-телеологічної основи децентралізаційних процесів неможливе без комплексного правового аналізу характерних ознак таких соціальних інститутів. При цьому слід мати на увазі, що такий аналіз повинен здійснюватися не лише за формально-атрибутивними критеріями (наприклад, демографічна структура, характер спілкування всередині спільноти, її територіально-географічні розміри), а й за змістовими. Зокрема, з точки зору децентралізаційних процесів «територіальна громада» означає не просто сукупність людей, які проживають на певній території, а природну форму об'єднання місцевих жителів, які вступають у певні юридично значущі зв'язки один з одним. Таке тлумачення поняття територіальної громади дає змогу вийти за рамки правового (нормативно-легального) підходу, забезпечує великі можливості для розкриття та розуміння природи муніципальної влади та сформулювати основні ознаки таких соціальних спільнот з позиції формування та функціонування громадянського суспільства.

Подібна теоретико-правова деталізація містить у собі аксіологічну характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного соціального та правового явища, її місця та ролі у системі інститутів конституційного ладу, орієнтує на забезпечення управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх аспектів місцевого самоврядування (виділення територіальних громад як первинних суб'єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів міс-

³⁹ Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2009. С. 1, 5.

⁴⁰ Лиска О. Г. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04. Харків, 2009. С. 7.

цевого самоврядування, диференціацію прав колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів – правопредставників своїх громад).

Концептуальний аналіз характерних якісних рис територіальних громад дає змогу показати правову природу цих спільнот. Вважаємо, що територіальна громада є самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане не тільки чинником децентралізації влади та організації ефективної моделі муніципальної влади, а й передумовою розбудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Місцева спільнота – це частина громадянського суспільства, що являє собою велику самоорганізовану суперсистему, яка складається з багатьох інститутів і асоціацій громадян. При цьому не тільки громадянське суспільство, а і його спільноти на місцях репрезентовані широким спектром самоврядних громад, спільнот і асоціацій громадян, що кооперуються, і кожний із цих суб'єктів зі своїми інтересами. Рівень розвитку муніципальної влади залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження інтересів різних асоціацій громадян і груп жителів на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії та інтереси.

Домінантною ідеєю вітчизняної доктрини місцевого самоврядування має стати те, що територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент муніципальної влади насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а із суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, яка реалізується жителями – членами територіальних громад як їх природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення. Держава з допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її. Вона лише санкціонує ті муніципальні функції і повноваження, які пов'язані з регулюванням питань місцевого життя територіальних громад. Ці питання мають не державний, а громадський характер, оскільки своїм існуванням зобов'язані громадянському суспільству⁴¹.

⁴¹ Батанов О. В. Місцеве самоврядування в умовах формування та функціонування громадянського суспільства. *Громадянське суспільство в Україні: сучасний стан, виклики, стра-*

Системний, структурний, суб'єктний та функціональний аналіз децентралізації об'єктивно зобов'язує подивитись на даний феномен з об'єктної точки зору. Основними об'єктами муніципальної влади виступають питання місцевого значення, тобто питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади України.

Така телеологічна спрямованість діяльності муніципальної влади логічно впливає з положень частини другої та третьої ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування⁴², згідно з якою «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином». Лише легалізація державою згідно з цим принципом соціальної сфери дії місцевого самоврядування стане свідченням визнання місцевого самоврядування як виду публічної влади та телеологічною домінантою її реформування на принципах децентралізації.

Означений аспект підтверджує, що ефективна модель децентралізації державної влади та її взаємовідносин з місцевим самоврядуванням у контексті становлення об'єктної основи муніципальної влади може бути побудована лише за умовою чіткого розподілу функцій: органи державної влади вирішують питання державного значення, населення та громадські інститути вирішують питання громадського характеру. Тому найбільш правильним в умовах нерозвинутого громадянського суспільства в Україні слід визнати збереження та зміцнення механізму реалізації певних громадських функцій за місцевим самоврядуванням як інститутом, що гарантується державою, та з цього логічно випливає

тегія модернізації: монографія: У 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка та О. В. Скрипнюка / Т. 1: Загальнотеоретичні та конституційно-правові аспекти розвитку громадянського суспільства в Україні. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. С. 647–651.

⁴² Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року).

висновок щодо необхідності, по-перше, розумного самообмеження держави в процесі «вбудовування» місцевого самоврядування в свою систему та, по-друге, чіткої регламентації об'єктної основи муніципальної влади.

У цьому аспекті слід мати на увазі й те, що одним з визначальних критеріїв ефективності державної політики у сфері децентралізації має стати визнання та чітке визначення предметності відання місцевого самоврядування не тільки щодо поточних, повсякденних інтересів територіальних громад, а й щодо зростання їх людського потенціалу (інформаційних, освітніх, культурних активів території, які сприяють особистісному розвитку людини, засвоєнню привабливих інтелектуальних, комунікативних, психологічних компетенцій, які забезпечують людині «впевнену зустріч з майбутнім»), а також щодо всебічного розвитку громадського виміру життя місцевих спільнот.

Звернемо увагу й на те, що правові основи місцевого самоврядування – як у західній, так і вітчизняній традиції правосвідомості та праворозуміння – доволі тісно пов'язані з уявленнями про природні, невідчужувані права людини у рамках різних традиційних інститутів, які розглядаються так само як природні. Такими, зокрема, є інститути сім'ї, інститути релігійної й етнокультурної солідарності тощо. Які мають колосальне значення у процесах становлення та розвитку локальної демократії, у тому числі й в аспекті формування об'єктного складу місцевого самоврядування.

Погляд на децентралізацію як складний феномен змушує звернути увагу на комунікативну роль і значення децентралізаційних процесів як у деяких країнах, так і на окремих континентах та глобалізованому світі в цілому. Погляд на феномен децентралізації з позицій глобальних крос-культурних і міждержавних комунікацій дає змогу розглядати місцеве самоврядування як інструмент реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс і сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства.

Функціонально-телеологічна спрямованість місцевого самоврядування на права людини, їх забезпечення та захист підтвер-

джує значення децентралізаційних процесів з точки зору сучасного міжнародного гуманітарного права. Зокрема, у преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування⁴³ безпосередньо зазначається, що міждержавні угоди, які укладаються у сфері місцевого самоврядування, прямо зумовлені прагненням до досягнення «більш сильної єдності» між державами. У преамбулі Всесвітньої декларації місцевого самоврядування⁴⁴ акцентується увага на мотивах її прийняття – «бути для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення».

Суттєве значення для системного розуміння децентралізації як концепту та конституційно-правового феномену відіграє економічний чинник. Адже не викликає сумнівів, що сталий розвиток територіальних громад та ефективне функціонування муніципальної влади, в цілому формування муніципалізму, залежить від рівня розвитку економіки у державі, рівня життя людей, соціальної структури суспільства тощо. Тому економічними гарантіями муніципальної влади та прав людини у сфері місцевого самоврядування виступають економічна система суспільства, в основі якої знаходяться принципи ринкової економіки; єдність економічного простору; вільне переміщення товарів, послуг та фінансових коштів; підтримка конкуренції, свобода економічної діяльності, підприємництва та праці; визнання, плюралізм, рівноправність та рівний захист різних форм власності, у тому числі комунальної власності.

У цьому контексті, відзначаючи роль права в розвитку економічної основи не лише суспільства в цілому, а і територіальних громад (колективних суб'єктів муніципальних економічних відносин) та їх членів – мешканців сіл, селищ, міст (індивідуальних суб'єктів відповідних відносин), слід підкреслити провідну і системоутворювальну роль конституційного права в механізмі правового регулювання економічних відносин, яке у своїх нормах закріплює не лише вихідні засади економіки, форми власності, економічні основи суспільних відносин і в цілому економічної

⁴³ Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року).

⁴⁴ Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р. Ріо-де-Жанейро, 23–26 вересня 1985 року / Переклад з англійської Ірини Дроздовської. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. Вип. 1–2 (6–7). Київ, 1994. С. 65–69.

системи, а й фундаментальні економічні гарантії місцевої демократії. Фактично питання економічного ладу держави, суспільства та територіальних громад є одними з головних у предметі конституційного регулювання, оскільки економіка, будучи базисом суспільства, визначає тенденції розвитку його політичних та інших інститутів⁴⁵.

Діяльність людей вимагає від держави певних гарантій, насамперед в економічній сфері, які мають бути закріплені на високому конституційному рівні. Держава закріплює гарантії діяльності різних суб'єктів економічних зв'язків, встановлює порядок і процедури, механізми їх забезпечення⁴⁶, у тому числі й у муніципально-правовому вимірі. Адже у суспільстві, особливо тому, в якому діють принципи та інститути ринкової економіки, юридичне оформлення економічних прав і зобов'язань господарюючих суб'єктів набуває надзвичайного значення, тому роль держави як гаранта і арбітра відносин між учасниками економічних зв'язків значно зростає⁴⁷. Саме держава є ключовим гарантом місцевого самоврядування, сталого розвитку територіальних громад та їх організаційної та функціональної самостійності, у тому числі й у сфері економіки та господарювання.

Водночас не можна не відзначити і зворотну реакцію. По суті, вплив економічних і конституційних процесів (у тому числі у сфері децентралізації публічної влади) є двостороннім. Економіка активно впливає на як на державність в цілому, конституцію і конституційний лад, так і стан, розвиток та функціонування територіальних громад, публічної влади в цілому. Конституція впливає на економічний характер конституційної системи, залежить від рівня економічного розвитку й одночасно впливає на економічну динаміку (в тому числі й економічне життя територіальних громад та їх членів – авт.). За великим рахунком, еволюція конституціоналізму – це частина еволюції, як держави, так і суспільства та його систем (політичної, економічної, соціальної, духовної та

⁴⁵ Лоцихін О. М. Конституційна економіка та економічні функції сучасної держави в умовах глобалізації: концептуальний аспект. *Fundamental and Applied Researches in Practice of Leading Scientific Schools*. 26(2). С. 239–246. URL: <https://farplss.org/index.php/journal/article/view/337>

⁴⁶ Тодька Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: учеб. пос. Харьков: Факт, 1999. С. 132.

⁴⁷ Фетисова В. А. Правовое регулирование экономики постсоциалистических государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Москва, 2008. С. 10.

ін.), розвитку його продуктивних сил і інтелектуального досвіду. Якісне посилення державного втручання в економіку, соціалізація економічних процесів і відображення цього в конституційному законодавстві зумовлені розвитком матеріальних можливостей виробництва, індустріальним духом часу⁴⁸.

Варто розуміти й те, що в економічному вимірі громадянське суспільство є суспільством цивілізованих ринкових відносин. Тому формування цивілізованого ринку є найважливішою умовою реалізації основоположних принципів конституційного ладу, конституційних прав людини, формування громадянського суспільства в цілому. А це можливо тільки на основі послідовного проведення в життя принципів плюралізму форм власності і рівних можливостей їх правового захисту, забезпечення свободи праці як основи функціонування будь-якого суспільства і гарантування захисту від безробіття, гарантування свободи підприємництва та іншої не забороненої законом економічної діяльності тощо. При цьому слід усвідомлювати, що громадянське суспільство може сформуватися, оптимально функціонувати та розвиватися виключно за умовою наявності місцевого самоврядування та розвинутих муніципальних свобод. Територіальні громади є одними з ключових суб'єктів громадянського суспільства, а децентралізація та місцеве самоврядування – фактором його формування, існування та розвитку, у тому числі в економічному вимірі⁴⁹.

Єдність цих та інших факторів забезпечує нову якість економічних відносин і місце людини, її прав і свобод у цій сфері. Квінтесенцією цієї нової якості є ринок, який є, за М. Фрідманом, «безпосереднім компонентом свободи». При цьому слід погодитися з цим економістом у тій частині, що економічний устрій сприяє розвитку вільного суспільства подвійно. З одного боку, свобода економічних відносин сама по собі є складовою свободи в широкому сенсі, тому економічна свобода є самоціллю. З іншого боку, економічна свобода – це також необхідний спосіб досягнення сво-

⁴⁸ Мау В. Конституционное регулирование социально-экономических отношений. *Вопросы экономики*. 1994. № 4. С. 27–30.

⁴⁹ Див.: Батанов О. В. Муніципально-правові проблеми підвищення ефективності функціонування громадянського суспільства в Україні. *Правова держава*. Вип. 29. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 112–122; Батанов О. В., Кравченко В. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 6–7. С. 45–53 та ін.

боди політичної, тому що вона відокремлює економічну владу від політичної і, таким чином, дає змогу одній служити противагою іншій⁵⁰. Водночас це дає змогу з'єднати воєдино свободу і підприємництво, економіку і самоврядування населення в рамках демократично структурованого громадянського суспільства. При цьому самі права особистості (включаючи громадянські, політичні та економічні) стають важливим способом економічного розвитку суспільства⁵¹.

У силу цього місцеве самоврядування фіксує в собі не лише політичні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку, а стає найбільш чутливою матерією його економічного зростання або занепаду. Ілюстративним прикладом цього є принципи Утрехтської декларації про добре місцеве та регіональне врядування у неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 р., які виходять з того, що «у силу знань громад, людей та бізнесу на місцевому й регіональному рівні, місцеве та регіональне врядування можуть бути надзвичайно потужними суб'єктами в задоволенні потреб громадян, бізнесу та в подоланні економічної кризи»⁵².

Також у процесах організації, функціонування та особливо децентралізації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами місцевого населення, яке стає не лише первинним суб'єктом локальних конституційно-правових відносин, а й основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування⁵³. Особливо відчувається така кореляція у соціально-економічній сфері, яка миттєво реагує на будь-які економічні трансформації у суспільстві та державі.

⁵⁰ Фридмен М., Хайек Ф. О свободе. Пер. с англ. под ред. А. Бабича. Минск: Полифакт-референдум, 1990. С. 8, 9–10.

⁵¹ Элстер Й. Влияние прав человека на экономическое развитие. *Российский бюллетень по правам человека*. Вып. 4. 1994. С. 11–25.

⁵² Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування у неспокійний час: проблеми змін (прийнята на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, 17 листопада 2009 року). *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док. Пер. з іноз. мов; заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 78.

⁵³ Баранчиков В. А. Муніципальное право: учебник. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 29.

Важливим є дефінітивний (категоріальний) аспект децентралізаційної теорії, що базується на припущенні здатності децентралізації як понятійного елемента виокремити систему категорій сучасного конституційного права («територія держави», «державний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «унітарність», «унітарний устрій», «регіоналізм», «регіоналізація», «муніципалізм», «муніципалізація», «федерація», «федералізм», «централізація», «децентралізація», «деконцентрація», «деволюція» тощо). На труднощі у розумінні цих політичних і правових понять, неточності у їх визначенні та використанні звертають увагу як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Так, наприклад, досліджуючи проблеми централізації та децентралізації в умовах унітарної держави, Дж. Т. Діковіч доводить, що найбільш проблемною особливістю дебатів щодо децентралізації є їх концептуальна нечіткість. «Децентралізація» в останні роки використовується для опису абсолютно різних концепцій. На його думку, «краща специфікація понять – це не просто академічна вправа. Насправді, нездатність прийти до загальних визначень може мати драматичні наслідки для політики, надання державних послуг та участі громадян у країнах, що розвиваються»⁵⁴.

Також можна з усією впевненістю стверджувати, що доволі значущою в аспекті формування вітчизняної теорії децентралізації та формування спеціального категоріально-понятійного апарату є проблема формування та втілення у конституційному законодавстві адекватної лексики української мови. Муніципальна та децентралізаційна лексика на позначення суб'єктів державної влади (наприклад, «голова місцевої державної адміністрації» чи «префект» або «урядник» тощо) та місцевого самоврядування («територіальна громада» чи «громада» або «муніципалітет», «місцева рада» чи «рада громади», «сільський, селищний, міський голова» чи «голова громади або «мер»»), а також територіальних одиниць («громада» або «волесть», «район» або «повіт», «область» чи «край» або «земля») відзначається великим стилістичним потенціалом.

Стилістичні завдання та функції такої спеціальної лексики реалізуються у творенні мовностилістичного образу Батьківщини,

⁵⁴ Dickovick J. Tyler. Centralism and «decentralization» in unitary states: a comparative analysis of Peru and Senegal. *Journal of Public and International Affairs*. Volume 14(1)/Spring, 2003. P. 40–63.

вираженні ідей державотворення та громадоправства, відтворенні історичного колориту відповідної епохи, відображенні історичних реалій та політико-економічних можливостей. Крім прямого значення, така лексика може набувати додаткових смислових відтінків, уживатися в переносному значенні, набувати оцінних позитивних чи негативних значень.

Не викликає сумніву, що відповідна термінологія повинна формуватися на національній основі. Так, «здійснюючи реформу адміністративно-територіального поділу в Україні, треба забезпечити для номінації територіальних одиниць таку термінологічну лексику, яка б не нівелювала специфічних особливостей історичного розвитку української нації. У разі залучення у сферу номінації чужомовної лексики, використовувати тільки такі назви, які відзначаються високим ступенем освоєння на українському мовному ґрунті, не суперечать природі рідної мови та законам її функціонування на різних рівнях»⁵⁵.

Ідея, яка закладена у відповідних юридичних категоріях, становить сутність предмета вчення про децентралізацію, проявляється у змісті об'єктів, які досліджуються, відображається у базових поняттях та інших теоретичних конструкціях, які мають як наукове навантаження, так і нормативно-правовий зміст та функції. Ідея первинності територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування, будучи центральною проблемою сучасного національного муніципалізму, виступає у ролі свого роду філософії та ідеології реформи у сфері децентралізації.

Отже, ми бачимо, що в конституційно-правовій та державно-управлінській доктрині акцентується увага на різних аспектах децентралізації. Втім, враховуючи, що сучасний етап розвитку інститутів місцевого самоврядування в Україні зумовлений істотними змінами у механізмі конституційно-правового регулювання суспільних відносин у сфері децентралізації, а також оновленням системи, структури та змісту конституційного та муніципального права, вважаємо, що сутність і зміст децентралізації необхідно розглядати та розуміти у синергетичній єдності її якостей, атрибутів і критеріїв, аспектів та форм: аксіологічних, гносеологічних, онтологічних, праксеологічних, цивілізаційних, інституціональ-

⁵⁵ Жила Т. І. Адміністративно-територіальна лексика української мови: автореф. дис. ... канд. філолог. наук: спец. 10.02.01. Київ, 2006. С. 14.

них, конститутивних, нормативних, функціонально-телеологічних, суб'єктно-об'єктних, історичних, дефінітивних тощо.

Лише такий симбіоз цих та інших характеристик феномену децентралізації дає змогу зрозуміти філософію закріпленої у міжнародних стандартах місцевого самоврядування та визнаної у сучасних конституціях демократичних країн світу концепції місцевого самоврядування як права і спроможності територіальних громад самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення.

Тільки за умови концептуальної, інституціональної та функціональної інсталяції ідеї, принципу та стандарту децентралізації у механізм демократичного конституційного ладу, місцеве самоврядування стає оптимальною та, по суті, універсальною основою для вирішення значної кількості суспільних справ, у тому числі та у першу чергу прав людини, що свідчить про колосальний гуманістичний потенціал інститутів муніципальної влади та локальної демократії.

1.2. Децентралізація як історичне явище та процес

Системний характер муніципальної влади, її взаємозв'язків із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно вимагає аналізу еволюції інститутів місцевого самоврядування та виявлення чинників децентралізації та умов становлення муніципалізму в Україні. Децентралізована модель організації публічної влади та розвинуте місцеве самоврядування виникають не одразу у вигляді системи, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов.

Використання історичного підходу щодо місцевого самоврядування у контексті розгляду децентралізаційних реформ має важливе теоретико-методологічне значення. Адже, маючи перед собою моделі організації публічної влади, які впроваджувалися протягом історії тієї чи іншої держави, дослідивши злеті та кризи державності, розглянувши характер стосунків муніципальної влади з іншими суб'єктами та інститутами політичної організації суспільства, усвідомлюючи причини трансформації цих

взаємовідносин, можна зрозуміти не лише зміст, форму, види та результати децентралізації влади у цих державах, а причини та наслідки різновекторного політико-правового ставлення державно-організованого суспільства до місцевого самоврядування та муніципальної влади.

За словами П. Моргоса, «історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Кілька останніх десятиліть поняття «децентралізація» є основним у Європі, воно також стало об'єднуючим стосовно економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культуру й підходи до державного управління»⁵⁶.

Тому, по-перше, еволюцію територіальної організації влади, тієї чи іншої моделі місцевого самоврядування та муніципалізму доцільно розглядати як складний процес виникнення, визнання, формування, становлення і розвитку, далекий від монотонності та пряmolінійності.

По-друге, історичний аналіз дає можливість виділити в загальному політико-правовому русі інститутів публічної влади ряд якісно різних етапів з дуже неоднаковими політико-правовими, господарсько-економічними та соціально-культурними параметрами, які характеризуються різними формами поєднання централізації та децентралізації, відцентрових та доцентрових тенденцій.

По-третє, зважаючи на те, що розвиток децентралізації у різних країнах характеризується особливостями парадигм та моделей (поліси у Стародавній Греції, муніципії у Стародавньому Римі, віче в Україні-Русі, міста-комуни у середньовічній Італії, магдебурзьке право («*Speculum Saxorum*») в землях середньовічної Німеччини, земство в Російській імперії, комуни у Франції тощо), принцип історизму вимагає оцінювати розвиток публічної (державної та муніципальної) влади на кожному етапі за законами тієї епохи, а не за критеріями більш пізніми. Водночас ретроспективний аналіз змісту процесів децентралізації, функці-

⁵⁶ Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. *Економічний часопис* – XXI. 2006. № 5–6. С. 40.

онування державної та муніципальної влади дає змогу не лише простежити певну тяглість муніципальних традицій протягом історії тієї чи іншої держави (як-то громадська модель в Україні, державницька – в Німеччині), а й виявити чинники та спрогнозувати наслідки децентралізаційних реформ у них.

Слід зазначити, що в сучасній муніципалогії майже не викликає сумнівів те, що інститут місцевого самоврядування тісно пов'язаний зі стародавнім громадським самоврядуванням та, по суті, генетично сходить до нього. У своєму історичному розвитку інститут місцевого самоврядування на європейському континенті пройшов низку етапів.

Так, характеризуючи перший етап еволюції європейського муніципалізму, зазначимо, що сама ідея місцевого самоврядування зародилася у часи античності та реалізовувалася в рамках особливої форми організації політичної влади – полісної демократії. Античний поліс являв собою форму самоврядування міст-держав, яка в умовах переважання в ньому демократичних елементів давала можливість широким масам населення брати активну участь в управлінні державою та суспільними справами. По суті, такі політичні утворення являли собою ідеальну децентралізовану форму безпосередньої демократії та публічного управління, за якої на порівняно невеликій території публічна влада здійснювалася безпосередньо більшістю населення або за його участю. За відсутності єдиної загальнонаціональної влади кожний незалежний поліс поєднував у собі як місцеву, так і державну владу, причому сама форма міста-держави не передбачала колізій між цими двома системами функцій. У цілому ж антична полісна демократія, незважаючи не лише на її плюси, а й мінуси, стала для Європи зразком демократії взагалі та місцевого самоврядування зокрема.

Аналізуючи римський етап розвитку місцевого самоврядування, зазначимо, що у цей період у процесі утворення та територіального розширення Римської імперії був сформульований і здійснений на практиці новий підхід до місцевого самоврядування. Саме поняття «муніципальний» виникло та використовувалося щодо раніше самостійних громад, які підпали під владу Риму та обтяжувалися різними повинностями (*municipia*) на його користь, від назви яких, власне кажучи, й походить сам термін «муніципальний» (такі громади називалися *municipia*). Створення муні-

ципії як потенційного учасника публічних і цивільних правовідносин почалося ще у IV ст. до н. е. в результаті реформування правового статусу колишніх самостійних міст-держав (*civitates*), які в цей час фактично втратили свою державницьку самостійність та опинилися під владою Стародавнього Риму. Внутрішня автономія цих громад серйозно обмежувалася, а для управління ними з Риму надсилалися спеціальні чиновники – префекти⁵⁷.

Після того як влада Риму поширилася на всю Італію, був прийнятий загальний муніципальний закон – Закон Юлія Цезаря про муніципії (*Lex Julia municipalis*) 45 р. до н. е.⁵⁸, який уніфікував правила міського устрою та суттєво розширив автономію органів самоврядування у місцевих справах. На рівні місцевих громад існували як представницькі органи – народні збори, так і виконавчі – сенати. Контроль за неіталійськими громадами здійснювали спеціальні контролери – куратори, до функцій яких входив лише фіскальний контроль, а потім, з розширенням їх компетенції, загалом урядовий контроль. Здійснювалися спроби використовувати даний інститут і для захисту інтересів населення щодо муніципальної верхівки.

У цей період відбувається активне становлення муніципій як суб'єктів не лише публічних, а й приватних відносин, що загалом відповідає сучасному розумінню місцевого самоврядування та муніципального права як конгломерату публічно-приватних відносин і норм, у результаті дії яких, власне, і відбувається становлення муніципальної влади. У цьому сенсі варто розуміти вплив муніципального права на процес формування багатьох інститутів публічного права в цілому, який, по суті, є сумірним із ролю римського приватного права у формуванні сучасного цивільного права⁵⁹.

Незважаючи на те, що староримська юриспруденція так і не визнала *persona* за будь-яким іншим явищем, окрім людини, саме за часів активного розвитку муніципій за ними почала визнаватися здатність мати окремі права: одержувати майно у спадок,

⁵⁷ Детально про це див.: Баймуратов М. О. Роль римських муніципій в становленні сучасного місцевого самоврядування: порівняльно-історичне дослідження. *Порівняльно-правові дослідження*. 2007. № 1/2. С. 189–198.

⁵⁸ Покровский И. А. История римского права. Санкт-Петербург, 1999. С. 116–117.

⁵⁹ Батанов О. В. Західна традиція муніципального права: епоха формування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 49–53. URL: http://www.pap.in.ua/3_2016/14.pdf

укладати угоди, шукати та відповідати у суді тощо, а самі муніципії вже розглядалися не як сукупність членів, а як певна єдність, котра має здатність як така брати участь у цивільних правовідносинах. У подальшому ідея залучення до участі у цивільних правовідносинах штучних суб'єктів (на відміну від природних – людей) з інституту муніципії була поширена на різноманітні союзи, колегіуми тощо⁶⁰.

Щодо еволюції муніципальних інститутів в період середньовіччя, то найбільш рельєфно децентралізаційні процеси у західній традиції муніципального права проявились у розвитку муніципальних прав і вольностей. Насамперед це можна спостерігати під час прийняття та реалізації хартії і статутів міст. Місце та роль статутів міст та інших аналогічних за своєю природою актів місцевого самоврядування в процесі формування місцевого самоврядування надзвичайно важливі. Ще на ранніх етапах розвитку муніципальної демократії статuti міст практично були головним її символом, були своєрідними комунальними конституціями міських громад протягом багатьох століть. Саме в цей період, коли відбувалися масові міграції сільських жителів у міста від кріпосного пригнічування, що усе більше посилювалося, стрімко розвивалися міські вольності та в середньовіччі міські статuti вносилися відомі фрази «Luft in der Städten frei mache» (Міське повітря робить нас вільними) або «Kein Huhn fliegt über die Mauern» (Жоден півень не перелітає через міські стіни).

Ці вольності особливо яскраво проявились у X–XI ст. у містах центральної Німеччини, яким «засновники» цих міст – князі, графи та єпископи – вважали вигідним надати значну автономію, видаючи особливі хартії. Цей муніципально-визвольний процес повною мірою стосується європейського континенту – Франції, Німеччини, Фландрії та (з деякими відмінностями) Італії; в Англії ж розвиток сеньйорального режиму здебільшого обмежився одними маєтками, і тому міста успішно боролися там за свою

⁶⁰ Первомайський О. О. Становлення цивільної правосуб'єктності *municipium* у праві Стародавнього Риму. *Проблеми законності*: Респ. міжвідом. наук. зб. Відп. ред. В. Я. Тацій. Харків, 2001. Вип. 47. С. 46–50; Первомайський О. О. Становлення цивільної правосуб'єктності *municipium* у праві Стародавнього Риму. *Актуальні проблеми формування правової держави в Україні (до 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод)*: Тези доп. та наук. повідомлень Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених / за ред. проф. М. І. Панова. Харків, 2000. С. 43–45.

автономію, найчастіше безпосередньо з центральною державною владою, яка крок за кроком поступалася їм. Так, після обнародування Великої хартії вольностей центральний уряд кілька століть надавав містам численні грамоти, у яких підтверджувалися їхні привілеї та розширювалися міські вольності⁶¹.

Статuti як кодифіковані акти, що регламентують життєдіяльність міст і найважливіші аспекти міського самоврядування, з'являються з XII ст. в Італії. Перші хартії середньовічних міст Італії були своєрідним засобом «юридизації» комунальної форми самоврядування, а їхньою метою було закріплення муніципальних прав (насамперед права на створення виборних органів міського самоврядування) і привілеїв міської громади (комуни), особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів міського самоврядування.

Ще з часів зародження статутного права в Європі спостерігалися прояви його впливу на сучасні українські землі. В історичних джерелах збереглася згадка про датований 1290 р. статут кримського міста Кафи (Феодосії), яке на той час було генуезькою колонією. На жаль, від цього документа залишилися лише назви статей, але інші документи свідчать про високий рівень організації муніципального життя цієї колонії⁶².

Пізніше в багатьох середньовічних українських містах роль статутів або хартії відігравали «уставні грамоти великих князів литовських і королів польських», якими за часів входження українських земель до Литовсько-Руської держави та Королівства Польського надавалося магдебурзьке право. Метою магдебурзьких грамот було закріплення нової системи управління містом, заснованої на принципах міського самоврядування. Як і хартії західноєвропейських міст, вони визначали систему органів міського самоврядування, їхні повноваження та порядок обрання, статус посадових осіб міста⁶³.

⁶¹ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. Москва: Наука, 1996. С. 34, 46.

⁶² Генуезские колонии Крыма (XIII–XV вв.). *Памятники истории и культуры Крыма*. URL: <http://www.ccssu.crimea.ua/crimea/history/13w.htm>; *История Судака*. Крым – вся информация о Крыме. URL: http://krim.biz.ua/sudak_history.html

⁶³ Докл. див.: Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Львів: Афіша, 2002. 255 с.; Кобилецький М. М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): історико-правове дослідження. Львів: ПАІС, 2008.

Цікавим є більш пізній досвід Німеччини, у якій історично місце самоврядування завжди перебувало під жорстким контролем державних чиновників, суверенних князів, курфюрстів і королів, будучи водночас їхньою матеріально-фінансовою опорою у вирішенні питань загальнодержавного характеру. Конституційна історія місцевого самоврядування тут, по суті, розпочинається лише після ліберальної міської реформи 1808 р. К. фон Штайна. Але в загальнонаціональному масштабі ця історія почалася після ліберально-демократичної революції 1848 р., яка завершилась компромісом між абсолютною монархією та демократичними силами. Через роз'єднаність Німеччини конституційні ідеї про місце самоврядування спочатку прийшли в законодавство окремих німецьких державних утворень. Наприклад, Конституційна хартія Пруссії 1850 р. закріпила систему місцевого самоврядування в особі сільських і міських громад. Система місцевого самоврядування в Німеччині отримала загальнонаціональний статус лише після об'єднання в 1870–1871 рр. німецьких земель у централізовану конституційну державу.

В Англії ж сформувалася система муніципального права та управління принципово іншого характеру, і вона стала складовою загального права та парламентського правління. Адже конституційна історія становлення громадівського устрою, децентралізації та місцевого самоврядування у Великій Британії розпочалася з укладання неписаної англійської конституції, тобто з Великої хартії вольностей 1215 р., згідно з якою місто Лондон та всі інші міста й бурги, містечка й порти отримали древні вольності та свої вільні звичаї. Тривалий час громади у Великій Британії боролись проти королівського свавілля та за свою фінансову автономію. Так, у Петиції про права 1628 р. громади поряд із духовними та світськими лордами просили англійську корону на майбутнє не примушувати їх давати що-небудь у вигляді подарунків і позик, платити податки або які-небудь збори без загальної згоди, наданої актом парламенту. Отже, у XVII ст. громади у Великій Британії не були достатньо вільними; цього стану вони досягли у XVIII–XIX ст. На практиці саме завдяки розвитку англійських міст, які через століття пронесли привілеї, отримані від королів та інших

406 с.; Резніков А. В. Магдебурзьке право: українські варіації на тему європейських традицій (історико-правовий нарис). Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2007. 208 с. та ін.

правителів, у тому числі право на призначення мирових суддів і на незалежність від юрисдикції магістрів графств тощо, сучасні територіальні громади мають незалежний від держави статус.

Слід зазначити, що саме громадівська доктрина муніципального права мала найбільш суттєвий вплив на децентралізаційні процеси та формування тогочасного муніципального праворозуміння. Вона вперше знайшла своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті⁶⁴. Поняття «самоврядування» вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях уже наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. і було зумовлене проголошенням принципу самостійності громади від держави. У 1831 р. проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: у Конституції Королівства Бельгії було закріплено громадівську владу, яка існувала поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владами та була рівноправною з ними.

Таким чином, на рівні основного закону було визнано теорію «вільної громади». Ця традиція зберігається у бельгійському законодавстві й нині, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгії (у редакції 2007 р.). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Водночас сьогодні реалізація теорії «вільної громади» в практиці муніципального будівництва в Бельгії здійснюється з певними застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної та муніципальної влади.

Концепція місцевого самоврядування, яка склалася в доктрині муніципального права Швейцарської Конфедерації, являє собою синтез теорії «вільної громади» та «громадівської (господарської)» теорії місцевого самоврядування. На розвиток концепцій місцевого самоврядування, що панують у державно-пра-

⁶⁴ Докл. див.: Батанов О. В. Сучасний муніципалізм та проблеми формування муніципального праворозуміння в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 4–8; Батанов О. В. Вплив праворозуміння на становлення та розвиток інститутів сучасного муніципального права. *Альманах права*. Праворозуміння та правореалізація: від теорії до практики. *Науково-практичний журнал*. Випуск 2. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 56–59; Батанов О. В. Муніципальне праворозуміння як чинник формування сучасного муніципального права в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*: зб. наук. праць. Серія «Право». 2011. Випуск 2. С. 71–81; Батанов О. В. Громадівське муніципальне праворозуміння як чинник формування сучасного муніципального права в Україні. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*: зб. наук. праць. 2012. № 1. С. 40–46.

вовій доктрині Швейцарської Конфедерації, суттєво вплинули особливості конституційного розвитку цієї держави. Швейцарські конституціоналісти переконані в тому, що автономне місце самоврядування є основою швейцарського федералізму та народовладдя.

Щодо подальших етапів децентралізаційних процесів і розвитку місцевого самоврядування зазначимо те, що формування та зміцнення національних держав викликало до життя загальну тенденцію раціоналізації устрою та діяльності як суспільства, так і держави в цілому, окремих державних інститутів, включаючи організацію місцевих спільнот та здійснення публічного управління на місцях. Місцеві громади повинні були набути нового уніфікованого статусу, який би визначався та встановлювався законом, а не дарованими верховною владою «преференціями».

Зворотним пунктом у юридичному оформленні нового підходу до місцевого самоврядування стала доповідь француза Туре по законопроекті про реформу місцевого самоврядування, яку він зробив у 1790 р. у Національних зборах Франції. У цій доповіді була висловлена принципова позиція з питання компетенції місцевих органів влади. Згідно з цією позицією до складу компетенції територіальних громад входять як власні громадські справи, притаманні за своєю природою муніципальній владі, так і справи державні, які держава передає місцевому самоврядуванню. Ця концепція продовжує застосовуватися й у даний час, у тому числі й у вітчизняному законодавстві.

Новий підхід до місцевого самоврядування набув вираження у французьких конституціях XVIII ст., а також у бельгійській Конституції 1831 р., яка містила спеціальну статтю, присвячену громадському самоврядуванню, а також поряд з трьома традиційними владами – законодавчою, виконавчою і судовою – визнала й наявність особливої четвертої влади – муніципальної. Німецька Конституція 1849 р., розроблена франкфуртськими Національними зборами, містила статті про основні права громад, і хоча вона так і не стала реально діючим юридичним документом, тим не менш мала важливе історичне значення.

Загалом же закріплення місцевого самоврядування на конституційному рівні сприяло більш активній концептуальній розробці цього конституційно-правового інституту, що ставало особливо

актуальним в умовах проведення необхідних децентралізаційних реформ.

Із певними особливостями українська історія місцевого самоврядування також пройшла відповідні етапи самоорганізації, легітимізації та становлення, активного поступального розвитку, радянський та сучасний періоди. Загалом українське суспільство пережило багато моделей організації публічної влади, які частогусто мали протилежне забарвлення. І хоча на перший погляд здається, що значна частина з них не мають відношення до процесів формування муніципалізму в сучасній Україні, тим не менш таке судження є помилковим: ніщо не зникає безслідно.

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

Питання про процес, характер і форми трансформації традиційних самоуправлінських – сімейно-родових, громадських, племінних – слов'янських інститутів і структур «народоправства» періоду «військової демократії» в органи публічної влади та часах зародження державних відносин в Україні-Руси може приховувати чимало несподіванок, навіть якщо розглядати тільки історію, наближену до часів життя відомих нам літописців.

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

На нашу думку, особливості еволюціонування окремих найбільш значущих ознак територіальних громад, таких як населен-

ня, територія, характер владовідносин полягає в тому, що ці ознаки не тільки не втратили з плином історії своєї значущості, а й набули відображення у Конституції України, а також закріплення у законодавстві про місцеве самоврядування. Зокрема, такі ознаки, які сьогодні відроджуються або зароджуються та поступово формуються, як-от спільність інтересів, самоврядність, наявність самодостатньої матеріально-фінансової бази, які іманентно притаманні громадянському устрою, на жаль, не розроблені концептуально, негайно вимагають подальшого більш глибокого наукового осмислення та правового закріплення.

Як приклад, відмітною рисою політичного життя з часу виникнення такого державного утворення, як Московія є пріоритет держави над суспільством, за якої централізація та гіперцентралізація була постійним супутником російської державності. Гіпотетично допускаючи, що самоврядні інститути в Росії мають давню історію, слід розуміти, що вони завжди утворювалися державою, центральною державною владою (реформи Івана Грозного, Петра I, Катерини II, Олександра II тощо).

На відміну від північних сусідів, на українських землях завжди прагнули до децентралізації та самоврядування, державні інститути завжди мали вторинний, похідний характер. Інститути суспільного ладу були стабільнішими за державний лад. Навіть якщо національна державність на українських землях на певний час переривалася, різноманітні інститути самоврядування залишалися завжди. Український народ мусив у силу бездержавності реалізовувати себе на локально-індивідуальному рівні, внаслідок чого витворював своєрідні форми самозбереження. Якщо російський народ намагався утвердити «цілісне общинне тіло», був пройнятий єдиним державним і навіть релігійним духом, то Український народ утверджував добровільні громади, компанії, які були зв'язані між собою настільки, наскільки це було необхідно з практичного погляду і наскільки це не суперечило праву особистої свободи⁶⁵.

Тому, незважаючи на відсутність безперервності процесів формування місцевого самоврядування на території України, стихастичності її проявів, зумовлених історією розвитку країни та її

⁶⁵ Горбатенко В. П., Батанов О. В. Традиції українського самоврядування. *Українське слово*. 2004. 15–21 січня.

геополітичною орієнтацією, звернення до процесу та результатів континуїтету місцевого управління, децентралізації та самоврядування має не тільки науково-теоретичне, а й прикладне значення для сучасного етапу розвитку муніципалізму. Так, П. Музиченко зазначав, що реформи місцевого самоврядування, які здійснюються нині в Україні, не могли виникнути «з нічого», не маючи для цього основи в минулому⁶⁶.

Отже, слід визнати, що традиції місцевого самоврядування в Україні набагато старші за традиції держави. Історія України свідчить, що коли Європа ще дрімала на уламках Римської імперії, сповідувала варварство, в Україні вже пишном розквітали цивілізовані міста та містечка зі своїми статутами та гербами, магістратами та цехами, з упорядкованою територією, культурними традиціями, і жителі яких були господарями на своїй території⁶⁷.

Водночас, досліджуючи витoki та історичні моделі децентралізації, варто розуміти й те, що децентралізована система обов'язково передбачає наявність та існування потенційно повновладного центру, який, керуючись тими чи іншими мотивами (внутрішніми чи зовнішніми, історичними, політичними, адміністративно-технічними, фінансово-економічними, етнонаціональними, культурними, мовними, національними тощо), вирішує за доцільне передати частину управлінських функцій органам влади регіонів або інститутам самоврядування територіальних громад.

У цьому сенсі варто погодитися з А. Озменом, який дотримується позиції про те, що децентралізація є антонімом до централізації влади, завданням якої є концентрація влади в одному центрі. Відповідно, децентралізація влади в сучасному розумінні є передачею управлінських функцій щодо планування, прийняття рішень, фінансових ресурсів від центрального уряду місцевим органам влади, а також функціонування професійних організацій і громадських організацій за межами публічного адміністрування⁶⁸.

⁶⁶ Музиченко П. Історичні джерела сучасного етапу розвитку самоврядування в Україні. *Юридический вестник*. 1995. № 2. С. 131.

⁶⁷ Орзіх М. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків. *Місцеве самоврядування: 10 років здобутків*: за ред. М. Пухтинського. Київ: Атіка, 2002. С. 64.

⁶⁸ Ozmen A. Notes to the concept of decentralization. *European Scientific Journal*. 2014. April. Edition. Vol. 10. P. 417.

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

Так, під час створення США – однієї з перших у новітній історії федеративної держави – в її основу було покладено фундаментальні ідеї Т. Джеферсона, А. Гамільтона, Дж. Медісона, Дж. Джейя, які створили підвалини північноамериканської моделі федералізму. Остаточно ідеї федералізму як принципу державної організації на засадах федерації сформулював А. Гамільтон. Однією з ключових тез А. Гамільтона було чітке виокремлення повноважень федерації зі збереженням недоторканності повноважень її членів. Але з врахуванням невеликого досвіду конфедеративного устрою США йшлося про міцні повноваження центру, що й окреслювало в загальних рисах ідею федеративного устрою США⁶⁹.

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

До північноамериканської моделі сучасного федералізму додалася модель швейцарської федерації, що побудована з врахуванням лінгвістичних та етнічних особливостей суб'єктів, які входять до її складу. Саме цим Швейцарська Конфедерація відрізняється від США. Наразі Швейцарська Конфедерація існує за Конституцією 1999 р. і має 20 кантонів і 6 напівкантонів. Той факт, що в основі союзу знаходяться «національні держави», створює суттєві політико-правові підстави для суверенізації його членів.

⁶⁹ Федераліст: коментар до Конституції Сполучених Штатів / Александер Гамільтон, Джеймс Медісон, Джон Джей. Київ: Сфера, 2002. 490 с.

Це зумовлює сутність і зміст правової концепції швейцарського федералізму⁷⁰.

Тип канадської федерації – це третій тип сучасного федералізму, що демонструє можливість створення федерації за Вестмінстерською парламентською моделлю. Поява канадського федералізму була реакцією на необхідність мінімізувати суттєві розбіжності між приморськими й глибинними провінціями великої держави, де до того ж існували мовні відмінності на територіях колишніх британських і французьких колоній. Розподіл повноважень між федеральним і провінційними урядами було закріплено в Акті про Британську Північну Америку 1867 р. (наразі – Конституційний акт 1867 р.), який разом з поправками до Акта про Британську Північну Америку й Конституційним актом 1982 р. утворюють Конституцію Канади. Правова концепція канадської моделі вважається однією з найбільш складних у теорії федералізму⁷¹, що, значною мірою, зумовлюється особливостями канадської політики мультикультуралізму.

Звідси й підсумкові характеристики децентралізованої та нецентралізованої систем. Децентралізована система, як правило, залишає центру свободу розширення або, навпаки, обмеження компетенції органів влади громад або субнаціонального рівня, право повернутися у випадках необхідності до попередньої схеми або моделі розподілу функцій та повноважень. Прикладом того є довготривалі реформи децентралізації у багатьох країнах сучасного світу, зокрема, Франції, Польщі, сучасній Україні, інших державах, у яких відчувається перманентний пошук балансу між централізацією та децентралізацією.

У цьому аспекті з точки зору системних зв'язків між фундаментальними принципами конституційного ладу, унітаризму,

⁷⁰ Авраменко С. Л. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий: монография. Москва: МГИМО, 2003. 177 с.; Орлинская О. М. Бельгийский и швейцарский опыт строительства федеративных отношений: сравнительный анализ. Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки». 2011. № 2. С. 234–237; Федерализм и многоэтничные государства: швейцарская модель. Лидия Р. Баста Фляйнер, Томас Фляйнер (ред.). Перевод М. М. Красновой. Казань, 2004. 212 с. та ін.

⁷¹ Варунц Л. Д. До питання щодо територіальної організації влади у Канаді. *Право і безпека*. 2015. № 3 (58). С. 11–15; Варунц Л. Д. Федералізм Канади: загальна характеристика та проблемні питання. *Virtus: Scientific Journal*. 2019. № 32 (March). Р. 242–246; Данилов С. Ю. Эволюция канадского федерализма. Москва: Издательский дом Высшей школы экономики, 2012. 303 с.; Тимашова Т. Н. Канадская модель федерализма: монография. Москва: Анкил, 2002. 126 с. та ін.

децентралізації та місцевого самоврядування доволі цікавою та ілюстративною є праця польського дослідника А. Якієвича «Принципи унітаризму, субсидіарності та децентралізації як конституційна основа регіонального самоврядування Республіки Польща», у якій він розглядає три основні принципи, що визначають територіальну організацію Республіки Польща – принцип унітаризму та децентралізації на основі стандартного визначення принципу субсидіарності. Ці принципи, на думку А. Якієвича, є ключовими детермінантами територіальної системи уряду Республіки Польща та, отже, правового статусу її регіонів; вони встановлюють певні рамки, в межах яких законодавець повинен діяти, і слугують вказівками щодо дискусій і конкретних конституційних та законодавчих рішень⁷².

Головним лейтмотивом праці І. Бусигіної і Е. Таукебаєвої «Федералізм чи унітаризм як стратегічний вибір і його наслідки (порівняльний аналіз Росії і Казахстану)» є концептуальне положення про те, що «для будь-якої територіально протяжної країни питання про характер взаємин між центром і територіальними одиницями (регіонами) є одним з ключових». За результатами свого дослідження вони роблять категоричний висновок, що «вибір між федералізмом і унітаризмом має стратегічний характер»⁷³.

З точки зору порівняльного аналізу проблем становлення унітаризму на африканському континенті доволі оригінальною є дисертація Дж. К. Нейп'є «Походження централізованої унітарної держави з особливим акцентом на Ботсвану, Зімбабве та Намібію»⁷⁴. Мета цієї роботи полягає у дослідженні витоків форм державного устрою, прийнятих у часи проголошення незалежності Ботсвани, Зімбабве та Намібії. Виходячи з того, що усі держави світу є або унітарними, або федеративними, Дж. К. Нейп'є

⁷² Jackiewicz A. The Principles of Unitarism, Subsidiarity and Decentralization as a Constitutional Basis of Regional Self-government of the Republic of Poland. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*. 2012. № 31 (44). P. 175–189.

⁷³ Бусыгина И. М., Таукебаева Э. Федерализм или унитаризм как стратегический выбор и его последствия (сравнительный анализ России и Казахстана). *Comparative politics*. 2015. № 1(18). С. 101–110.

⁷⁴ Napier Clive John. Origins of the centralised unitary state with special reference to Botswana, Zimbabwe and Namibia. By submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor of literature and philosophy in the subject politics at the University of South Africa. Pretoria, 1997. 389 p.

робить спробу відрізнити унітарну форму державного устрою від федерації не лише шляхом механічного протиставлення цих понять, а й пояснення теоретичних і практичних витоків прийняття унітаризму в європейському та африканському контексті. Автором ґрунтовно проаналізовано різноманітність факторів, як історичних, так і сучасних, внутрішніх та зовнішніх, що мали визначальне значення в унітарному розвитку цих країн. Ці фактори включають, серед іншого, суперечності та конфлікти, способи їх врегулювання, британські колоніальні практики та прецеденти, уявлення та амбіції націоналістичних рухів та еліт, відносини із сусідніми державами, стан громадської думки, вимоги національного будівництва та політичної стабільності тощо.

Своєю чергою у нецентралізованих системах права громад і регіонів гарантовані не тільки конституцією, а й історичною традицією, нормами політичної культури суспільства тощо. Так, багаторічні спеціальні дослідження муніципальної історії та проблем організації місцевого самоврядування у Канаді⁷⁵ свідчать, що характерні для цієї країни особливості закладалися задовго до заснування канадської федерації. Загальнопровінційні системи місцевого самоврядування склалися в час формування відповідальних перед парламентом урядів провінцій. Нові провінційні уряди, створені в 1867 р., успадкували існуючі муніципальні інституції і філософію їх діяльності.

Питання про історичні передумови походження у Канаді муніципальних систем довготривале і досить складне. Найпростіша відповідь на запитання «звідки походить місцеве самоврядування в Канаді?» має принаймні двоаспектний вимір: географічний і політичний, а саме, по-перше, з Англії, з США і автохтонне, народжене «на місці» та, по-друге, «згори» (встановлене відповідно до планів урядів вищого рівня) і «знизу» (через побажання і потреби місцевих жителів)⁷⁶.

Найперші місцеві органи влади в Канаді виникли у відповідь на заселення сільської місцевості. Збільшення кількості населення

⁷⁵ Козюра І. Міське врядування в Канаді: монографія. Київ: Видавництво УАДУ, 2001. 156 с.; Козюра І. В. Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Канаді: монографія. Київ: Видавництво НАДУ, 2004. 332 с.; Козюра І. В. Міське самоврядування: канадський досвід для України: монографія. Полтава: АСМІ, 2013. 367 с.

⁷⁶ Rowat D. C. Your Local Government: A Sketch of the Municipal System in Canada. Toronto: The Macmillan Company of Canada Limited, 1962. P. 2.

і його концентрація в обмежених міських центрах неминуче призводили до необхідності адмініструвати зростаючу кількість програм і місцевих справ, що не могли виконуватися безпосередньо центральним колоніальним урядом через розкидане по великій території населення і рудиментарні форми транспортування і комунікацій. На виникнення особливої форми місцевого урядування значно вплинули політичні цінності й традиції поселенців й ідей, яких вони дотримувалися щодо місцевого управління.

Одним із проявів давньобританської традиції свободи, з якої виросла сучасна західна демократія, є свобода самоврядування, що надавалася в середні століття деяким містам спеціальними королівськими хартіями. Іншим проявом стала форма сільського самоврядування, що сторіччями виростало в Англії і було попередником тауншипів у Новій Англії й Онтаріо та парафій у Квебеку.

Становлення місцевого самоврядування в різних провінціях і територіях Канади відбувалося по-різному, зі своєю регіональною специфікою. Історія й розвиток муніципальних установ у Канаді змінювалися від провінції до провінції і визначалися такими факторами, як дата заснування, кількість населення, місце походження переселенців, географічні особливості різних провінцій тощо⁷⁷. Так, у Верхній Канаді тривала довга й запекла боротьба, щоб вирвати від здійснюючого опір уряду право місцевого самоуправління; у Нижній Канаді люди відмовлялися використовувати систему, впроваджену «сумнівним» урядом. У Новій Шотландії і Нью-Брансуїку місцеві жителі виявили мало інтересу до місцевого самоврядування, на острові Принца Едуарда завдяки обмеженій території законодавчий орган провінції займався місцевими справами безпосередньо, за винятком кількох місцевих центрів.

Прерійні провінції були відкриті для заселення багато років після того, як успішно завершилася боротьба за місцевий контроль над справами в центральних провінціях, і тому нові провінції користувалися чвертьстолітнім досвідом муніципального управління в цих провінціях; питання полягало вже не в тому, чи слід дозволити місцеве самоуправління, а швидше про базис, на якому воно мало будуватися. У Британській Колумбії проблема комунікацій і розсіяного характеру ранніх поселень, що впли-

⁷⁷ Crawford K. G. *Canadian Municipal Government*. Toronto: University of Toronto Press, 1954. P. 19.

вала з гірської природи провінції, визначила проблему права на місцеве самоврядування перш ніж воно виникло. Навпаки, не було ніяких народних вимог, муніципальної організації в Ньюфаундленді і навіть чинився загальний опір будь-яким таким урядовим пропозиціям, що мав підґрунтям широко поширену думку про відповідальність уряду за місцеві послуги та давній острах перед запровадженням податків на нерухомість.

Щодо Швейцарії, то історичний аналіз процесу формування місцевого управління у Швейцарії свідчить, що це практично єдина держава, створена «знизу вгору», причому в цьому процесі місцеве самоврядування відіграло дуже важливу й навіть багато в чому вирішальну роль, що в остаточному підсумку й зумовило його повноту і завершеність. За свідченням дослідників, науці відомо зовсім небагато прикладів вибору такого шляху розвитку, одним з яких є приклад муніципальної історії Швейцарії⁷⁸.

Унікальність цього шляху свідчить і про унікальність швейцарської моделі місцевого самоврядування. У Швейцарії місцеве самоврядування організовано на рівні «природних» територіальних утворень – громад, що зумовлено специфікою історичного розвитку муніципальної системи держави. Громади (чи муніципалітети) є складовими кантонів та являють собою найменші політичні одиниці з різним статусом. Вони об'єднують осіб, що проживають на їх території, а також виконують різні політичні й адміністративні завдання.

Протягом багатьох років швейцарським громадам вдалося зберігати високий рівень автономії в межах кантонів, який можна прирівняти до рівня автономії кантонів у межах федерації. Основними рисами, які ілюструють цю автономію на муніципальному рівні, є такі.

По-перше, громади мають суттєву свободу у виборі способу організації власних управлінських систем у рамках, встановлених кантональним законодавством. Існують різні організаційні системи управління на муніципальному рівні, оскільки рівень автономії, наданий громадам, відрізняється залежно від кантону. Напри-

⁷⁸ Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні: монографія; за ред. В. Л. Федоренка. Київ: Ліра, 2017. 288 с.; Чернеженко О. М. Конституційно-правова модель місцевого самоврядування в Швейцарії: монографія. Київ: Ліра-К, 2017. 192 с.

клад, місцевий парламент мають 20% громад, решта – асамблею / збори. Парламент є, як правило, у більших громадах (від 8000 жителів). Виняток становлять франкомовні кантони Женева та Невшатель, у яких усі громади мають парламенти. Крім цього, близько 30% громад обирають виконавчі органи влади за пропорційною системою, тоді як усі інші громади – за мажоритарною системою. Приблизно одна третина громад може обирати, яку систему їм застосовувати. Крім того, в більшості кантонів громади можуть визначати кількість депутатів місцевих органів влади, а в деяких кантонах це прив'язується до кількості жителів у громаді.

По-друге, швейцарські громади мають широку компетенцію для виконання своїх обов'язків. Згідно з принципом субсидіарності вся діяльність, яка не належить до компетенції вищих політичних шаблів, знаходиться в межах впливу влади громад.

По-третє, очевидна фіскальна автономія громад. Громади контролюють свої власні фінанси. Крім того, вони уповноважені встановлювати місцевий рівень оподаткування, що становить понад третину із загальносплачуваних громадянами податків.

На прикладі Канади та Швейцарії можемо побачити, що саме нецентралізовані системи традиційно розглядаються як дійсно федеративні, а поняття «децентралізація» застосовується в них виключно щодо процесів перерозподілу повноважень на субнаціональному рівні: від влади суб'єкта федерації до органів місцевого самоврядування. Щоправда, таке тлумачення залишає відкритим питання про те, наскільки правомірно відносити до нецентралізованих держав, що перейшли до федеративного територіально устрою не в результаті природних політико-правових процесів, як у США, Швейцарії або в Австралії, а з певними застереженнями, як у Німеччині після Другої світової війни або шляхом перетворення унітарної системи в Бельгії.

Як свідчить конституційна історія сучасних демократичних держав, майже жодна з них не здійснювала добровільного переходу від унітаризму до федералізму. Ті федерації, що на сьогодні існують у світі, утворилися переважно або ж історично шляхом об'єднання політично самостійних держав чи державних утворень (як, наприклад, США), або ж мали попередній досвід такого об'єднання державних утворень (наприклад, ФРН). Єдиним винятком серед розвинених держав може слугувати приклад

Королівства Бельгія, яке лише під тиском складних обставин, пов'язаних передусім з тривалим міжетнічним напруженням, змушене було дуже поступово та повільно перейти від унітаризму до федеративного устрою, але це не вирішило навіть частини проблем, що виникли перед бельгійським суспільством, і цю державу періодично лихоманить.

Так само під тиском складних обставин федеративний устрій було нав'язано Боснії і Герцеговині, але проблеми у цій державі лише поглибилися. Сучасна політична організація держави Боснія і Герцеговина характеризується складною внутрішньою структурою та обмеженою спроможністю та юрисдикцією державних інститутів стосовно нижчих територіальних і адміністративних одиниць. У межах такої державної системи спостерігаються відповідні унітарні тенденції. Майже кожна ініціатива щодо зміцнення центральних державних інститутів сприймається з цього погляду як унітаризм. Так само пропаганда самої ідеї належності громадянина, держави чи просто боснійців подається як чинник, що доповнює відповідні процеси у Боснії та Герцеговині. Таке сприйняття є одним із основних інструментів риторики представників так званого національно схильного політичного суб'єкта, насамперед тих, хто має сербську чи хорватську орієнтацію⁷⁹.

Перетворення Бельгії із унітарної на федеративну державу в результаті кількох етапів державних реформ (з 1970 по 1993 р.) стало вражаючою подією, неповторним досвідом та повчальним прикладом. Уся історія бельгійської держави відзначалася віхами конфліктів між двома культурно-лінгвістичними громадами – валлонами та фламандцями, які проявлялися у різних сферах і мали суттєвий вплив на політичне життя країни. Федералізація Бельгії стала спробою врегулювання таких конфліктів. Однак, як свідчить цей безпрецедентний досвід (який без будь-якої переконливої аргументації пропонується деякими «експертами» для України як рецепт розв'язання її внутрішніх «проблем»), що і сьогодні залишається невирішеною низка проблем між культурно-лінгвістичними громадами. Негативною стороною також є прояв сепаратистських настроїв, які виходять в основному від фламандських політичних партій. Як зазначають дослідники, повного

⁷⁹ Bosanski unitarizam: ideološka konstrukcija ili politička realnost? *Godišnjak Bošnjačka zajednica kulture «Preporod»*. 2015. № 1. Pp. 197–218.

вирішення цих етнічних конфліктів у найближчому майбутньому важко досягти. Відцентровий характер бельгійської федерації, її двополярність, а також тенденція розширення автономії суб'єктів федерації можуть стати сприятливим ґрунтом для розвитку сепаратистських настроїв. Недоліки інституціональної системи можуть призвести до серйозних політичних криз та навіть паралізувати діяльність центральних органів влади⁸⁰.

Проте, якщо прикладів конституційної модернізації унітарних держав у федерації, окрім Бельгії, практично не існує, то випадків зворотного процесу, пов'язаного із руйнацією федерацій та утворенням на її теренах різних форм і типів унітарної державності, доволі багато⁸¹. Політична історія свідчить, що тільки в другій половині ХХ ст. більше десятка федерацій, що проіснували незначний час, піддалися розпаду. Зокрема, це Сполучені Штати Індонезії (1949–1950 рр.), Федерація Родезії і Ньясаленду (1953–1963 рр.), Федерація Південної Аравії (1962–1967 рр.), Конго (Леоподвіль) (1965–1967 рр.), Сенегамбія – конфедерація, що включала Сенегал і Гамбію – (1982–1989 рр.), Федерація Сент-Кітс і Невіс у Карибському морі (1983–1998 рр.) тощо. Так само, на початку 1990-х років, опинившись у транзитному стані, розпалися три соціалістичних федерації (СРСР, СФРЮ, ЧРСР).

Досвід утворення, існування і розпаду цих федерацій показує, що при правовому оформленні федеративної держави далеко не завжди враховується наявність / відсутність передумов федералізму, що застосування (політичне і правове) більше знаходить федерація, ніж федералізм, тобто його форма, а не зміст. Тому для того, щоб формувати в транзитних державах федеральну систему з адекватною федералізму політичною інфраструктурою, необхідно не тільки розробляти і приймати на національному рівні програму федерального будівництва, а й забезпечувати умови її здійснення, тому що якщо федералізм розуміти як необхідну «угоду», результатом якої є федерація, то з неминучістю постає питання про наслідки цієї «угоди» – федералізм (у даному випад-

⁸⁰ Бегаева А. Х. Бельгійський федералізм: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Москва, 2008. С. 3, 24.

⁸¹ Батанов О. В. Федералізм у сучасному світі: критичний погляд на проблеми доктрини та практики. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 1. С. 71–80; Сучасний унітаризм: доктрина і практика: монографія / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, О. В. Батанов та ін. С. 161–167.

ку, йдеться про його основи: федеральну політичну культуру, федеральне громадянське суспільство тощо). Якщо в класичних випадках утворення федерацій супроводжували (США) або передували (Швейцарія) умови, виражені формулою «демократизація – республіканізація», що створюють основу федералізму, то наслідком створення федерації стало забезпечення відповідності форми (федерації) змістом (федералізму). Це свідчить про те, що створення федерації прирікає не тільки федеральний уряд, політичну еліту всіх її складових, а й громадян, які проживають на об'єднаній території, брати участь у формуванні та розвитку федералізму (громадський консенсус, толерантність, примирення конфесій тощо).

Таким чином, стійкість федерації залежить від того, наскільки зацікавлена, по-перше, і готова, по-друге, велика частина федерованого і диференційованого суспільства (індивіди, групи людей, політичні партії, громадські рухи, політична еліта тощо) в збереженні федерації за допомогою розвитку федералізму⁸².

У цьому контексті значний інтерес становить досвід пострадянських держав, особливо колишніх республік СРСР, які на певному етапі суверенізації постали перед вибором територіальної організації своєї державності. Досвід Республіки Казахстан та Російської Федерації найбільш ілюстративний. На думку І. Бусигіної і Е. Таукебаєвої, після розпаду СРСР «реального вибору способу вирішення територіальної проблеми у російського політичного класу не було з ряду причин, головною з яких є те, що в цей період (кінець 80 – початок 90-х років ХХ ст.) сегментарні відмінності з появою нового ресурсу – масової політики – вперше набувають політичного значення (передусім в етнічних регіонах), в силу чого «федералізм стає «вибором без вибору», засобом хоч якоїсь гарантії лояльності регіонів і запобігання хаотичній децентралізації».

Таким чином, констатують І. Бусигіна і Е. Таукебаєва, «подальші дискусії велися не про вибір між федералізмом або унітаризмом, а про характер «потрібної» для Росії федерації, передусім щодо збереження (або скасування) етнічних регіонів. Вибір було зроблено на користь надзвичайно складного федеративного дизайну: асиметричної складносуб'єктної федерації, що склада-

⁸² Гоптарева І. Б. Политический анализ концепции федерализма: монография. Оренбург: Южный Урал, 2002. С. 225–226.

ється як з етнічних регіонів (республік, автономних округів, автономної області), так і з регіонів, виділених за територіальною ознакою (областей, країв, міст федерального підпорядкування)»⁸³.

На відміну від Росії в Республіці Казахстан після розпаду СРСР і до прийняття конституції не було практично жодних дискусій щодо вибору територіального устрою країни. Аналіз публікацій на відповідну тематику дає підстави констатувати аксіоматичність вектора внутрішньої політики на побудову унітарної децентралізованої системи управління державою в Казахстані⁸⁴.

Вказуючи на наявність багатьох проблем у процесах формування унітаризму в Республіці Казахстан і федералізму в Російській Федерації, а також аналізуючи перспективи розвитку державності в цих державах, І. Бусигіна і Е. Таукебаєва вказують, що «основним питанням обговорення для Казахстану є питання про децентралізацію (при збереженні унітарної системи)». Для Росії йдеться передусім про «перетворення федералізму з набору нормативних інститутів на реальні практики політичного процесу». Для обох країн рішення цих питань безпосередньо залежить від якості держави. Так, на їхню думку, «федералізм (вибір Росії) може бути стабільною й ефективною формою правління тільки в добре функціонуючих демократіях. І, навпаки, поза демократичного контексту неможливо підтримувати федералізм, він неминуче вироджується і призводить або до територіальної дезінтеграції, або стає конституційною формальністю. Унітаризм (вибір Казахстану) може «працювати» і в демократичній, і в авторитарній державі, проте імперативною передумовою для цього виступає ефективність центральної держави. Існуючі ж сьогодні цент-

ро-регіональні відносини як у Росії, так і в Казахстані сприяють зміцненню невідповідності держави»⁸⁵.

Особливістю держав з федеративним устроєм є наявність у них так званого «федеративного режиму» або «державного режиму федерації», своєрідність якого виражається в особливості правових прийомів і засобів формування, розподілу і здійснення функцій державної влади. Композиція державного суверенітету в класичному його розумінні вибудовується, умовно кажучи, у вигляді співвідношення «одна держава – один суверенітет». Як з теоретичної, так і з практичної точок зору об'єднання декількох суверенних держав та утворення на цій основі нової держави вносить у це співвідношення серйозний дисбаланс. На практиці він з часом усувається, але лише частково. Чим послідовніше втілюються федералістські засади в державі, тим дисбаланс очевидніший. З цієї причини, зазначають деякі російські вчені, зокрема Ю. Кім (що дуже символічно та важливо у сучасних умовах), федеративна держава не є стійкою політичною формою. Ефект сегментарного державно-правового простору є постійним супутником федерацій. Він не може не позначатися відповідним чином на характеристиках державного режиму, який, тим не менш, традиційно розглядається крізь призму унітаристського погляду («одна держава – один режим»). Однак у федерації, в якій слідом за сегментацією державності уособлюються на рівнях федерації та її суб'єктів електорат і джерела легітиматії публічної (державної) влади, державний режим також виявляється певною мірою фрагментованим. Цей деструктивний для стійкості держави фактор нейтралізується, з досвіду більшості стабільних федерацій, посиленням елементів державного унітаризму. Термін «федеративний режим» є адекватним, а також зручним для лаконічного позначення особливостей державного режиму федерацій.

Механізм територіального розосередження функцій державної влади у федераціях структурно близький до децентралізації, але не збігається з ним. Зовні організаційна структура федеративної держави виглядає як політично децентралізована. Однак таке уявлення оманливе. Між догмою і реальною практикою федералізму спостерігаються серйозні розбіжності. У будь-якій з феде-

⁸³ Бусигіна І. М., Таукебаєва Э. Федералізм или унітаризм как стратегический выбор и его последствия (сравнительный анализ России и Казахстана). С. 101–110.

⁸⁴ Досмагамбетова Г. И. Децентрализация – политический курс современного Казахстана. Децентрализация как необходимый ресурс усиления местных исполнительных органов: Методический сборник в помощь партийному активу по разъяснению Послания Президента РК – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства»). Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан. Астана, 2013. С. 38–43; Жунусканов Т. Ж., Верба Д. В. Казахская модель конституционного законодательства как следствие унитаризации устройства государства. *Юридическая наука*. 2017. № 3. С. 90–95; Халикова Ш. Б. Децентрализация власти как фактор повышения эффективности государственного управления в Республике Казахстан. *КазҰУ хабаршысы=Вестник КазНУ. Сер. Философия. Культурология. Политология*. 2013. № 2. С. 118–125 та ін.

⁸⁵ Бусигіна І. М., Таукебаєва Э. Федералізм или унітаризм как стратегический выбор и его последствия (сравнительный анализ России и Казахстана). С. 108–109.

ративних держав декларована конституцією федеративна форма перебуває в суперечності з існуючим змістом владовідносин, які природно структуруються унітарно. Особливо це стосується організації системи виконавчої влади, яка несе основне управлінське навантаження в державі. Саме тому, підсумовує Ю. Кім, державність, яка не спирається на унітарність, не може розглядатися як стійка⁸⁶.

Такі висновки, які робляться у зарубіжній доктрині (у тому числі російській доктрині федералізму, теоретики якої прагнуть обґрунтувати існування в Росії «унікальної моделі федералізму, що не має аналогів серед зарубіжних федеративних держав», проблеми якого «неможливо вирішити шляхом перенесення американської або німецької моделі федеративної держави»⁸⁷), мають вагоме методологічне та прикладне значення. На думку Дж. Кана, специфічна форма федералізму, яка отримала розвиток у Росії в 90-х роках ХХ ст., «негативно вплинула на перехід до демократії»⁸⁸. Штучно культивована та тривалий час демонізована, наприклад, в Україні ідея федералізму як найбільш завершеної форми регіоналізму та «неодмінної умови для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина»⁸⁹, у сучасному світі розвивається значно повільніше, а за останній час виявилася скоріше послабленою, ніж зміцненою.

Так, польський дослідник конституційно-правових проблем унітаризму та децентралізації Й. Бросчек зазначає: «Коли ми говоримо про федералізм, то часто посилаємось на конституційний принцип організації держави. Тоді федеральні держави розглядаються як основна альтернатива унітарній державі. Хоча унітарні держави можуть мати у своєму складі субривневі одиниці, як і у випадку федеральних держав, юридична теорія припускає, що обидві форми держави коріняться в різних концепціях суверенітету. В унітарних державах суверенітет вважається

⁸⁶ Кім Ю. В. Федеративная государственность: Сущность, генезис, проблемы развития: Теоретико-методологические основы: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Тюмень, 2009. С. 26–28.

⁸⁷ Битюцкий Е. В. Конституционная модель современного российского федерализма: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Пенза, 2017. С. 24.

⁸⁸ Kahn J. *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Oxford: Oxford University Press, 2002. P. 4.

⁸⁹ Тихонов В. Манифест федерализма, или путь к демократическому государству. Луганск, 2004. С. 42.

нероздільним і зосередженим у межах одного урядового рівня. У федеративних державах, навпаки, суверенітет поділяється та ділиться між федеральним рівнем та складовими одиницями». На його думку, «правові дискурси щодо природи суверенітету в унітарних і федеративних державах, як правило, невідомі, однак сам федералізм є дуже неоднозначним і багатовимірним явищем». Як вважає Й. Бросчек, «є низка аспектів, які мають особливе значення у процесі фіксації основних рис федералізму для порівняльного аналізу. Але насамперед федералізм має бути вкорінений у територіально визначеному соціальному розділенні території. Становлення сучасної держави – це процес, зумовлений зусиллями культурних, економічних і політичних еліт для створення нового центру шляхом концентрації та територіального поширення політичної влади. Майже неминуче концентрація політичної влади викликала опір з боку груп, які побоювалися стати культурною та/або економічно маргіналізованою в рамках нової політики. Отже, конфлікти між периферією та центрами є макросоціальним фундаментом федералізму»⁹⁰. У цілому це збігається з позицією Д. Елазара, який підкреслював, що «федералізм – це щось більше, ніж просто структурна побудова; це також особливий спосіб політичної і соціальної поведінки, включаючи зобов'язання до партнерства та активної співпраці з боку приватних осіб і інститутів...»⁹¹.

Стверджуючи, що «всі процеси формування держави породжують певну форму конфлікту між периферією», а також те, що «такі макросоціальні структури автоматично не виробляють федеральну конституцію», Й. Бросчек, констатуючи, що «насправді федералізм був швидше винятком, ніж правилом», стверджує, що «федералізація залежить від наявності суб'єктів, які активно пропагують федералізм як життєздатне рішення для встановлення легітимності в новій політиці, які беруть участь у колективних діях щодо створення федерального порядку. Хоча наявність федеральних ідей сама по собі не гарантує успішної федералізації, вона є необхідною умовою створення та підтримання федера-

⁹⁰ Broschek Jörg. *Federalism in Europe, America and Africa: a comparative analysis. Federalism and decentralization: Perceptions for Political and Institutional Reforms*. Editors: Wilhelm Hofmeister; Edmund Tayao; Sub-editor: Megha Sarmah. Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016. P. 24–25.

⁹¹ Elazar D. J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. 1987. P. 479.

ції. Попри те, що може бути федералізм без федерації, не може бути федерації без наявності будь-якого варіанта федералізму. На ідеальному рівні федералізм викликає два центральних питання: по-перше, чи існує загальний консенсус щодо федералізму як організаційного принципу держави, і, по-друге, яка природа цього об'єднання та наскільки гнучким має бути встановлений баланс між єдністю і територіальним розмаїттям?»⁹².

Подібну позицію висловлює Й. Бросчек і в іншій своїй публікації, стверджуючи, що «існують різні варіанти модернізації взаємозв'язків між центром та підпорядкованими йому одиницями, а федералізація – лише один шлях інституціональної реформи. Інші, такі як адміністративна, законодавча чи фіскальна децентралізація, також можуть бути досягнуті в рамках унітарної держави. Більше того, федералізм сам по собі не є децентралізованим варіантом сучасної держави. По суті, унітарні держави можуть бути децентралізованішими, ніж федеральні, а федеративні – не обов'язково або децентралізовані, або централізовані»⁹³.

У цьому контексті один з найбільш оригінальних з точки зору конституційного дизайну європейських унітарних держав являють собою Нідерланди. За свідченням сучасних дослідників, ця держава – це парадоксальний випадок порівняльного конституційного права, державного управління та політології. З одного боку, Нідерланди часто розглядають як одну з найбільш централізованих державних систем у Західній Європі. З іншого боку, система демонструє інституціональну характеристику роздробленої та роз'єднаної «консоціальної» демократії консенсусу. Інституціональні особливості як політичної, так і адміністративної систем у цій країні традиційно характеризуються диференціацією, множинністю та різноманітністю. Специфічний «інституційний дизайн голландської адміністрації та міжурядових відносин» проявляється у «дивному союзі між єдністю та множинністю», відображаючись у принципах та особливостях конституційної структури Нідерландів як «децентралізованої унітарної держави». Цей маркер начебто підкреслює гібридну природу системи.

⁹² Broschek Jörg. Federalism in Europe, America and Africa: a comparative analysis. P. 24–25.

⁹³ Broschek Jörg. Staatsstrukturen in der Vergleichenden Politikwissenschaft: Föderal – und Einheitsstaat, in: Lauth, Hans-Joachim; Kneuer, Marianne, and Gerd Pickel (eds.): *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. VS Springer 1-11. 2015.

Поєднання характеристик «множинної консенсусної демократії з характеристиками унітарного, а не федеративного устрою, робить Нідерланди унікальним випадком у сучасних порівняльних дослідженнях»⁹⁴.

Таким чином, можемо зробити висновок, що в історичному дискурсі децентралізація – це не разова чи одномоментна політична чи адміністративна акція держави, а тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, які змінюють один одного. Так, зокрема, на думку А. Матвієнка, децентралізація є не одноразовою передачею владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а комплексним процесом, що охоплює такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо⁹⁵.

Хронологічні рамки відповідних етапів генезису децентралізаційних реформ і процесів значною мірою мають умовний характер. Між тим критеріями дискретизації, як правило, є різкі, переломні моменти у розвитку інститутів публічної влади, які були викликані сукупністю загальнодержавних і регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, які детермінували можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування в тій чи іншій країні. Амплітуда, глибина, розмах і частота перетворень у місцевому самоврядуванні загалом синхронні процесам зростання та кризи державності, змінам у системі публічної влади та соціально-економічній сфері країни, враховуючи, що у територіальній громаді – низовій ланці суспіль-

⁹⁴ Див., наприклад: Toonen Th. A. J. The unitary state as a system of co-governance. *Public Administration*. 1990. № 68 (3). P. 281–297; Toonen Th. A. J., Hoetjes B. J. S., Hendriks F. Federalism in the Netherlands. The federal approach to unitarism or the unitary approach to federalism? In: *Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Perspectives*. F. Knipping (ed). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1994. P. 105–121.

⁹⁵ Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02. Київ, 2010. С. 3.

ства – тією чи іншою мірою віддзеркалюються та діють загальні суспільні закони.

У кожній країні ці закони формуються та діють по-своєму. По-своєму конструюється система муніципальної влади. Особливості політичного, економічного або соціального розвитку країни, її демократичні традиції, форма правління та державний устрій визначають розмаїття систем місцевого самоврядування та організаційних проявів муніципальної влади. Тим не менш кожна з цих систем базується на ряді демократичних засад, тією чи іншою мірою притаманних їм усім. Має сформуватися сукупність вихідних умов і чинників, що необхідні для становлення у цих країнах муніципальної влади. Саме вони визначають її характер і окремі риси, утворюють у сукупності рушійну силу, формують ті основи – своєрідний механізм, під впливом якого відбуваються становлення, функціонування і розвиток інститутів місцевого самоврядування. При цьому вплив кожного з них окремо втрачає свою однозначність, перестає бути лінійним⁹⁶.

Тому для цілісного, всебічного та об'єктивного пізнання муніципальної влади необхідно враховувати саме історичний чинник. І хоча умови генезису, історичного становлення і еволюції даного виду публічної влади, а також чинники та наслідки децентралізаційних реформ були відмінними в різних країнах, у цілому їх політико-правова сутність та функціонально-телеологічна спрямованість, по суті, однакові повсюдно. Наприклад, історична роль німецького місцевого самоврядування у політичній системі країни принципово відрізняється від впливу англійського місцевого самоврядування на формування конституційної монархії в Об'єднаному Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії. У Німеччині місцеве самоврядування завжди перебувало під жорстким контролем державних чиновників, суверенних князів, курфюрстів і королів, будучи водночас їх матеріально-фінансовою опорою у вирішенні питань загальнодержавного характеру.

В Англії сформувалася система муніципального управління принципово іншого характеру, яка стала складовою парламентського правління країни. Але в даний час, незважаючи на явні організаційно-правові відмінності між політичними системами

⁹⁶ Аниміца Е. Г., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления. Москва: ИНФРА-М, 2000. С. 14.

цих держав та їх муніципальними системами (у Великій Британії відсутні урядові чиновники, які здійснюють адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням, а в Німеччині вони є), ці органи мають однакові функції та вирішують однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність територіальних громад на основі законів та інших нормативних актів органів державної влади та власних юридичних рішень, які приймаються ними в межах своєї компетенції⁹⁷.

Значну роль у процесах децентралізації публічної влади в будь-якій державі відіграють економічні передумови, які, на сучасному етапі припускають формування приватної і комунальної форм власності, становлення ринкових структур і відносин, заміну адміністративно-командних методів управління економічними. У даному випадку йдеться про визнання того, що кожна територіальна громада (від великого міста до невеликого сільського населеного пункту) зобов'язана мати сферу самостійного регулювання економічних відносин, повинна самостійно розпоряджатися, володіти і користуватися своєю (комунальною) власністю, фінансово-економічними і природними ресурсами, а також самостійно приймати під свою відповідальність рішення. Усі територіальні громади рівні в праві здійснювати відповідну регульовану діяльність, у тому числі й у сфері підприємництва.

Політичні чинники децентралізації влади у будь-якій державі вимагають визнання необхідності застосування загальновизнаних і зрозумілих критеріїв, відкритих (гласних) процедур, єдиних підходів до перерозподілу функцій, повноважень і компетенції між усіма галузями публічної влади по вертикалі і горизонталі в системі конституціоналізму.

Важливу роль серед політичних чинників децентралізації влади відіграють кризи державності. Природа системних криз, особливо політичних, є різною. Деякі з них є наслідком еволюції системи та у цьому процесі кризи необхідно розглядати як передумову переходу системи у нову якість. Інші кризи є наслідком впливу внутрішніх і зовнішніх негативних чинників, які спрямовані на звуження простору стійкого існування системи або ступенем її свободи, що неодмінно детермінує необхідність оновлен-

⁹⁷ Баранчиков В. А. Муниципальное право: учебн. для вузов. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 4.

ня системи. Якщо вихід на нову якість розвитку внаслідок будь-яких причин є неможливим, то система знищується повністю. Ці загальні закономірності життєвого циклу систем повною мірою стосуються державної та муніципальної влади.

Однією з особливостей таких кризових явищ є їх слабкий зовнішній прояв, тобто, наприклад, з моменту прийняття «неправильних» державних рішень до реального прояву кризи може минути значний час. Тому досі точаться суперечки про сутність і реальні наслідки для подальшого розвитку вітчизняної державності та муніципалізму магдебурзького права, козаччини або земщини, постатей гетьманів Б. Хмельницького, І. Мазепи або П. Орлика, конституційних проектів та ідей Г. Андрузького, М. Костомарова або С. Дністрянського, діяльності М. Грушевського, П. Скоропадського.

Правові умови вимагають створення юридичної бази, в якій визнаються та закріплюються права і гарантії місцевого самоврядування, що визначає відповідальність органів представницької і виконавчої влади в законодавчо прийнятій сфері їх діяльності, що встановлює систему норм, процедур і механізмів регулювання і регламентації територіально-економічних відносин з урахуванням місцевих інтересів.

Унаслідок цього не останню роль відіграють і організаційні чинники та можливості: орієнтація на широке включення місцевих жителів у процес здійснення муніципальної влади через різноманітні муніципальні інститути демократії участі (місцеві референдуми, збори, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо), а також організаційні форми самоврядування (об'єднання, асоціації, союзи, партії, клуби, фонди тощо). Так, квазідемократична форма громадського самоврядування, яка виникла при соціалізмі, велика кількість жорстко централізованих громадських організацій (профспілки, природоохоронні, спортивні об'єднання) припускали обов'язкове, примусове членство, яким неодноразово були охоплені всі працюючі й учні. Незабаром після краху авторитарного режиму частина населення від дисидентства і форм відкритого протесту перейшла до участі в суспільно-політичних рухах, але це була лише частина населення. Що стосується інших, то зі зняттям подібного примусу в 1990-х роках явним стало їхнє небажання брати участь у будь-якій громадській діяльності взагалі.

Так, Конституцією (Основним Законом) України 1978 р. (зі змінами і доповненнями) не тільки проголошувалося, що «вся влада в Україні належить народові», який «здійснює державну владу (тут і далі курсив – авт.) через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України» (ст. 2), а й встановлювалося, що «Ради народних депутатів – Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і місцеві Ради народних депутатів – обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів – становлять єдину систему представницьких органів державної влади України» (ст. 78). Також в окремі глави 14 «Місцеві Ради народних депутатів» визначалося, що органами державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах і селах України є обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські Ради народних депутатів (ст. 124), які у межах своєї компетенції вирішують усі питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їх території, та державних інтересів, проводять у життя рішення вищестоящих органів державної влади, координують діяльність нижчестоящих Рад народних депутатів, забезпечують додержання законності і правопорядку, беруть участь в обговоренні питань республіканського значення, вносять з цих питань свої пропозиції.

Прийнятий ще за часів існування СРСР Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р., який проголошувався «основою реалізації державної влади і місцевого самоврядування, утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях» (преамбула Закону), передбачав, що до системи місцевого самоврядування включаються «сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» (частина перша ст. 2).

Нова редакція Закону «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня 1992 р. закріплювала місцеве самоврядування як основу демократичного устрою влади в Україні, визначаючи, що це «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази», фактично відмовляючись від харак-

терної для доктрини радянського будівництва термінології. Фактично це означало відмову від радянської моделі територіальної організації влади, хоча на конституційному рівні, як вже зазначалося, вона продовжувала існувати до прийняття чинної Конституції України.

Значною мірою така еkleктична модель конституційно-правової регламентації місцевого самоврядування була наслідком стану розвитку конституційної доктрини місцевої влади та самоврядування, яка існувала на рубежі 80–90-х років минулого століття, з характерними для неї висновками про те, що, по-перше, «становлення системи місцевого самоврядування відбувається через пошук нових форм реалізації народної ініціативи, зміни функцій, реорганізацію як об'єднаних апаратно-державних структур, так і неефективно діючих рад», які, водночас, по-друге, «хоча і не розкрили дотепер своїх потенційних можливостей, але цілком можуть це зробити, якщо провести радикальні перетворення в їх нинішньому політико-правовому статусі» та, по-третє, в силу останнього, визнанням «неприйнятними пропозицій щодо «десоветизації» як «повної ліквідації рад», та необхідністю «забезпечити їх перетворення із фактично представницьких органів влади в дієві органи місцевого самоврядування»⁹⁸.

У зв'язку з цим закріплення у Конституції України місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста (частина перша ст. 140) стало загальним етапом конституційної еволюції суб'єктного складу місцевого самоврядування. Тому логічно, що у прийнятому на основі Конституції України та чинному на сьогодні Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. не тільки закріплювалося, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1), а визначалося її місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст. 5) як первинно-

⁹⁸ Воробьев Н. И. Развитие местного самоуправления в СССР: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Москва, 1991. С. 11.

го суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень (ст. 6).

З іншого боку, враховуючи 70-річний досвід «радянського будівництва» із притаманним йому принципом «демократичного централізму», не дивно, що особливістю становлення громадянського суспільства та муніципальної влади в сучасній Україні є те, що широка соціальна участь, як і багато чого іншого, ініціюється «згори». Але в умовах, коли люди не довіряють нікому, крім родичів і найближчих друзів, коли сумнівною вважається будь-яка спроба докладати спільних зусиль, добровільні об'єднання вкрай хиткі, недовговічні та слабкі.

У зв'язку з цим варто особливо наголосити на соціально-психологічних умовах децентралізації: уявлення про територіальну громаду як про територіальну спільність, що володіє властивостями щодо завершеності, цілісності якого-небудь відтворювального процесу, що характеризується високим рівнем взаємоузгодження позицій, єдиними інтересами населення, соціальних груп у різних сферах життя, здатністю адаптації жителів до мінливих умов середовища проживання. Різноманітні ідеологічні передумови передбачають оволодіння ідеями самоврядування як керівниками всіх рівнів, депутатами, посадовими особами, так і самим населенням – місцевими жителями, яке відмовляється від пасивного очікування рішень і санкцій вищих інстанцій і свідомо активно підключається до управління місцевими справами, до вирішення проблем життєдіяльності села, селища, міста.

Розглянуті чинники й умови децентралізації у системній єдності утворюють те повноцінне життєве середовище, у якому відбувається процес становлення місцевого самоврядування та розвитку муніципалізму.

Вивчення витоків децентралізації, як і будь-якого системного явища та складного процесу, доцільно починати з визначення та аналізу тієї початкової стадії, коли вона виникає та проявляє свої потенційні функціонально-телеологічні та інституційні можливості, а у подальшому й визначальні атрибути та критерії.

Аналізуючи еволюцію публічної самоврядної влади та муніципалізму, недоцільно підкреслювати положення держави як інституту, який надає або утворює права територіальних громад на місцеве самоврядування. Водночас, досліджуючи витoki та

історичні моделі децентралізації, варто розуміти, що децентралізована система передбачає наявність держави та існування потенційно повновладного центру, який, керуючись тими чи іншими мотивами (внутрішніми чи зовнішніми, історичними, політичними, адміністративно-технічними, фінансово-економічними, етнонаціональними, культурними, мовними, національними тощо), вирішує за доцільне передати частину управлінських функцій органам влади регіонів або інститутам самоврядування територіальних громад.

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

Однак історична пам'ять не повинна створювати ілюзій, призводити до впадання у своєрідний муніципальний романтизм і відволікати від розуміння місцевого самоврядування у сучасному розумінні цього слова. Наприклад, аналіз національних традицій вічової демократії, міського самоврядування та земщини, державного управління радянської епохи та періоду становлення муніципальної влади на початку 90-х років ХХ ст. становить інтерес у зв'язку з тим, що ми отримуємо унікальну можливість, з одного боку, зіставити національні традиції взаємовідносин громадянського суспільства та держави, розглянути тенденції централізації та децентралізації, проаналізувати практику розподілу функцій центру та місць на різних історичних етапах, з другого – провести порівняння з аналогічними процесами у зарубіжних країнах.

1.3. Децентралізація як міжнародний стандарт у конституційному праві

Визнання наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. на міжнародному рівні місцевого самоврядування як основи будь-якого демократичного ладу, з одного боку, значною мірою посилює тенденцію глобалізації доктрини децентралізації, місцевого самоврядування та муніципального права, що особливо рельєфно спостерігається у сучасних євроінтеграційних процесах, та, з другого боку – вкотре засвідчило те, що більшість прав людини реалізується та, переважною мірою, захищається на локальному рівні, переконливо підтверджуючи правильність одного з гасел Дня Землі – «Мисли глобально, дій локально!».

Стрімкий розвиток муніципального права в сучасних демократіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням того є становлення системи муніципальних прав особи, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з другого – властивістю сучасного муніципального права, яке, своєю чергою, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства⁹⁹.

Фундаментальні принципи демократії, верховенства прав людини, визнання місцевого самоврядування, а також акумульований світовий досвід організації та функціонування муніципальної влади набули закріплення у так званих міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування, на значення яких у процесах формування європейського муніципального права та нормативному регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування в окремих зарубіжних країнах з позиції їх гене-

⁹⁹ Зайцева І. О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Маріуполь, 2013. С. 4.

зису, системи, функцій тощо вже неодноразово звертали увагу вітчизняні вчені-муніципалісти¹⁰⁰.

У практиці муніципального будівництва найбільш важливим є не тільки загальне визнання, рецепція, ратифікація, імплементація та законодавче закріплення стандартів місцевого самоврядування, а й реальний та ефективний режим їх дотримання та захисту. Саме для того, щоб муніципальні права не залишалися декларативними, необхідний конкретний внутрішньодержавний механізм здійснення міжнародних стандартів місцевого самоврядування. Формування такого механізму, налагодження його елементів залишається однією з найбільш актуальних проблем удосконалення муніципального законодавства.

Міжнародні стандарти муніципальної демократії відіграють значну роль у процесах децентралізації, становлення муніципалізму та реалізації прав місцевого самоврядування в сучасному світі. Такими стандартами виступають міжнародно-правові норми, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій. Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є те, що вони регламентують спільно вироблені державами концептуальні підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав¹⁰¹.

Закріплення таких положень на універсальному та регіональному рівнях за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про важливість інституту місцевого самоврядування не

тільки в міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів муніципально-правового регулювання, а й у національному (внутрішньодержавному) вимірі, їх роллю у процесах децентралізації, формування національного муніципального законодавства, реалізації прав людини, адміністративно-територіальної реформи, становлення муніципальної влади та ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Дефінітивне визначення міжнародних правових стандартів являє собою певну складність через велику кількість доктринальних підходів і суперечностей, що мають прояв у їх специфічній змістовній наповненості та функціональній спрямованості. Поряд із тим існують загальні підходи, які визнають усі представники міжнародної доктрини. Вони містять сутнісні критерії, які дають змогу чітко сформулювати визначення таким стандартам, а потім і виявити їхню функціональну роль і значення в сучасному нормативно-правовому регулюванні, причому як на міжнародному (універсальному, регіональному, субрегіональному), так і на національному рівнях.

У зв'язку з цим не можна не погодитись із висновком Ю. Волошина про те, що в результаті прийняття Конституції України та Закону України «Про міжнародні договори України»¹⁰² істотно зросли можливості впливу міжнародного права на вітчизняні галузі права й тим самим на їх інтернаціоналізацію – шляхом створення відповідного процесуального механізму, зокрема шляхом широкої імплементації норм міжнародного права, у тому числі міжнародних стандартів, у вітчизняне законодавство. Цей процес позитивно вплинув на формування багатьох галузей та підгалузей вітчизняного права, зокрема муніципального, виборчого, судового¹⁰³.

Однією з основних характеристик тут є акцент на роль і значення норм сучасного міжнародного публічного права у становленні й розвитку міжнародних стандартів. Як зазначає А. Лакєєв, загальновизнані принципи і норми міжнародного права, які виражають зміст міжнародно-правових стандартів, мають подвійну природу

¹⁰⁰ Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков: Одиссей, 2000. 80 с.; Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Роль международных стандартов местного самоуправления в формировании компетенции публичной самоуправленческой (муниципальной) власти. Одесса: Фенікс, 2003. 160 с.; Батанов О. В. Сучасні міжнародні стандарти місцевого самоврядування у контексті реалізації прав людини та становлення муніципальної влади в Україні. *Національна держава і право в умовах глобалізації*: зб. наук. статей. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. С. 79–88; Гіряк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю. Львів: Каменярь, 2004. 57 с.; Квач С. С. Роль міжнародних стандартів у процесах формування національного муніципального законодавства. *Держава і право*: зб. наук. праць. Вип. 57. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 170–176 та ін.

¹⁰¹ Батанов О. В. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування. *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. С. 698.

¹⁰² Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

¹⁰³ Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: монографія / за ред. М. О. Баймуратова. Київ: Логос, 2010. С. 259.

як результат діалектичної взаємодії окремих суб'єктів між собою, а також співтовариства в цілому з одним із цих суб'єктів. При цьому, з одного боку, процес формування міжнародно-правових стандартів являє собою стихійну правотворчість, у результаті якої утворюються джерела звичаєвого права, а з другого – в даному процесі відображення індивідуальних інтересів держав набуває узгодженого характеру в договірній формі взаємодії суб'єктів міжнародного права¹⁰⁴.

Таким чином, аналізуючи сучасні міжнародні стандарти місцевого самоврядування, необхідно акцентувати увагу на кількох важливих речах.

По-перше, враховуючи, що їх слід насамперед розглядати як джерело міжнародного права, з огляду на специфіку міжнародного права як особливої правової системи, тут сформувався особливий спосіб співіснування норм різної юридичної сили, який і прийнято іменувати стандартом.

По-друге, необхідність формування і використання міжнародних стандартів місцевого самоврядування зумовлена специфікою як співвідношення функцій держави та міжнародного співтовариства у цій сфері, так і особливостями міжнародного нормотворчого процесу.

По-третє, формування міжнародних стандартів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане з процесами формування міжнародних стандартів у цілому, а також, враховуючи сервісне призначення місцевого самоврядування, – становленням усієї системи міжнародних стандартів прав людини, які своїм об'єктом мають регламентацію певних життєвих прагнень людської особистості, несуть «гуманістичне» сутнісне та функціональне навантаження і мають колосальну «гуманітарну наповненість».

Проблема формування і використання міжнародних стандартів загострює проблему співвідношення національного та міжнародного права, тобто їх співвідношення, посилення їх взаємного зв'язку, взаємних відносин, а також взаємного впливу між, здавалося б, автономними правовими системами, що має об'єктивний характер та детермінується низкою таких чинників:

– по-перше, складним генетичним зв'язком між національним конституційним і міжнародним правом у контексті появи, становлення, розвитку та вдосконалення останнього, тобто його інституціоналізації, конституціоналізації та легалізації як нормативного феномену та загального надбання людської цивілізації (онтологічний взаємозв'язок);

– по-друге, можливою передбачуваною і фактичною міжнародною поведінкою держав на міжнародній арені, що апріорі зумовлюється положеннями їх національних конституційних настанов (нормативно-діяльнісний зв'язок);

– по-третє, активним розширенням об'єктів міжнародно-правового регулювання за рахунок прямої рецепції міжнародним правом об'єктів конституційно-правового регулювання, що раніше були у виключній компетенції національної держави (права людини, виборчий процес, місцеве самоврядування тощо), в результаті чого такі об'єкти стають предметом спільних регламентації і регулювання (об'єктно-регулятивний зв'язок);

– по-четверте, активним впливом міжнародного права на конституційні правопорядки національних держав завдяки використанню національного конституційного, легально визнаного і процесуально-складного механізму входження норм міжнародного права в їх національне законодавство (інверсійно-колабораційний зв'язок);

– по-п'яте, формуванням усе чіткішої та функціонально-ефективної тенденції конституціоналізації міжнародного права та інтернаціоналізації конституційного правопорядку національних держав (двосторонньо-колабораційний зв'язок);

– по-шосте, готовністю національних систем права і насамперед національного конституційного права до сприйняття норм міжнародного права та їх використання в національному конституційному законодавстві (латентний зв'язок);

– по-сьоме, формуванням на базі національних конституційних цінностей у межах міжнародного співтовариства загально-правового простору, що набуває форми правової глобалізації та суттєво впливає на національний конституційний розвиток, наближаючи його до закріплених у міжнародному праві нормативних вимог та стандартів (універсально-секторальний зв'язок);

¹⁰⁴ Лакеев А. Е. Международно-правовые стандарты как особый источник российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Махачкала, 2011. С. 18–19.

– по-восьме, формуванням у межах національного конституційного права системи міжнародно-правових зобов'язань держав, узятих ними в процесі підписання міжнародних договорів і через внутрішньодержавні конституційні механізми трансформовані в норми національного законодавства з метою їх закріплення, виконання та практичної реалізації (прагматичний зв'язок)¹⁰⁵.

Збільшення значення взаємодії міжнародного та внутрішньодержавного права у сучасному світі проявляється у збільшенні кількості міжнародних договорів та національно-правових актів, присвячених аналогічним або близьким предметам регулювання, у посиленні ролі і значення уніфікованого регулювання. За допомогою цього держави прагнуть співвіднести своє внутрішнє право і законодавство з міжнародно-правовими стандартами¹⁰⁶.

У цьому контексті оригінальною є позиція Б. Кофмана, який усебічно розглядає доктринальні та нормативно-правові підходи до визначення правової природи та поняття міжнародних виборчих стандартів, як з точки зору їх виникнення і перспективного розвитку, так і особливостей імплементації до чинного законодавства України. На його думку, міжнародні виборчі стандарти мають системний характер, утворюючи своєрідний системний соціальний і нормативно-правовий комплекс; визначають ступінь гуманізму, демократичності й правового розвитку сучасної держави і суспільства; є складнішою в соціальному, політичному, правовому і гуманітарному аспектах системою публічно-соціальних і публічно-правових відносин; характеризуються структуроутворюючими властивостями в процесі легітимації, легалізації, реалізації і функціонування. Такі відносини формують підґрунтя для періодичного та систематичного оновлення владних інститутів, що здійснюється шляхом виборів.

Далі Б. Кофман зазначає, що як один із найважливіших інститутів конституційного права вибори в органи державної влади й органи місцевого самоврядування виступають як найважливіше і сутнісне політичне і правове дійство. Саме вони формують домінуючу глобальну тенденцію, в якій об'єктивно відбивається

¹⁰⁵ Мутана Аббас Абдалказим Алмохаммед. Взаємодія конституційного та міжнародного права в умовах глобалізації: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Маріуполь, 2015. С. 3–4.

¹⁰⁶ Лакеев А. Е. Международно-правовые стандарты как особый источник российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. С. 3.

пошук міжнародним співтовариством і державами – членами цього співтовариства дієвих критеріїв статутарного існування і функціональної діяльності правової демократичної державності. Саме вони спрямовані на зміцнення соціально-політичних, юридичних і міжнародно-правових концептів, субстратів, основ, принципів і рішень, що приймаються в рамках такої державності, розширення соціальної і гуманітарної бази представницької демократії, забезпечення реальної і свідомої політичної участі в цьому процесі на основі масового громадянського залучення та реалізації зобов'язань держав, узятих ними на міжнародній арені.

На основі останнього аспекту Б. Кофман пропонує досліджувати міжнародні виборчі стандарти через аналіз міжнародних стандартів прав людини та визначення їх правової природи – вони:

а) є принципами, тобто основоположними засадами, що регулюють коло вельми важливих суспільних відносин, що становлять інтерес для держав – членів світового співтовариства або держав – членів певної міжнародної регіональної організації;

б) їх закріплюють зазначені суб'єкти: або за допомогою норм міжнародного права в міжнародних угодах, у рамках останніх, а держави, що їх підписали, беруть на себе зобов'язання з їх закріплення в національному законодавстві й подальшій реалізації в практичній діяльності суб'єктів прав, що перебувають на їхній юрисдикційній території; або у вигляді норм «м'якого права» рекомендуються міжнародними регіональними установами для держав – учасниць певних міжнародних угод з метою впровадження їх у національне законодавство¹⁰⁷.

Щодо децентралізаційних процесів у сучасному світі, то, на думку М. Баймуратова, зростання ролі міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування на становлення його компетенції, що формується і закріплюється у національному законодавстві України, обґрунтовано цілим рядом факторів об'єктивної і суб'єктивної властивості. По-перше, об'єктивними процесами посилення ролі міжнародного права і його впливу на внутрішній правопорядок держав – членів міжнародного співтовариства. По-друге, посиленням почуття єдності і спільності народів та держав перед загрозами людської цивілізації – глобальними

¹⁰⁷ Кофман Б. Я. Міжнародні виборчі стандарти та їх імплементація в законодавство України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Маріуполь, 2012. С. 8.

проблемами її існування і виживання, а також новими загрозами, що зазіхають на самі основи вже існуючого світоустрою. По-третє, активізацією системної інтеграційної складової регіонального і міжнародного співробітництва, у якій місцевому самоврядуванню відведена істотна роль як одному з найважливіших напрямів можливого, вже існуючого і перспективного міждержавного співробітництва й однієї з найважливіших сфер демократизації соціального і державного життя¹⁰⁸.

На сьогодні слово «стандарт» доволі поширене і використовується у практиці та риториці як юристів, так і політиків, соціологів тощо, у тому числі й коли йдеться про правове регулювання прав людини. Так, у сучасній конституційно-правовій науці зроблено важливий висновок, що феноменологія стандартизації в умовах державної організації суспільства пов'язана з об'єктивною потребою людей до узагальнення та уніфікації одиниць виміру, явищ і процесів з метою їх однакового та загального розуміння в контекстуалізації подальшої управлінської діяльності на її різних рівнях, починаючи від локального і завершуючи універсально-глобальним¹⁰⁹.

Так, у широкому розумінні термін «стандарт» (від англ. *standard* – норма, зразок) сприймається як модель, взірець, еталон, утворюючи синонімічний ряд зі словом «критерій» (*criterion*), і застосовується щодо характеристики і ознак того чи іншого об'єкта. Міжнародні стандарти визначаються як «норми і принципи, що закріплюють стандартизовані правила поведінки суб'єктів міжнародного права в тих чи інших сферах міждержавного співробітництва»¹¹⁰.

Прийнято вважати, що уперше термін «стандарт» стосовно прав людини було використано у тексті Загальної декларації прав людини, у якій уперше філософська концепція прав людини отримала визнання та юридичне втілення. Світова спільнота

¹⁰⁸ Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О. В. Батанова, доктора юридичних наук, професора О. В. Марцеляка та доктора юридичних наук, професора А. Берлінгуера. Київ: Основа, 2020. С. 104.

¹⁰⁹ Мартиновський Д. П. Міжнародні правові стандарти в конституційному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2021. С. 11.

¹¹⁰ Савчук К. О. Стандарти міжнародні. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5: П–С. С. 615.

визнає Загальну декларацію документом, що відображає загальні стандарти – систему узгоджених норм, які є орієнтиром для взаємоприйнятої, цивілізованої поведінки у взаємовідносинах між державами, а також слугують основою в оцінюванні дій держав щодо індивідів у процесі здійснення прав і свобод людини¹¹¹.

У цьому контексті слід підтримати позицію Д. Мартиновського, який вважає, що міжнародно-правові стандарти – це не стільки міжнародні, скільки конституційно-правові цінності, що відображають результативний шлях розвитку національних систем конституційного права, які спочатку були запозичені з національного на міжнародний рівень через їх високе релятивістське навантаження й особливу гуманістичну значущість – з метою їх фіксації, формалізації та закріплення в нормах міжнародного договірної права – а потім повернуто на національний рівень правового регулювання в погодженому (на універсальному, регіональному рівнях) стані у вигляді норм міжнародного права і такі, що через сприйняття національним конституційним правопорядком містять відповідні нормативні орієнтири його подальшого розвитку і вдосконалення.

На думку цього дослідника, міжнародно-правові стандарти як норми міжнародного договірної права, що з'являється в період розроблення міжнародних багатосторонніх міждержавних договорів з найактуальніших питань міжнародного публічного права, зокрема з питань міжнародної регламентації та регулювання прав і свобод людини, виборчого права, місцевого самоврядування, функціонування демократичної правової державності тощо, тобто об'єктів, які раніше були виключно об'єктами внутрішньодержавного регулювання, потім були запозичені міжнародним правом і через міжнародні норми у вигляді міжнародно-правових зобов'язань держав-підписантів таких договірних документів повертаються на рівень національного конституційного права¹¹².

Специфіка міжнародних стандартів у сфері децентралізації полягає у їх нерозривному зв'язку і органічному взаємовпливі як із загальними міжнародними стандартами прав людини,

¹¹¹ Права человека: международное право и национальное законодательство / под ред. В. В. Филипова. Вильнюс: Права человека, 2011. С. 19.

¹¹² Мартиновський Д. П. Міжнародні правові стандарти в конституційному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. С. 4, 10.

так і стандартами місцевого самоврядування. Основні засади децентралізації та принципи організації і діяльності місцевого самоврядування закріплені у міжнародно-правових документах локальної демократії, які розробляються у рамках міжнародних міжурядових організацій універсального характеру (ООН, її спеціалізовані установи тощо); міжнародних міжурядових організацій регіонального характеру (Рада Європи, Європейський Союз, Організація з безпеки і співробітництва в Європі та ін.) і сприймаються державами-членами цих організацій за допомогою підписання міжнародних договорів; у рамках міжнародних неурядових організацій місцевої влади.

Звідси, на думку М. Баймуратова та Д. Мартиновського, ми можемо віднести сферу місцевого самоврядування, в якій людина, по-перше, існує в умовах повсякденності; по-друге, реалізує свій життєвий цикл; по-третє, продукує системний комплекс екзистенційних інтенцій, потреб, прагнень, атитюдів, інтересів; по-четверте, виконує різні соціальні ролі в процесі своєї життєдіяльності; по-п'яте, функціонує в рамках територіальної спільноти, що склалася історично – в межах територіальної громади; по-шосте, реалізує свої наведені вище інтереси через системний комплекс загального, конституційно-правового і спеціального (за потреби) статусів людини (особистості) і громадянина, – до сфери соціального життя в якій реалізуються не тільки соціальні права, а й весь комплекс прав людини на локальному рівні функціонування соціуму.

Отже, можна стверджувати, що міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування як найважливішої сфери соціального індивідуально-колективного і публічно-приватного життя людини відіграють важливу інституційну роль і мають конституююче значення в становленні демократичної правової державності¹¹³.

Усе це свідчить, що дає підстави розглядати децентралізацію не лише як феномен та концепт, а й свого роду міжнародний стандарт у сучасному конституційному та муніципальному праві¹¹⁴,

¹¹³ Баймуратов М. О., Мартиновський Д. П. Міжнародні правові стандарти в конституційному праві України: питання історії, теорії і практики становлення, сприйняття та застосування: монографія. Київ-Одеса: Фенікс, 2021. С. 223–224.

¹¹⁴ Батанов О. В. Децентралізація як політико-правовий феномен та міжнародний стандарт. *Суспільно-політичні процеси*. Наукове видання Академії політичних наук України. Київ: Політія, 2021. Випуск 2 (18). С. 187–208.

свідченням чого є, по-перше, своєрідна гуманізація публічної влади, зумовлена як визнанням самостійним суб'єктом владних відносин громадянина держави, так і наявністю спеціальних суб'єктів – територіальних колективів (громад, комун, общин); по-друге, диверсифікація публічної влади, зумовлена визнанням рівноправним партнером держави інституту місцевого самоврядування, що поступово переводить публічну владу у сферу приватного права, простір функціонування індивідів – жителів певних територій та їх асоціацій, яка переважно є вільною від державно-правового регулювання, у сферу правосвободного простору; по-третє, субсидіарність, децентралізація, місцеве самоврядування поступово стають важливими критеріями конституційності та демократичності держави і тому знаходять свою правову регламентацію саме у рамках конституційного права, яке хоча і є класичним публічним правом, однак під багатовекторним впливом муніципальної влади піддається суттєвій модернізації та своєрідній «приватизації» в умовах демократичних змін.

Поряд з тим муніципальна влада не відходить повністю зі сфери публічності (свідченням цього є її перманентна різнорівнева нормативно-правова регламентація), а її предмети регулювання (у тому числі конституційно-правового) стають нібито суміжними, пронизаними приватноправовими началами. Така тенденція приватизації конституційного права є наслідком однієї з найважливіших концептуальних особливостей місцевого самоврядування, яка напряму пов'язана з природним правом та приводить до перманентного втягування до орбіти конституційно-правового регулювання приватноправових положень як нормативних принципів публічного права. В основі цього процесу лежить визнання верховенства людських цінностей і приватних інтересів над усіма іншими, у тому числі публічними.

Означені процеси є характерними як для Ради Європи, так і Європейського Союзу. Так, вже з початку 50-х років ХХ ст. захист місцевої і регіональної автономії належить до політичної програми Ради Європи. У 1951 р. було скликано конференцію громад і регіонів Європи, яка у 1961 р. була інституціоналізована Комітетом Міністрів як постійна установа. Ця «Рада громад і регіонів Європи» ухвалила Європейську хартію місцевого самоврядування. Розроблення Хартії здійснювалося з 1968 р., коли утворе-

на Радою Європи Постійна конференція місцевої і регіональної влади Європи (з січня 1994 р. рішенням Комітету Міністрів Ради Європи перейменовано в Конгрес місцевих і регіональних влад) у своїй резолюції № 64 (1968 р.) виступила з пропозицією про прийняття Декларації принципів місцевого самоврядування. Хартія розроблялася понад 15 років, у червні 1985 р. її було схвалено урядами 23 держав і відкрито до підписання членами РЄ 15 жовтня 1985 р. Саме тому в умовах сучасних інтеграційних процесів правове поле багатьох країн Європи та світу базується або узгоджується з основними міжнародно-правовими документами Європейського Союзу та Ради Європи.

Так, наприклад, Україна як країна – член Ради Європи з 1995 р. проголошується державою, для якої євроінтеграція визнана одним з основних напрямів зовнішньої політики. Україна є сусідкою країн Європейського Союзу, який дає їй численні приклади демократичного й ефективного управління державними та місцевими справами. Звідси цілком закономірним було видання Указу Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу»¹¹⁵. У Стратегії як один з напрямів інтеграційних процесів визначалася регіональна інтеграція України. Визнається, що практичне здійснення інтеграційного процесу можливе лише за умови доповнення загальноєвропейського виміру співпраці регіональною інтеграцією та поглибленням галузевого співробітництва України і Європейського Союзу. Основою регіональної інтеграції проголошується Європейська хартія місцевого самоврядування, інші відповідні правові акти Європейського Союзу та Ради Європи. Регіональна інтеграція передбачає встановлення і поглиблення прямих контактів між окремими регіонами України та державами – членами і кандидатами у члени ЄС, їх розвиток у визначених у цій Стратегії напрямках для поступового перенесення основної ваги інтеграційного процесу з центральних органів виконавчої влади на регіони, до органів місцевого самоврядування, територіальних громад і, зрештою, якнайширшого залучення громадян України.

¹¹⁵ Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615 *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98#Text>

Варто звертати увагу й на те, що при підписанні Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, сторонами було висловлено бажання «просувати процес реформ та адаптації законодавства в Україні, що сприятиме поступовій економічній інтеграції і поглибленню політичної асоціації»¹¹⁶. Так, Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»¹¹⁷ було передбачено, що державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення, зокрема, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроекування.

Отже, Україні необхідно підвищувати відповідність своєї законодавчої бази праву Європейського Союзу, принципам верховенства права, а також будувати життєздатну демократичну державу. Є досвід Польщі, скандинавських країн, які мають позитивні досягнення в здійсненні реформ у сфері децентралізації, адміністративно-територіального устрою, становлення дієздатного місцевого самоврядування тощо. Інтеграція України в європейську спільноту можлива лише через здійснення реформ у сфері децентралізації та розвиток самодостатніх та дієздатних територіальних громад на засадах європейських стандартів місцевого самоврядування та локальної демократії.

Слід зазначити, що використання міжнародно-правових норм і стандартів у процесах конституціоналізації та муніципалізації суспільного життя та демократичного устрою, у ході формування муніципального права та нормативного регулювання організації та функціонування місцевого самоврядування у зарубіжних країнах є дуже своєчасним. Інтеграція цих держав у світове співтовариство накладає на них певні обов'язки з реалізації своїх між-

¹¹⁶ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угоду ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. *Сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

¹¹⁷ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

народно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, а й усередині кожної країни. На ці процеси суттєво впливає наявність або відсутність фінансово-економічних умов і політичної волі, особливості менталітету народу, рівень правосвідомості та загальної правової та муніципальної культури, історичні традиції тощо.

Так, наприклад, доволі знаковою у цьому аспекті була Копенгагенська декларація про соціальний розвиток 1995 р.,¹¹⁸ учасниками якої були глави держав і урядів, які вперше в історії на запрошення Організації Об'єднаних Націй зібралися для того, щоб «визнати значення соціального розвитку та добробуту людей і висунути ці цілі на перший план» як у ХХ, так і у ХХІ ст. Висловлюючи глибоке переконання в тому, що «демократія та транспарентне і гласне керівництво й управління у всіх секторах суспільства є необхідними основами для забезпечення соціального та орієнтованого на людину сталого розвитку», підписанти Декларації взяли на себе зобов'язання «створити такі економічні, політичні, соціальні, культурні та правові умови, які будуть сприяти соціальному розвитку людей», у тому числі шляхом «розширення, в разі необхідності, форм і можливостей участі людей у розробці та здійсненні соціальної і економічної політики і програм шляхом децентралізації, гласного управління державними інститутами і зміцнення потенціалу та можливостей громадянського суспільства і місцевих громад створювати свої власні організації, мобілізувати ресурси та розвивати діяльність».

Прикладом цього є й положення Варшавської декларації 2005 р., у рамках якої було розроблено План дій, у якому визначені основні завдання Ради Європи на шляху до загальноєвропейської єдності та просування вперед у будівництві Європи без розділових ліній. Зокрема, зазначається, що Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи повинен і надалі сприяти розвитку місцевої демократії та децентралізації влади, беручи до уваги внутрішню організацію зацікавлених країн для того, щоб охопити всі рівні європейського співтовариства. Зазначається, що у політичному діалозі слід використовувати потенціал Організації

¹¹⁸ Копенгагенская декларация о социальном развитии (ООН, 01.01.1995 р.). Сайт Верховной Рады Украины. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_505?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB#w1_1

для поглиблення взаєморозуміння між державами-членами, тим самим зміцнюючи єдність у Європі та забезпечуючи зобов'язання по будівництву Європи без розділових ліній¹¹⁹.

Прикладом того є положення Стамбульської декларації з проблем поселень людей¹²⁰, де стосовно конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля йдеться про його муніципально-правову модифікацію в обов'язок держав – учасників цього документа забезпечити «особливі потреби жінок, дітей та молоді у надійних, здорових і безпечних умовах життя». З цією метою держави-учасниці цього документа взяли на себе зобов'язання у процесі здійснення децентралізаційних реформ «добиватися покращення умов життя в населених пунктах такими засобами, які відповідають місцевим потребам та реальностям», а також визнали «необхідність аналізу глобальних економічних, соціальних та екологічних тенденцій у цілях утворення більш досконалого середовища мешкання для всіх людей». Також держави-учасники зобов'язуються «сприяти наданню повноцінного доступу людям з фізичними вадами, а також статевого рівноправ'я для участі в політичних акціях, програмах і проектах з питань житла та життєздатного розвитку поселень людей» (п. 7).

У контексті включення України в євроінтеграційні процеси заслуговує на особливу увагу впровадження політики територіального / просторового розвитку країн ЄС, яка ґрунтується на таких тематичних осях, як політика міського розвитку, згуртованості, просторового планування. Формування цієї політики відбувається з урахуванням глобальних викликів та ініціатив, спрямованих на пошук відповідей, – Порядку денного на ХХІ століття, Цілей сталого розвитку до 2030 року, конвенцій щодо навколишнього середовища та розвитку, прийнятих на Конференції ООН у Ріо-де-Жанейро¹²¹. Крім того, слід підкреслити наявність та стимулювання взаємодії політики просторового розвитку з іншими секторальними політиками. Тому у здійсненні децентралізацій-

¹¹⁹ Варшавская декларация. Итоговая декларация саммита (Варшава, 16–17 мая 2005 года). Сайт Верховной Рады Украины. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_716?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB#w1_1

¹²⁰ Стамбульская декларация по населенным пунктам. Стамбул, 14 июня 1996 г. Сайт Верховной Рады Украины. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_508

¹²¹ Сталий розвиток для України. Базові документи. URL: <https://sd4ua.org/shho-take-stalij-rozvitok/bazovi-dokumenti/>

них реформ у державах сучасної Європи, у тому числі й в Україні, вагоме значення має Європейська перспектива просторового розвитку (European Spatial Development Perspective – ESDP)¹²², прийнята в ЄС у 1999 р. Вона проголошує три цілі європейської політики: економічна та соціальна згуртованість, збереження та управління природними ресурсами і культурною спадщиною, більш збалансована конкурентоспроможність європейської території. Надалі зміст цілей розкривається ширше: досягнення поліцентричного та збалансованого просторового розвитку з відповідною увагою до розвитку урбанізованих та сільських територій і забезпечення партнерства між ними; рівномірний доступ до інфраструктури та знань; розумний менеджмент природної та культурної спадщини, зокрема культурних ландшафтів. Для досягнення цілей сформульовано 60 параметрів, щодо рівномірно розподілених за напрямками.

Серед основних аспектів просторового розвитку ЄС у контексті сучасних викликів та тенденцій – міський розвиток, що включає питання появи міських мереж, зміни європейської міської системи та економічних можливостей міст, субурбанізації, зростаючої соціальної сегрегації в містах, поліпшення якості міського середовища. Крім того, розглядаються тенденції розвитку сільських територій, зміни їх ролі і функції, зміни у сільському й лісовому господарстві та відповідні наслідки для економіки і землекористування, транспортні мережі та проблеми їх інтеграції, зростаючі транспортні потоки та навантаження, диспропорції у поширенні знань та інновацій, ризики для водних ресурсів, зростаючий тиск на культурні ландшафти і спадщину тощо.

Ці та інші проблеми, на думку вітчизняних вчених, мають визначальне значення у процесах розроблення та реалізації політики просторового розвитку, формування територіального капіталу, оцінки впливів на навколишнє середовище для забезпечення сталого (збалансованого) розвитку територіальних громад, регіонів та держави в цілому, а також децентралізації влади та самоврядування територіальних громад¹²³.

¹²² European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf

¹²³ Маруняк Є. О. Територіальний розвиток України в контексті виконання Угоди про асоціацію України з ЄС. *Вісник Національної академії наук України*. 2021. № 9. С. 21–28.

Про важливість децентралізації та місцевого самоврядування свідчать положення Екологічної угоди міст від 5 червня 2005 р.¹²⁴ Розглядаючи даний документ як «синергетичне продовження зусиль по сприянню стабільності розвитку, посиленню нестійких економік, підвищенню суспільної активності, і захисту природних систем планети», сторони – мери багатьох великих міст світу, які підписали його, виходили передусім з того, що «більшість населення планети зараз живе в містах і що безперервна урбанізація приведе до того, що один мільйон людей буде переміщуватись до міст кожного тижня, створюючи тим самим нову низку екологічних проблем і можливостей». Вказуючи на те, що мери міст зі всього світу мають «унікальну можливість керувати розвитком належним чином підтримуваних міських центрів, у основі чого лежатимуть відповідні культурні і економічні місцеві заходи», сторони, які підписали цей документ, «зібралися разом для того, щоб вписати новий розділ в історію всесвітньої кооперації» та взяли на себе «зобов'язання підвищити рівень партнерських стосунків і побудувати екологічно стабільне, економічно динамічне і соціально справедливе майбутнє для наших міських жителів».

З точки зору реалізації культурних прав людини у територіальних громадах заслуговують на увагу Рекомендації ЮНЕСКО про участь і внесок народних мас у культурне життя¹²⁵. Виходячи з того, що «доступ до культури і участь у культурному житті є основними елементами загальної соціальної політики, пов'язаної зі становищем трудящих мас, режимом роботи, вільним часом, сімейним життям, освітою і професійною підготовкою, містобудуванням і навколишнім середовищем», у документі визначено засоби культурної діяльності, перше місце серед яких відведене децентралізації матеріальної бази, заходів та рішень. Зокрема, державам-членам або компетентним органам влади рекомендовано: «сприяти децентралізації заходів і заохочувати розвиток місцевих центрів, приділяючи особливу увагу малонаселеним

¹²⁴ Екологічна Угода Міст. Підписана з нагоди Всесвітнього Дня Довкілля проведеного в рамках Екологічної програми Організації Об'єднаних Націй 5 червня 2005 року у Сан-Франциско, Каліфорнія. *Офіційний інтернет-сайт Київської міської ради*. URL: <http://kmr.gov.ua/divinfo.asp?Id=241>

¹²⁵ Рекомендація об участии и вкладе народных масс в культурную жизнь (ЮНЕСКО, Найроби, 26 ноября 1976 года). *Сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_574?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB#w1_2

зонам і периферійним районам, що знаходяться в несприятливих умовах; розвивати і зміцнювати мережу культурних та мистецьких установ не тільки у великих містах, а й у середніх містах, селах і кварталах; заохочувати міжрегіональні і міжобщинні обміни; стимулювати регіональну або місцеву ініціативу одночасно за допомогою забезпечення оперативних коштів на відповідних рівнях і шляхом поділу повноважень щодо прийняття рішень з представниками різних сторін, що беруть участь у культурних дебатах, і в цих цілях розвивати вторинні центри прийняття адміністративних рішень; передбачати спеціальні заходи щодо груп, що знаходяться в несприятливих умовах, і районів зі слаборозвиненим культурним життям. У зв'язку з цим пропонується враховувати, приміром, дітей, осіб з фізичними або розумовими вадами, осіб, які перебувають у лікарнях або в тюрмах, і осіб, які проживають у віддалених зонах або міських трущобах».

Важливою є роль децентралізації у реалізації та захисті прав осіб з особливими потребами. Так, одним з мотивів прийняття Конвенції про права осіб з інвалідністю¹²⁶ стало розуміння того, що інвалідність – це поняття, яке еволюціонує, і що інвалідність є результатом взаємодії, яка відбувається між людьми, які мають порушення здоров'я, і відносницькими та середовищними бар'єрами і яка заважає їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими, а також визнання цінного нинішнього і потенційного внеску осіб з інвалідністю у загальний добробут і багатоманітність їхніх місцевих товариств і ту обставину, що сприяння повному здійсненню особами з інвалідністю своїх прав людини та основоположних свобод, а також повноцінній участі осіб з інвалідністю дасть змогу зміцнити в них почуття причетності й досягти значних успіхів у людському, соціальному та економічному розвитку суспільства та викоріненні бідності (преамбула).

Відповідно до ст. 19 «Самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти» цього документа держави – учасниці цієї Конвенції визнають рівне право всіх осіб з інвалідністю жити у звичайних місцях проживання, коли варіанти вибору є рівними з іншими людьми, і вживають ефективних і належних заходів для

¹²⁶ Конвенція про права осіб з інвалідністю / ГА ООН, 13 грудня 2006 р. Сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_g71/page

того, щоб сприяти повній реалізації особами з інвалідністю цього права та повному включенню й залученню їх до місцевої спільноти, зокрема, забезпечуючи, щоб: а) особи з інвалідністю мали можливість вибирати нарівні з іншими людьми своє місце проживання й те, де й з ким проживати, і не були зобов'язані проживати в якихось визначених житлових умовах; б) особи з інвалідністю мали доступ до різного роду послуг, що надаються вдома, за місцем проживання, та інших допоміжних послуг на базі місцевої спільноти, зокрема персональної допомоги, необхідної для підтримки життя в місцевій спільноті та включення до неї, та з метою недопущення ізоляції або сегрегації від місцевої спільноти; с) послуги та об'єкти колективного користування, призначені для населення в цілому, були рівною мірою доступні для осіб з інвалідністю і відповідали їхнім потребам.

Свідченням перманентного розширення каталогу прав людини у процесі та під впливом децентралізації є європейська практика надання муніципальних прав постійним мешканцям-іноземцям. Так, ще у 1992 р. у рамках Ради Європи була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні¹²⁷, якою встановлюється принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Так, згідно з частиною першою ст. 6 цього документа передбачається зобов'язання держав – учасниць Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він відповідає тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам. Також встановлюється, що ценз осілості, передбачений у ст. 6, може становити і менший період (ст. 7).

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи, які пережили глибокі децентралізаційні процеси, відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами: якщо

¹²⁷ Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (Страсбург, 5 лютого 1992 року). Сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_318

держава має справи громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави – члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами, належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Стратегічний момент у розумінні цієї проблеми полягає в еволюції загального конституційного правового статусу людини в місцевому самоврядуванні. В умовах громадянського суспільства на рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин – держава» права людини переходять на рівень «мешканець – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особи.

Цей підхід, який існує в країнах сучасної Європи (наприклад, у Данії, Бельгії, Польщі, Латвії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в цілому, його політичної влади та місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу. Так, наприклад, згідно з частиною 2 § 70 Конституції Угорської Республіки 1949 р. на виборах до місцевого самоврядування та виборах міського голови виборче право, а також право участі в місцевому референдумі та місцевій народній ініціативі згідно з особливим законом – належить також не угорським громадянам, які проживають на території Угорської Республіки як іммігранти, якщо вони на день виборів або відповідно референдуму знаходяться на території країни. Згідно зі ст. 130 Конституції Королівства Нідерланди 1983 р. право участі у виборах муніципальних рад і бути обраним до їх складу може бути надано Актом парламенту особам, які не є громадянами Нідерландів, але постійно проживають у муніципалітетах, якщо вони відповідають тим самим виборчим цензам, що і громадяни Нідерландів.

Такий підхід є свідченням підвищення ролі муніципально-територіального чинника в житті суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних

намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

З точки зору процесів децентралізації та реформування публічної влади на принципах демократії, субсидіарності та верховенства права, доволі рельєфно специфіку реалізації окремих видів прав людини у місцевому самоврядуванні ілюструють положення переглянутої Європейської хартії щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях, прийнятої Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 р.,¹²⁸ у якій вказується, що «активна участь молодих людей у процесі ухвалення рішень і громадській діяльності на місцевому і регіональному рівнях має важливе значення, якщо ми дійсно маємо намір побудувати більш демократичне, солідарне і процвітаюче суспільство. ...Підтримуючи і стимулюючи участь молоді у суспільному житті, місцеві і регіональні влади мають сприяти соціальній інтеграції молодих людей, допомагаючи їм долати не лише проблеми та труднощі, а й знаходити відповідь на виклики сучасного суспільства, в якому часто домінують егоїзм та індивідуалізм. Проте для того, щоб участь молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівнях була успішною, постійною і осмисленою, потрібно мати щось більше, ніж розвиток політичних чи адміністративних систем. Будь-яку політику чи дію, покликану активізувати участь молоді в житті суспільства, має забезпечувати культурне середовище, що поважає молодь і враховує різноманітні потреби, обставини та сподівання молодих людей».

Доволі рельєфно ілюструє проблему реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні в контексті реалізації децентралізаційної політики екстраполяція на локальний рівень загальновізаного в сучасному світі принципу рівності чоловіка та жінки¹²⁹. Досягнення гендерної рівності неможливе без наявності відпо-

¹²⁸ Переглянута Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях. Прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 р. *Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах*: зб.; В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ: ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. С. 178, 181–182.

¹²⁹ Докл. див.: Батанов О. В. Децентралізація та місцеве самоврядування у гендерному вимірі: вітчизняний досвід та міжнародні стандарти. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса*. Серія Політичні науки. 2018. № 3. С. 48–54.

відного механізму реалізації прав і свобод, а зміни в суспільстві, звичайно, відбуваються через політичний процес, монополями власниками якого все ще залишаються переважно чоловіки. Однак зміни в суспільстві, у тому числі й у їх гендерному вимірі, можуть відбутися лише за умови, якщо такі зміни відбудуться у територіальних громадах. У сучасному міжнародному політичному й соціологічному дискурсі поняття місцевого самоврядування, децентралізації та функціонування територіальних громад часто розглядають у зв'язку з поняттям гендеру¹³⁰.

При цьому увага акцентується на тому, що «впровадження гендеру» означає не просто додавання «жіночого компонента» до проєктів та програм. Це насамперед аналіз і врахування різних умов і вимог щодо жінок і чоловіків, тих ролей, які вони відіграють у соціумі в цілому та територіальних громадах і процесах децентралізації публічної влади зокрема.

Так, наприклад, країни – учасниці Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті¹³¹, вважаючи за необхідне за допомогою відповідних механізмів забезпечити, щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою дотриманість меті забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів та сповненні рішучості підтримувати гендерну рівність та розширення можливостей жінок у якості ефективних способів боротьби з бідністю та стимулювання розвитку населених пунктів, які будуть по-справжньому стійкими. «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень», – зазначалося у Декларації (п. 44).

У гендерному вимірі децентралізації та функціонування місцевого самоврядування колосального значення набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного союзу місцевих органів

влади про роль жінки у місцевому самоврядуванні¹³². Так, у частині 10 цього документа закріплено, що система місцевого управління посідає унікальне становище з точки зору сприяння боротьбі за гендерну рівність на глобальному рівні. Вона може справити серйозний вплив на становище жінок і ситуацію в галузі гендерної рівності в усьому світі. У частині 12 документа вказується й такий мотив розробки цього документа: «з метою утворення стійких, заснованих на принципах рівноправ'я та демократії місцевих органів управління, де б жінки і чоловіки мали рівний доступ до процесу прийняття рішень, рівний доступ до послуг і рівний статус у процесі надання цих послуг, гендерна проблематика має бути включеною у всі сфери директивної й управлінської діяльності місцевих органів управління».

Група спеціалістів з гендерного підходу Ради Європи (1995–1998)¹³³ визначила гендерний підхід як «(ре)організацію, покращення, розвиток та оцінка політичних процесів таким чином, аби аспект гендерної рівності та перспективи був врахований в усіх напрямках політики та на усіх рівнях та етапах при залученні усіх сторін у процесі розвитку політики». Рекомендація 148(2004) Конгресу про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях наголошує на важливості механізмів гендерної рівності як визнаної системи підтримки, спрямованої допомогти тим особам, яких залучено до розробки політики й надання послуг, зрозуміти й реалізувати концепцію гендерної рівності, а також спосіб, у який належить відстежувати прогрес та заохочувати до звітності осіб, залучених до робіт¹³⁴.

Разом з Рекомендацією 148(2004) Резолюція 176(2004) Конгресу закликає органи місцевих і регіональних влад підтримувати гендерну рівність на гендерний підхід та застосовувати в цьому напрямі на практиці відповідні інструменти та механізми, особливо статистику з розподілом за статтю¹³⁵.

¹³² Всемирная декларация Международного союза местных органов власти (МСМОВ) о роли женщин в местном самоуправлении (Зимбабве, 1998 г.). Участие женщин в руководстве городами. URL: <http://www.owl.ru/win/docum/un/habitat/declar.htm>

¹³³ Гендерний підхід: концепція, методологія та презентація кращих практик. Рада Європи, 2014 р., м. Страсбург, С. 41. URL: <https://rm.coe.int/1680596135>

¹³⁴ Рекомендація 148 (2004) про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях: стратегія сприяння рівності між жінками та чоловіками в містах та регіонах. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, 27 травня 2004 рік. URL: <https://rm.coe.int/168071a54>

¹³⁵ Резолюція 176 (2004) про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях: стратегія сприяння рівності між жінками та чоловіками в містах та регіонах. Конгрес

¹³⁰ Аналіз вразливості жінок та чоловіків в контексті децентралізації на територіях України, що постраждали від конфлікту. Нікого не залишити осторонь. Звіт. Вересень 2017. Підготовлений у рамках спільної програми ПРООН та ООН Жінки «Відновлення управління та сприяння примиренню в постраждалих від кризи громадах України». 72 с.

¹³¹ Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии: Принята резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 9 июня 2001 года. Сайт Верховной Рады Украины. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_849

Також у сучасній Європі одним з ефективних інструментів гендерного підходу є гендерно чутливе бюджетування. Так, Резолюція 405(2016) Конгресу щодо гендерно чутливого бюджетування¹³⁶ стимулює національні, регіональні та місцеві органи влади пропонувати та впроваджувати відповідні інструменти та процедури. Особливо ця резолюція наголошує на проведенні місцевими та регіональними органами влади аналізу бюджету з розбиттям за статтю, обміні думками та кращими практиками з містами та регіонами, які вже застосовують методи гендерно чутливого бюджетування та планувати механізми консультування та залучення громадянського суспільства.

Знаковою є Резолюція 391(2915) Конгресу про боротьбу зі зростаючою бідністю серед жінок: відповідальність місцевих та регіональних органів влади¹³⁷, яка спонукає країни-члени враховувати гендерний аспект бідності та брати до уваги зростаючий рівень бідності серед жінок у процесі боротьби з бідністю.

Можна згадати й Європейську хартію рівності жінок і чоловіків на місцевому рівні¹³⁸, розроблену у 2006 р. Радою європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR). Європейська хартія як інструмент політичної волі дуже корисна для органів місцевого самоврядування. Підписана міськими головами, ця Хартія надає чіткі рекомендації органам місцевого самоврядування щодо заходів у рамках їх компетенції, які потрібно впроваджувати для забезпечення рівноправ'я між чоловіками та жінками (а також національними меншинами, недієздатними особами тощо). Крім сприяння гендерній рівності та рівним можливостям (кампанії, громадський простір, застереження), у документі також зосереджено увагу на важливості виконання гендерного аналізу місцевих рішень / політики, консультацій з чоловіками та жінками стосовно різних питань, а також розвитку гендерно чутливих соціальних

місцевих і регіональних влад Ради Європи, 27 травня 2004 рік. URL: <https://rm.coe.int/16807191f2>

¹³⁶ Резолюція 405(2016) та Пояснювальний меморандум про гендерне бюджетування, CG 31(2016)10 final, Комітет управління Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, 21 жовтня 2016 р. URL: <https://rm.coe.int/1680718ce9>

¹³⁷ Резолюція 391(2015) про боротьбу із зростаючою бідністю серед жінок: відповідальність місцевих та регіональних органів влади. Конгрес Ради Європи, 21 жовтня 2015 р. URL: <https://rm.coe.int/16807199f1>

¹³⁸ Європейська хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад. Рада Європейських муніципалітетів та регіонів, травень 2006 рік, м. Інсбрук. URL: http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf

служб. Згідно з цим документом органи місцевого самоврядування зобов'язані розробити план заходів з впровадження політики гендерної рівності, а також заохочуються до розробки та обміну кращими практиками між містами та регіонами.

В аспекті забезпечення прав людини в умовах децентралізації показовими є положення та принципи Каракаської декларації¹³⁹, яка була прийнята на основі схвалення 14 листопада 1990 р. Регіональною конференцією з реструктурування психіатричної допомоги в Латинській Америці, що відбулася в Каракасі під егідою Панамериканської організації охорони здоров'я – Регіонального бюро ВООЗ країн Америки. Основний мотив прийняття цього міжнародного документа – необхідність захисту прав людини і громадянських прав психічно хворих. Констатується, що психіатрична лікарня, якщо це є єдиною формою забезпечення психіатричної допомоги, ізолює пацієнтів від їх природного оточення, посилюючи таким чином їх соціальні проблеми; створює несприятливі умови, що піддають небезпеці людські та громадянські права пацієнтів. Фактично йдеться про ізоляцію та виключення людей із громад. У Декларації відзначається, що традиційні психіатричні служби не дають змоги досягти цілей допомоги, організованої за принципом спільнот, які є децентралізованими. Декларується, щоб місцеві моделі систем охорони здоров'я використовувалися для забезпечення кращих умов для розвитку програм, заснованих на потребах здоров'я населення і з акцентом на децентралізацію, соціальну участь і профілактичний підхід. Орієнтуючи держави – учасниці Декларації на необхідність реструктурування психіатричної допомоги шляхом критичного перегляду домінуючої і централізуючої ролі психіатричних лікарень у наданні психіатричних послуг, у документі зазначається, що доступні ресурси, допомога і лікування повинні захищати особисту гідність і людські та громадянські права; ґрунтуватися на раціональних і технічно відповідних умовах і прагнути, щоб пацієнти залишалися у своїх спільнотах.

Однією з найбільш складних, суперечливих і таких, які вкрай неоднозначно сприймаються та вирішуються в сучасному світі,

¹³⁹ Каракасская декларация (ООН; 14.11.1990 г.). Сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_964?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB#w1_2

є проблема прав людини за ознакою сексуальної орієнтації. Проте уявити сучасне цивілізоване та функціональне громадянське суспільство, у якому відсутні ефективні механізми реалізації та захисту прав ЛГБТК-спільноти, не можливо. Попри те, що майже усе ХХ ст. минуло під прапором її боротьби за свої права, й сьогодні залишається чимало проблем у цій сфері. Враховуючи, що права людини за ознаками сексуальної орієнтації переважною мірою порушуються саме на локальному рівні: адже життєвим простором існування цієї категорії людей є насамперед територіальна громада, – питання прав ЛГБТК+ об'єктивно може розглядатися і в аспекті формування та реалізації муніципальних прав людини.

Свідченням того є, зокрема, позиція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, який звернув увагу на необхідність подолання проблеми дискримінації сексуальних меншин і посиленої ролі місцевих влад у цих процесах. Відповідно до позиції цієї установи, гомофобні інциденти у ряді держав-членів свідчать не тільки про систематичні порушення основних прав ЛГБТК+, а і показують, що в багатьох випадках органи влади, на які покладено позитивний обов'язок захисту громадян від дискримінації, фактично заохочують несправедливість і сприяють неправомірному обмеженню прав. На запобігання та протидію дискримінації у державах – членах Ради Європи 2007 р. Конгрес прийняв Рекомендацію 211 (2007) «Про свободу зборів і висловлювання думок для лесбійок, геїв, бісексуалів і трансгендерних осіб»¹⁴⁰. Враховуючи, що свобода вираження думки і свобода зборів є ядром демократичного громадянського суспільства і що роль влади у захисті цих прав є фундаментальною, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи запропонував модель імплементації цих прав на місцевому рівні держав-членів без дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності.

Як зазначається у цих Рекомендаціях, право висловлювати думку та виражати свою ідентичність з іншими людьми є невід'ємною складовою толерантності – принципу захисту різ-

номанітності суспільства шляхом вільного обміну ідеями, які можуть привести до збагачення на рівні індивіда та суспільства. Ці свободи природно несуть певні обов'язки і відповідальність і тому як держава, так і регіональні або місцеві органи можуть встановлювати обмеження тільки там, де вони передбачені законом. Беручи до уваги, що свобода слова і зібрань лежить в основі демократичного суспільства, а також те, що роль місцевої влади в підтримці цих прав має основоположне значення, Конгрес місцевих і регіональних влад здійснив огляд реалізації цих прав на місцевому рівні по всій Європі та рекомендував країнам – членам Ради Європи забезпечити, щоб вони публічно виступали проти дискримінації за ознакою належності до сексуальних меншин; здійснювали заходи щодо боротьби з пропагандою ненависті на цьому ґрунті, з усією принциповістю розслідували усі випадки насильства або розпалювання ненависті щодо ЛГБТК+, визначали, чи є ці дії дискримінацією або гомофобією, можливо, зіграли певну роль у вчиненні злочину, забезпечували судове переслідування винних; у разі необхідності здійснювали позитивні заходи відповідно до вимог Європейського суду з прав людини; щоб гарантувати реалізацію свободи зібрань і висловлювання як на державному, так і місцевому та регіональному рівнях; забезпечували можливості ЛГБТК+-груп проводити консультації при реформуванні будь-якого з зазначених заходів з точки зору взаємної вигоди всіх зацікавлених сторін і розвивали дух співпраці, а не конфронтації. Конгрес звернув увагу на те, щоб усі місцеві влади були в курсі всіх нових законодавчих норм і відповідного прецедентного права, що стосується свободи зібрань і висловлення думок і антидискримінаційних заходів. На думку Конгресу, надання фінансової або іншої підтримки з боку місцевої влади організаторам заходів ЛГБТК+-спільноти має бути забезпечене рівною мірою щодо всіх подібних груп, при цьому не повинно бути ніяких законодавчих заборон місцевим органам влади, які надають допомогу або рекламують події ЛГБТ-спільноти тощо.

Розглядаючи різні стереотипи та дискримінаційні практики у територіальних громадах (сексизм, расизм, ейблізм, ейджизм, гомофобія тощо) своєрідними аномаліями в муніципально-правовій сфері, вважаємо, що децентралізація є невід'ємною части-

¹⁴⁰ Recommendation 211 (2007) Freedom of assembly and expression for lesbians, gays, bisexuals and transgendered persons. The Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1099699&Site=Congress>

ною національної структури публічного владарювання у демократичній державі¹⁴¹.

Місцеве самоврядування – це рівень влади й управління, що є найбільш близьким до громадян і в силу цього спроможним найкращим чином включати різні соціальні групи в процес прийняття рішень щодо умов життя територіальних громад та питань місцевого значення, використовувати їх знання, досвід і можливості для сприяння стійкому розвитку територіальних громад.

Концептуальний аналіз сучасних міжнародно-правових стандартів локальної демократії доволі рельєфно відображає колосальне значення децентралізації в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції, зокрема, безпосередньо зазначається, що міждержавні угоди, які укладаються у сфері місцевого самоврядування, прямо зумовлені прагненням до досягнення «більш сильної єдності» між державами (преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування¹⁴²).

У преамбулі Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями¹⁴³ зазначається, що метою їх ухвалення є «сприяння економічному та соціальному прогресу прикордонних регіонів і зміцненню солідарності, яка об'єднує народи Європи».

У преамбулі Декларації щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухваленій на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування 24–25 лютого 2005 р.,¹⁴⁴ зазначається, що «завдання, які сьогодні

¹⁴¹ Див., наприклад: Батанов О. В. Муніципально-правові проблеми реалізації принципу рівності та заборони дискримінації у вимірі правової аналітики (на прикладі ЛГБТ-спільноти). *Альманах права. Правова аналітика: доктринальні підходи та галузеві виміри*. Випуск 9. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 75–82; Батанов О. В. Актуальні проблеми конституційно-правового забезпечення гендерної рівності у місцевому самоврядуванні: вітчизняний та світовий досвід. *Правова держава*. Випуск 30. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 126–138; Батанов О. В. Конституційно-правове забезпечення експертного супроводу законодавчої діяльності у сфері протидії дискримінації. *Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики*. Випуск 10. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 34–41.

¹⁴² Європейська Хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року).

¹⁴³ Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року). *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_106

¹⁴⁴ Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухвалена на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав – членів

постають перед Європою, не є завданнями виключно для європейських країн – вони є глобальними та мають паралельно вирішуватись як на міжнародному, так і на місцевому рівнях».

Преамбула проекту Всесвітньої хартії місцевого самоврядування¹⁴⁵ взагалі починається з нагадування, що принцип, закріплений у Загальній декларації прав людини, а саме в її ст. 21, згідно з яким воля народу має бути основою влади органів управління всіх рівнів, а місцева демократія є основоположним правом.

На особливу важливість такого комунікативно-інтегративного виміру децентралізації в процесі демократизації та перетворення економіки і суспільства, що мали раніше централізований і надмірно заполітизований характер, звертали увагу, зокрема, учасники Єреванської декларації про децентралізацію 1999 р.¹⁴⁶ Підкреслюючи, що успіх політики децентралізації визначається наявністю сильного центру, що підтримує її проведення, підписанти цього міжнародного документа підкреслили те, що більшість проблем і завдань, які стоять перед країнами, збігаються, хоча їх вирішення в різних країнах може відрізнятися залежно від конкретних соціальних, економічних і культурних особливостей кожної країни.

Проте учасники Єреванської декларації визнали, що обмін інформацією, досвідом і навичками практичної діяльності є надзвичайно корисним інструментом для надання країнам допомоги в процесі планування та здійснення децентралізації. Цей обмін можна було б значно активізувати завдяки максимально широкому використанню сучасних інформаційних технологій, заохоченню дистанційного навчання, комунікаційному обміну і поширенню ідей. За допомогою сприяння створенню і експлуатації інформаційних систем і центрів з обміну досвідом на глобальному і регіональному рівні Організація Об'єднаних Націй могла б відігравати критично важливу роль у розвитку віртуальних громад

Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (Будапешт, Угорська Республіка, 24–25 лютого 2005 року). *Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах*: зб. В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ: ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. С. 11.

¹⁴⁵ Всемирная хартия местного самоуправления. Проект (Найроби, 8–12 мая 2000 года). URL: www.un.org/russian/document/gadocs/25spec/crp7.doc

¹⁴⁶ Єреванская декларация о децентрализации (СНГ, Армения, ООН; 28 апреля 1999 года). *Сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_513#Text

практичних працівників і науковців, головною метою яких було б вирішення завдань децентралізації, здійснення адміністративної реформи, забезпечення участі громадян та демократизації. У зв'язку з цим учасники звернулися до Організації Об'єднаних Націй з проханням і надалі сприяти розвитку діалогу з питань децентралізації в країнах Центральної та Східної Європи і СНД шляхом скликання аналогічних регіональних форумів, розвитку мереж для обміну інформацією та досвідом і зміцнення національних, регіональних і місцевих установ, що займаються питаннями децентралізації.

Ці та інші приклади свідчать, що міжнародно-правове визнання існування у людини невідчужуваних природних прав, закріплене за допомогою прийняття міжнародних норм профільного характеру, що містяться в міжнародних актах, привело до формування і чіткого визначення їх мінімуму, незнижуваного на національному рівні. У цьому аспекті місцеве самоврядування, виступаючи у доктринально-парадигмальному вимірі як своєрідний концепт та феномен сучасного конституціоналізму, а у праксеологічному аспекті – як універсальна форма реалізації практично всіх прав людини, об'єктивно виступає фактором інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків¹⁴⁷. По суті, сьогодні можна спостерігати глобалізацію доктрини децентралізації та місцевого самоврядування, а також прав людини у муніципально-правовому вимірі їх реалізації.

Зазначені приклади значною мірою вказують на людський вимір децентралізації та місцевого самоврядування, їх унікальне функціонально-телеологічне призначення у процесах формування демократичної державності та громадянського суспільства. Децентралізація та дієздатне місцеве самоврядування є не лише фундаментальним інститутом конституційного права та конституційної держави, а й своєрідним міжнародним стандартом, що у контексті європейського вектора розвитку України вимагає усебічного конституювання та інституціоналізації місцевого самоврядування на принципах гуманізму, субсидіарності, децентралізації, людського виміру публічної влади та верховенства права.

¹⁴⁷ Баймуратов М. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків. *Юридичний журнал: Аналіт. матеріали. Коментарі. Судова практика*. 2011. № 12. С. 24–31.

У цьому аспекті децентралізація є водночас своєрідним міжнародним правовим стандартом ефективної організації публічної влади і конституційно-правовою цінністю, інституціональним та функціональним базисом муніципалізму та феноменом демократії, відображаючи результативний шлях розвитку національних систем конституційного права та муніципальних моделей суверенних демократій, які спочатку були запозичені з національного на міжнародний рівень через їх високе релятивістське навантаження і особливу гуманістичну значущість, – з метою їх фіксації, формалізації та закріплення в нормах міжнародного договірного права, а потім повернулися на національний рівень правового регулювання в універсально (регіонально) погодженому стані, у вигляді норм міжнародного права, – такі, що через сприйняття національним конституційним правопорядком містять відповідні нормативні орієнтири у сфері прав людини, реформ щодо децентралізації та територіальної організації публічної влади, розвитку місцевого самоврядування, вдосконалення адміністративно-територіального устрою тощо.

1.4. Децентралізація як об'єкт рецепції у конституційному праві

Ефективне місцеве самоврядування є важливим засобом реалізації прав територіальних громад та їх членів – жителів сіл, селищ і міст, однією з визначальних умов формування громадянського суспільства та функціонування демократичної, соціальної, правової держави в Україні. На сьогодні питання удосконалення правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування є одним з ключових як у прикладному, так і доктринальному аспектах.

З огляду на це децентралізація та розвиток місцевого самоврядування неодмінно спричиняє необхідність більш детального правового врегулювання статусу територіальних громад, удосконалення правового регулювання у цій сфері відповідно до суспільних потреб. Адже, як зазначає Б. Мельниченко, «децентралізацію потрібно розцінювати не просто як передавання повноважень, ресурсів і компетенції вирішувати основні питання життя на найближчому до людини рівні, де це можна зробити найефек-

тивніше, а як створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади (вагомій ланки у структурі громадянського суспільства), рівень розвитку якого безпосередньо впливає на модель публічного управління»¹⁴⁸.

Актуальність проблематики децентралізації публічної влади та розвитку місцевого самоврядування не викликає сумніву. Стверджується, що реформа місцевого самоврядування усунула низку недоліків розвитку місцевого самоврядування попередніх етапів державотворення і продемонструвала, що децентралізація є запорукою ефективного територіального розвитку, демократизації і забезпечення народовладдя. Сформована законодавча база розвитку територіальних громад відповідає європейським засадам розвитку місцевого самоврядування, однак сам процес реформування далекий від завершення, він потребує врахування набутого досвіду і подальшого удосконалення законодавчої бази – без внесення змін до Конституції щодо децентралізації владних повноважень її не можна вважати завершеною¹⁴⁹.

Події останніх років стали доволі знаковими для усіх, хто переймається проблемами децентралізації та місцевого самоврядування: практиків, науковців, експертів, політиків та ін. Адже тривають процеси об'єднання територіальних громад, започатковано реформу адміністративно-територіального устрою, відбулися суттєві зміни у сфері надання адміністративних послуг у територіальних громадах та фінансового забезпечення місцевого самоврядування. На часі зміни до Конституції України в частині територіальної організації та децентралізації влади.

Отже, питання модернізації конституційної моделі місцевого самоврядування набувають стратегічного значення в сучасних умовах державотворення, а сама реформа децентралізації – «одне з найважливіших і складних завдань розбудови України як демократичної держави, реалізація якого сприятиме розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання послуг населенню, консолідації суспільства; вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем; удоскона-

¹⁴⁸ Мельниченко Б. Децентралізація влади як основа удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління. С. 38.

¹⁴⁹ Яковлев А. А. Конституційний процес в Україні: теоретичні і практичні аспекти реалізації: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Харків, 2021. С. 30.

ленню організаційно-правового механізму публічного управління загалом»¹⁵⁰.

Проте, як доводять експерти з питань муніципального права та децентралізації, на шляху демократичних процесів був та залишається цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та інших перепон. Адже реальне, дієздатне місцеве самоврядування передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування їх правової, організаційної та економічної автономії у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й створення правових, організаційних, економічних, соціальних, кадрових та інших умов для реалізації її завдань та функцій¹⁵¹.

За таких умов особливої актуальності набуває рецепція позитивного зарубіжного муніципального досвіду насамперед країн Європи, які мають багатовікову історію успіху в запровадженні принципу децентралізації під час реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

У даному випадку рецепція як «конституційно-правовий феномен і процес міждержавної політико-правової взаємодії, який має крестемпоральний характер та полягає у можливості чи необхідності сприйняття, впровадження і засвоєння зарубіжного конституційно-правового матеріалу або міжнародно-правової норми національною системою конституційного права з метою її модернізації та розвитку»¹⁵², спрямована на модернізацію муніципально-правових відносин та системи місцевого самоврядування, особливо в контексті інноваційних тенденцій розвитку інституційно-системних механізмів сприйняття новітніх правових ідей, принципів, норм із поступовим їх впровадженням, що базується на використанні нових науково-технічних винаходів у процесі підвищення ефективності функціонування окремих муніципально-правових інститутів¹⁵³.

¹⁵⁰ Мельниченко Б. Децентралізація влади як основа удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління. С. 39.

¹⁵¹ Децентралізація публічної влади в Україні в контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів: колективна монографія / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доп. Р. Б. Бедрія. Львів: СПОЛОМ, 2021. 388 с.

¹⁵² Верлос Н. В. Рецепція у конституційному праві України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2021. С. 15.

¹⁵³ Верлос Н. В. Рецепція у муніципальному праві. *Право України*. 2020. № 10. С. 110–122.

У зв'язку з цим не випадковим і вельми важливим стає ініціювання підготовки всесвітнього огляду розвитку демократії на місцевому рівні та децентралізації у вигляді періодичної «Всесвітньої доповіді про демократію на місцевому рівні та децентралізації». Цей проєкт, який було започатковано у 2008 р., має на меті реалізацію рішень Виконавчого бюро UCLG про організацію глобального моніторингу розвитку демократії на місцевому рівні і децентралізації (GOLD). Виконавче бюро UCLG засноване у травні 2004 р. як інституціональний орган Об'єднання муніципальних і місцевих органів влади (UCLG). Це громадська організація, яка на сьогодні є провідним захисником демократичних принципів місцевого самоврядування у світі. Її штаб-квартира знаходиться в Барселоні і вона є найбільшим у світі об'єднанням органів місцевого управління. Представляючи населення більш ніж половини земної кулі, UCLG має своїх членів у понад 120 державах ООН майже усіх регіонів світу. Більше тисячі міських муніципалітетів безпосередньо є членами UCLG. Учасниками UCLG також є 112 національних асоціацій муніципальних і місцевих органів влади. UCLG поставило перед собою за мету стати основним міжнародним джерелом інформації про місцеве самоврядування, місцеві органи влади та міжнародне співробітництво.

Всесвітня доповідь про розвиток демократії на місцевому рівні і децентралізацію спрямована на реалізацію цих цілей. Зокрема, періодична Всесвітня доповідь покликана відобразити плюралістичний і позапартійний підхід всесвітньої мережі органів місцевого самоврядування, яку представляє UCLG. Вона базується на добре документованому аналізі та охоплює ті питання, які мають великий інтерес для посадових осіб місцевого самоврядування та політичних діячів¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008 / United Cities and Local Governments. Washington, DC: World Bank, 2009. 345 p.; Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy Edward Elgar Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. GOLD II, 2010. 378 p.; Basic services for all in an urbanizing world. Third Global Report of United Cities and Local Governments on Local Democracy and Decentralization. GOLD III. Executive Summary. UCLG. Barcelona, 2013. 122 p.; Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy. Co-creating the urban future. The agenda of metropolises, cities and territories. UCLG. Barcelona, 2016. 221 p.; The Localization of the Global Agendas. How local action is transforming territories and communities. Fifth Global Report on Decentralization and Local Democracy. UCLG. Barcelona, 2019. 442 p.

Розвиток і модернізація сучасних систем місцевого самоврядування спричинили проведення муніципальних реформ як у багатьох державах – членах Європейського Союзу, так і в Україні, що стало початком упровадження нових правових стандартів у сфері місцевого самоврядування, серед яких формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Сучасні процеси формування ефективного місцевого самоврядування в Україні зумовлені цілим комплексом обставин, пов'язаних із сучасним процесом європейської міждержавної інтеграції, що набуло формально-юридичного відображення в положеннях Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо підстав і цінностей внутрішньодержавних трансформацій системи місцевого самоврядування з урахуванням, зокрема, таких принципів, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права, повага до прав людини й основоположних свобод¹⁵⁵.

З огляду на це прихильники децентралізації в Україні дедалі частіше апелюють до успішного досвіду реформ такого роду саме в Європі¹⁵⁶. Свідченням того є, зокрема, ґрунтовний огляд «Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн», підготовлений Центром експертизи доброго врядування Ради Європи в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». Даний огляд ґрунтується на детальних тематичних звітах по 11 країнах, які були підготовлені у вересні 2021 р. Програмою «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку»: Франція, Німеччина, Італія, Польща та Словенія; Шведсько-українським проєктом «Під-

¹⁵⁵ Камардіна Ю. В. Муніципальна реформа в Україні та державах – членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2020. С. 1.

¹⁵⁶ Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04. Харків, 2010. 20 с.; Михайлишин Л. Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01. Львів, 2008. 20 с.; Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.; Лендьял М. О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи: монографія. Ужгород: Мистецька лінія, 2011. 688 с.; Місцева самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка та А. Берлінгуера.

тримка децентралізації в Україні»: Латвія та Швеція; Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»: Албанія, Греція, Молдова та Румунія¹⁵⁷.

Підведення проблеми децентралізації у ранг державної політики¹⁵⁸ змушує нас передусім звернутися до аналізу світових моделей централізації, децентралізації та деконцентрації публічної влади. На вибір тієї чи іншої моделі впливають такі фактори, як: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» і «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо. Також на розвиток місцевого самоврядування в державах сучасного світу впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення та формування його англо-американської (ангლოსаксонської), континентальної (французької, романо-германської або європейської), іберійської та т. зв. радянської моделей; процеси демократизації та урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили; реалізація принципів партисипативної демократії та упровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування і членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації і деконцентрації публічної влади тощо.

Так, еталоном децентралізованої форми організації місцевого самоврядування в рамках англосаксонської системи місцевого самоврядування є Велика Британія. В основі правового регулювання статусу органів місцевого управління Великої Британії знаходиться Акт про місцеві органи управління 1999 р., у якому вказуються види органів місцевого управління, їх основні повноваження та підконтрольність Державним секретарям (офіційне найменування міністра – *авт.*). Органами місцевого самоврядуван-

ня вважаються ради графств, округів, приходів, де муніципальні службовці працюють на контрактній основі.

Класичним зразком децентралізованої форми організації місцевого самоврядування в рамках континентальної (романо-германської) системи місцевого самоврядування є Італія. Базовими принципами для італійського законодавця з моменту ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування стали принципи місцевої автономії та широкої децентралізації в межах єдиної, унітарної та неподільної Республіки. Сучасні дослідження вказують, що сутність явища «італійської автономії» доцільно розглядати через розкриття змісту її різновидів: нормативно-правової – можливість встановлювати власний нормативно-правовий порядок у межах наданої компетенції і закріплювати їх у законах, статутах, регламентах; політико-адміністративної – свобода вибору політико-адміністративного курсу на підставі інтересів місцевих спільнот чи їх більшості (право на вибір, самостійне визначення способів адміністративної діяльності, оцінювання необхідності та своєчасності прийняття управлінських рішень), тобто принципів, які мають безпосереднє значення з позиції організації та функціонування місцевого самоврядування.

Зокрема, аналізуючи особливості статусу посадових осіб та органів місцевого самоврядування в Італії, І. Шелепницька доводить, що головна посадова особа місцевого самоврядування (сіндако) на рівні комуни – поєднує функції різних видів влади: голови комунальної адміністрації (представляє місцеву одиницю; скликає, очолює виконавчий орган – джунту) та урядового чиновника (периферійний орган державної адміністрації та представник держави на місцевому рівні). У реформаторський період його функції розширено правом: призначати / звільняти асесорів (членів джунти), генерального директора (менеджера) комуни, інших управлінців; обирати секретаря комуни з Національного реєстру.

Основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на префекта (Il Prefecto), який здійснює превентивний контроль за рішеннями місцевої влади. Незважаючи на те, що в Республіці Італія запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників – префектів не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійсню-

¹⁵⁷ Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн. Центр експертизи доброго врядування Ради Європи. Страсбург, 30 вересня 2021 р. CEGG/PAD(2021)13. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/864/Legal_Personality_at_Local_Level_-_11_cases.pdf

¹⁵⁸ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

ють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи «адміністративну опіку», не позбавляють їх відчуття господаря відповідної території.

Починаючи з 1992 р., в Італії впроваджено концепцію «служби нового покоління», посилено процеси дебюрократизації, використано нові форми організації праці, утворено на національному рівні Агенцію представництва та юридичних угод з управліннями (ARAN) у співпраці з профспілками, здійснено моніторингову діяльність, закладено морально-етичні стандарти службовців, створено національні реєстри на певні посади в органах місцевого самоврядування, передбачено нові форми діяльності з використанням новітніх інформаційних технологій¹⁵⁹.

Своєю чергою у Франції, досвід якої зумовив виникнення особливої французької (в рамках загальної романо-германської моделі) системи місцевого самоврядування, історично сформувалися централізаційні тенденції в організації системи публічної влади, що створило низку перешкод для децентралізації публічної служби. У результаті муніципалітети (комуні) як базовий рівень місцевого самоврядування все ще не отримали належних їм повноважень, оскільки заходи щодо децентралізації зосередилися в основному на рівні департаментів. Водночас центральний уряд продовжує зберігати сильну організаційну та персональну присутність на регіональному та місцевому рівнях (з початку децентралізації у 1982 р. загальна кількість державних службовців, більшість яких зосереджена у регіональних та місцевих органах, зросла, а не зменшилася). Таким чином, більшість державного апарату Франції була у найкращому випадку деконцентрована, але не децентралізована¹⁶⁰.

Згадаємо досвід децентралізованої моделі місцевого самоврядування в Німеччині. Нормативно-правове регулювання комунального самоврядування Німеччини має дві особливості: з одного боку, характеризується концентрацією більшості законодавчих актів на рівні федерації із сильним впливом земель через земельні

уряди, а з другого – децентралізацією та деконцентрацією адміністративних функцій на земельному рівні та в межах земель – на рівні комунального самоврядування.

Основним правотворчим органом муніципальних утворень є представницький орган німецької громади. Виконавчим органом міського самоврядування в Німеччині, залежно від моделі, є одноособовий керівник – бургомістр чи директор, або колегіальний виконавчий орган – магістрат. Місцеві статути регулюють структуру виконавчих органів, яка складається з різних органів спеціальної компетенції (департаменти, відділи, бюро тощо). Із загальної кількості працівників публічного сектора 35% є працівниками органів комунального самоврядування. У Німеччині, як і в Україні, вони повинні відповідати вимогам певного рангу. У Німеччині найбільший відсоток службовців відповідає вимогам середнього рангу, а чиновників – підвищеного.

Досліджуючи правовий статус бургомистра в Німеччині, Х. Кохалик виявила, що, за винятком Бремена, Берліна та Гамбурга, він обирається громадянами за мажоритарною системою виборів: на штатну посаду – на 5–9 років та на громадських засадах – на визначений період обрання. Основні повноваження бургомистра в Німеччині виокремлюються у такі групи: представницькі, організаційно-розпорядчі, координаційні. Необхідні для дострокового припинення повноважень бургомистра показники в Німеччині вищі, ніж в Україні. У Німеччині ініціатива відкликання бургомистра відбувається на вимогу 1/3 – 2/3 і за рішенням 2/3 – 3/4 членів ради та лише в окремих землях на вимогу громадян (1/3 громадян громади в Саксонії), тоді як в Україні – радою за власною ініціативою або на вимогу не менше 1/10 громадян. На відміну від України, де міський голова може бути відкликаним за рішенням ради – 2/3 голосів депутатів або референдуму – більшістю голосів громадян, у Німеччині ця процедура відбувається лише шляхом референдуму, необхідна для цього більшість відрізняється і становить 20–50% громадян.

Представництвом громади за пропорційною виборчою системою обираються на строк її каденції заступники бургомистра, кількість яких залежить від чисельності мешканців у громаді. Заступники бургомистра можуть із дорадчим голосом брати участь у засіданнях ради та комісіях. Якщо бургомістр чи один зі

¹⁵⁹ Шелепницька І. П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04. Київ, 2009. 20 с.

¹⁶⁰ Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02. Київ, 2010. С. 11.

службовців на керівній посаді не відповідають необхідним вимогам вищого рангу служби, то один із заступників бургомістра зобов'язаний відповідати цим вимогам. Рішення про відкликання заступників бургомістра ініціюється більшістю та ухвалюється 2/3 від загального кількісного складу ради¹⁶¹.

Сучасні вітчизняні дослідження свідчать, що основними трендами регіонального розвитку держав – учасниць ЄС на сьогодні є: 1) пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів та регіонального й місцевого самоврядування; 2) розвиток на регіональному рівні державно-приватного партнерства; 3) збільшення ролі загальноєвропейського чинника в розробці регіональної політики шляхом розвитку транскордонних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв'язання спільних завдань регіонами, які не межують між собою.

Досвід конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в державах – учасницях ЄС у XXI ст. свідчить про її успішність за наявності трьох ієрархічних інституційних складників: 1) первинного суб'єкта місцевого самоврядування – усталених за територіальною ознакою колективів жителів (громади / комуни / муніципалітети); 2) системи органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб (ради / асамблеї, мер / бургомістр, виконавчі органи та ін.), функції та повноваження яких визначені в конституціях, законах і статутах; 3) міжмуніципальних об'єднань – союзів територіальних громад (гмін, комун тощо).

Доведено, що для держав – учасниць ЄС територіальна організація публічної влади слугує оптимальним способом легітимації на конституційному рівні взаємодії між центром і регіонами, а також вирішення питань місцевого значення, серед яких: забезпечення децентралізації (Польща), пошуку балансу в розвитку федералізму (Австрія, Німеччина), розв'язання проблем автономізації (Велика Британія, Данія) та регіоналізму (Іспанія, Італія, Франція), надання доступних публічних послуг і розбудова мереж «приятних місцевих адміністрацій» (Угорщина, Чехія, Фінляндія, Швеція), здійснення бюджетного вирівнювання тощо. Тобто територіальна організація публічної влади в Євросоюзі –

¹⁶¹ Кохалик Х. М. Досвід становлення і розвитку комунального самоврядування в Німеччині та можливість його адаптації в містах України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04. Львів, 2011. С. 7–8, 10–11.

це історично, географічно та культурно зумовлена й визначена в конституціях і законах усталена практика розвитку територій і громад (наприклад, гмін чи комун), яка забезпечує унікальні просторові якості розвитку конституційних моделей місцевого самоврядування в кожній із 28 країн – учасниць ЄС¹⁶².

Доволі повчальним та ілюстративним є досвід організації місцевого самоврядування та проведення реформ щодо децентралізації на пострадянському просторі. Проведений у сучасній муніципально-правовій науці порівняльно-правовий аналіз муніципального законодавства в державах – учасницях СНД кінця XX – початку XXI ст., дав змогу Л. Чихладзе зробити висновок про те, що в муніципальній системі пострадянського простору тим чи іншим чином конвергуються централізований, децентралізований та деконцентрований варіанти управління. Більше того, на його думку, на сучасному етапі розвитку муніципально-правових відносин у державах – колишніх республіках СРСР відбувається постійне протистояння тенденцій централізації та децентралізації.

Також проведене цим вченим узагальнення теоретичних і практичних проблем місцевого самоврядування та місцевого управління у державах – колишніх республіках СРСР, надало можливість констатувати, що у зв'язку із закріпленням у Конституціях та у чинному законодавстві колишніх країн СРСР демократичних ідей, концептуальних положень розвитку самоврядних начал, заснованих на принципах самостійності, незалежності та відповідальності за результати прийнятих рішень, у цих суб'єктах починає складатися особлива система муніципально-управлінських відносин, яка в рамках своїх публічних повноважень вичленюється із системи централізованого державного управління.

Проведений Л. Чихладзе аналіз дав змогу йому зробити висновок про те, що органи місцевого самоврядування та органи державної влади є формою вираження волі громадян як форми публічної влади, єдиним джерелом якої є народ відповідної держави. При цьому місцеве самоврядування не характеризується як влада «низової ланки» у співвідношенні з державною владою. За

¹⁶² Чернеженко О. М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. С. 29–30.

сутнісної єдності державної влади та місцевого самоврядування як різновидів публічної влади місцевого самоврядування традиційно розглядається як єдина в територіальних межах держави система публічної влади, а не роз'єднана за окремими муніципальними утвореннями.

Л. Чихладзе обґрунтовує наукову позицію тим, що в сучасних умовах управління на даному геополітичному просторі, після розпаду СРСР, у суспільстві намітилися тенденції своєрідного поєднання державного адміністрування та місцевого самоврядування. На його переконання, неминучість (об'єктивність) взаємодії держави та місцевого самоврядування актуалізується легітимністю останнього, що регламентується державою у вигляді нормативно-правового регулювання та встановлює межі самостійності місцевого самоврядування. Отже, якщо на основі конституції чи інших спеціальних законів проголошується принцип організаційної відособленості органів місцевого самоврядування, залежність у межах повноважень не викликає сумнівів. При цьому орієнтиром визначення повноважень місцевого самоврядування слугують два основних принципи – позитивний (*intra vires*) і негативний (*ultra vires*). Аналізуючи муніципальне законодавство держав – учасниць СНД, Л. Чихладзе дійшов висновку, що в усіх державах колишнього СРСР встановлено принцип позитивного регулювання (*intra vires*).

Процес реалізації реформ місцевого самоврядування, що розпочався з прийняття відповідних конституцій, надалі, за їх практичного втілення в життя, привів до того, що до початку ХХІ ст. органи місцевого самоврядування у більшості цих держав в одних випадках стали розглядатися як підсистема єдиного державно-адміністративного механізму (Білорусь, Казахстан), в інших – як самостійні автономні утворення, самостійність яких відображає лише певний рівень децентралізації управління (Вірменія, Киргизія, Росія, Узбекистан, Україна).

Загалом, констатує Л. Чихладзе, для всіх держав на пострадянському просторі у питанні нормального функціонування єдиної системи публічної влади, що складається з державних і муніципальних органів, важливо вироблення не тільки правових механізмів взаємодії, а й вплив держави на місцевого самоврядування. Отже, вибудовування реально діючої моделі публічної влади має

базуватися на поєднанні диспозитивних (взаємодіючих) та імперативних (які впливають) механізмів. Тим самим важливо знайти гармонійний баланс між централізацією і децентралізацією¹⁶³.

Доволі яскраво виражені приклади співвідношення децентралізації та так званої обмеженої централізації можна знайти і за межами Європи. Можна говорити про «м'яку» та «жорстку» централізацію залежно від ступеня впливу територіальної громади і її виборних органів місцевого самоврядування на централізоване призначення місцевого голови. Так, останнім часом як приклад держави, де вже почався постіндустріальний процес децентралізації політичної влади, та є деякі позитивні результати експерти називають Японію. Особливостями японської моделі є історично сформована тенденція до високої централізації влади, патерналістські підходи до вирішення завдань державного управління, важлива роль бюрократії та неформальних груп впливу, здатність населення поступитися багатьма ідеалами демократії заради стабільності і порядку. Крім того, утворена в Японії система місцевого самоврядування викликає інтерес тим, що базується не стільки на копіюванні західного досвіду, скільки на його ефективній адаптації до місцевих реалій.

Однак централістські тенденції в Японії досі переважають, що доволі рельєфно проявляється у процесі взаємодії центральної та місцевої влади. Так, окрім традиційних фінансових важелів (субсидіювання, перерозподіл податкових надходжень) та системи вивчення реальних потреб органів місцевого самоврядування, центральний уряд має цілий спектр непрямих важелів впливу на місцеві влади та приватний бізнес у рамках так званого адміністративного керівництва (гьосей сідо). Цей м'який інструмент впливу не вважається джерелом права і може набувати різних форм – заохочення, стимулювання або рекомендації: як управляти службовцями, витратити кошти або інтерпретувати законодавство. До цієї ж сфери належить широка практика кадрових обмінів і система прилаштування чиновників на «теплі місця» в органи місцевого самоврядування (амакударі, «сходження з небес»), де міністерство місцевого самоврядування мало доволі широкі мож-

¹⁶³ Чихладзе Л. Т. Местное самоуправление и местное управление в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: теория, практика и тенденции развития: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Москва, 2013. С. 8–9.

ливості – до 3000 місць. У країнах Заходу система, аналогічна амакударі, вважалася б круговою порукою з корупційним відтінком, однак вона є традиційною для японського групового мислення, та японська громадськість ставиться до неї з великим ступенем лібералізму, вважаючи захистом від можливого самодурства вищих інстанцій та основою психологічної стабільності державної служби¹⁶⁴.

М'яка централізація частіше зустрічається в унітарних державах, наприклад в Індонезії та Монголії. У цих країнах і на регіональному та на локальному рівні призначення голів проходять за участю представницьких органів відповідної території. В Індонезії глави муніципалітетів пропонуються місцевими зборами і затверджуються в центрі. У Монголії глави території на кожному рівні призначаються з відповідного вищого рівня за поданням місцевої ради.

Жорстка централізація частіше зустрічається у федераціях: Індії, Пакистані, Малайзії. Особливістю централізованих федерацій є контроль над місцевим самоврядуванням з боку регіонів, а не тільки з боку федерального центру. В Індії вертикаль влади формується як усередині штатів, так і з боку центрального уряду. Уряд штатів призначає адміністраторів у райони та муніципалітети, на які поділяються райони. Центральний уряд призначає районні магістрати, які займаються податками і правосуддям. Населення обирає ради, причому в деяких випадках вибирає навіть голів ради. У Пакистані в дивізіонах і округах населення обирає ради, а глав виконавчої влади: комісарів дивізіонів і начальників округів призначають вищі виконавчі органи. Схожа ситуація є на місцевому рівні в Малайзії: уряди штатів призначають мерів міст, президентів рад сільських округів і муніципалітетів, формують виконавчі комітети; населення обирає ради сільських округів, міські та муніципальні ради.

Ще сильніше розвинена жорстка централізація місцевої влади в африканських та арабських мусульманських країнах. В унітарних країнах центральна влада може вибудовувати виконавчу вертикаль аж до самих низових рівнів. Міське самоврядування здійснюється тільки через вибори рад, причому з дуже обмеже-

¹⁶⁴ Сапрыкин Д. А. Эволюция местного самоуправления Японии в XIX–XXI вв.: автореф. дисс. ... канд. истор. наук: спец. 07.00.03. Москва, 2012. С. 3–4, 25–26.

ними повноваженнями. У Сенегалі президент країни призначає глав територій усіх рівнів: префекта департаменту, супрефекта округу та голову сільської громади. Аналогічна ситуація в Нігері: призначаються префекти округів і глави комун. У Гані навіть представницькі зібрання в округах, метрополіях і муніципалітетах обираються тільки на дві третини, а одну третину пропонує центральний уряд; глави виконавчої влади призначаються президентом, але підлягають затвердженню місцевого зборів¹⁶⁵.

Сучасні дослідники доводять, що найбільш позитивним прикладом у галузі конституційно-правового регулювання процесів децентралізації для інших країн Африки є Республіка Малі. Республіка Малі є унітарною децентралізованою державою. Серед базових конституційно-правових принципів децентралізації в Малі виділяють такі: національна єдність і цілісність території; рішення політичних і територіальних проблем шляхом переговорів; прихильність демократичному режиму, поваги прав людини; легітимність; справедливість, рівність; демократичне управління на місцях; вільне управління адміністративно-територіальними утвореннями, але під контролем держави; повагу місцевих традицій і специфіки; принцип субсидіарності.

Модель децентралізації та територіального управління в Малі у своїй основі континентальна (французька). Вона передбачає нагляд з боку представників держави на територіальному рівні. Останніми роками у Малі створено правові основи децентралізації, прийнято значну кількість законів, декретів та інших нормативних актів у цій сфері. Водночас закладений міцний інституційний фундамент для децентралізації засноване велике коло інститутів, покликаних забезпечити просування процесу децентралізації. У Малі центральне місце в процесі децентралізації займає збільшення самостійності «територіальних колективів», делегування їм компетенцій і ресурсів, розвиток співпраці між «територіальними колективами» тощо¹⁶⁶.

Цікавим є й досвід Південно-Африканської Республіки, у якій фундаментальними засадами сучасного правового регулювання

¹⁶⁵ Горный М. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учеб. пос. Санкт-Петербург: ГУ – ВШЭ СПб филиал, 2010. С. 38–39.

¹⁶⁶ Сиссоко Джитаба. Конституционно-правовые основы децентрализации органов местного самоуправления в Республике Мали: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Москва, 2019. 26 с.

місцевого самоврядування проголошуються девелопменталізм та децентралізація. Ці принципи утворюють конституційно-правову модель взаємовідносин між різними сферами громадського управління у ПАР та визначають зміст конституційних положень про роль місцевого самоврядування у системі публічної влади. Вибір принципів девелопменталізму та децентралізації публічної влади як фундаментальних засад правового регулювання місцевого самоврядування за Конституцією 1996 р. ПАР зумовлені низкою історичних передумов, зокрема, утиском прав корінного населення на здійснення місцевого самоврядування в період апартеїду, а також важким фінансовим становищем та відсутністю громадських послуг у більшості муніципалітетів, на території яких проживала ця категорія населення.

У дослідженнях сучасних вчених зазначається, що принцип девелопменталізму з точки зору питань муніципального розвитку полягає у наділенні місцевого самоврядування статусом інституту влади, що відіграє визначальну роль у забезпеченні стабільного соціального та проривного економічного розвитку населення та покращення якості життя громадян. У аспекті здійснення публічного управління принцип девелопменталізму відіграє орієнтуючу роль і завдає специфіку процесів децентралізації. З погляду свого регулюючого значення цим принципом визначається перелік і зміст питань місцевого значення, специфіка повноважень органів місцевого самоврядування, а також їх стосунки з органами інших сфер публічної влади.

Щодо поняття децентралізації у літературі, присвяченій особливостям організації місцевого самоврядування в ПАР, зазначається, що воно є складною і багатоаспектною юридичною категорією, зміст якої найбільш коректно варто розглядати в контексті муніципальної теорії та практики кожної окремо взятої країни. Зокрема, поняття децентралізації в ПАР прийнято розглядати у значенні, близькому до поняття деволюції, тобто як такий спосіб розподілу публічної влади, який передбачає максимально можливу передачу владних повноважень на місцевий рівень у всіх сферах управління: політичній, адміністративній, фінансній. У політичній площині формально це виявляється у проведенні муніципальних виборів на періодичній основі, залученості громадян та організацій до процесу прийняття суспільно-

політичних рішень на муніципальному рівні, наявності в органів місцевого самоврядування необхідних повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, можливості впливу органами місцевого самоврядування на загальнонаціональну політику. З адміністративної точки зору – у наявності самостійних повноважень з надання громадських послуг населенню, прийому муніципальних службовців безпосередньо місцевими органами влади, а не центральними органами управління, здійсненні повноважень та функцій з урахуванням принципу субсидіарності. З фінансової точки зору деволюція на рівні місцевого самоврядування проявляється в наявності самостійної та достатньої економічної основи діяльності органів місцевого самоврядування, адекватності бюджету територіальної громади повноваженням муніципальних органів, самостійне встановлення муніципалітетом місцевих податків, а також мит та зборів на отримання публічних муніципальних послуг, можливості самостійного здійснення публічних закупівель тощо¹⁶⁷.

Отже, зарубіжний досвід демонструє широку палітру муніципальних систем і моделей децентралізації та деконцентрації, організації та функціонування публічної влади. Місцеве самоврядування та децентралізація стають тепер не тільки провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання публічної влади у розвинутих зарубіжних країнах, а й відіграють колосальну роль в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції¹⁶⁸.

Проаналізований досвід зарубіжних країн переконливо підтвердив необхідність системних реформ у сфері децентралізації влади з метою підвищення ролі місцевого самоврядування у подоланні господарсько-економічних, соціально-культурних та подекуди політико-правових проблем суспільства. Адже послідовна інституціоналізація та конституювання місцевого самоврядування передбачає докорінну зміну сутності та змісту політич-

¹⁶⁷ Алиев Р. А. Местное самоуправление в Южно-Африканской Республике: конституционно-правовые основы и место в системе публичной власти: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Москва, 2021. С. 19–21.

¹⁶⁸ Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 84–88; Батанов О. В. Місцеве самоврядування в умовах глобалізації. *Міждисциплінарні гуманітарні студії*. (Серія «ПРАВО»). 2014. № 1. С. 5–14. URL: http://histans.com/JournALL/mgumstud/mgumstud_2014_1_1/mgumstud_2014_1_1.pdf

них, соціальних, економічних відносин, перетворення людини на активного учасника управлінських процесів на локально-регіональному рівні. При цьому муніципальна влада стає найбільш наближеною до територіальної громади формою публічного владарювання, здатною найбільш оперативно, усвідомлюючи відповідальність перед тією ж громадою, реагувати на її потреби. Лише публічно-самоврядна влада зацікавлена в наданні справді якісних муніципальних послуг у соціальній сфері, на відміну від державних органів, які часто керуються не соціальними інтересами та потребами місцевого населення, а зовсім іншими чинниками.

Безумовно, децентралізація влади, як і будь-яка інституційна реформа у державі, не є панацеєю від усіх суспільних проблем: політичних, економічних, соціальних тощо. Згідно з сучасними економічними та політологічними дослідженнями децентралізація влади може мати як позитивний, так і негативний вплив на економічні показники країни та на добробут громадян. З одного боку, передача повноважень і ресурсів субнаціональним рівням управління може призвести до зростання ефективності економіки, тому що органи місцевого самоврядування більше здатні адекватно виконувати державні функції відповідно до вподобань громадян, які проживають у різних регіонах країни. Децентралізація також може мобілізувати не досить використані ресурси, створюючи конкуренцію серед субнаціональних урядів і забезпечуючи кращі результати політики¹⁶⁹.

Загально визнано, що органи місцевого самоврядування мають інформаційні переваги перед центральними урядами щодо потреб місцевих жителів, на підставі чого місцеві чиновники можуть краще спроектувати та впроваджувати політику на місцевому рівні, ніж посадові особи в центральних урядах. Отже, децентралізація може наблизити уряд до людей, тим самим сприяючи більшій прозорості й підзвітності. Більша децентралізація також сприяє прозорості та висвітлює відмінності в забезпеченні суспільними благами та послугами на різних територіях, зменшує можливості корупції. Місцеві органи влади також мають політичні стимули задля забезпечення зростання економічного

¹⁶⁹ Rodriguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*. 2010. № 10. P. 619–644.

розвитку й соціального задоволення громадян, щоб схилити їхні голоси за свої партії на виборах.

З іншого боку, децентралізація і регіональна автономія здатні підірвати можливості центральної влади держав ЄС у виконанні важливої соціальної функції – вирівнювання соціальних можливостей громадян у різних регіонах. За відсутності чіткої підзвітності місцевої влади децентралізація може сприяти захопленню локальною елітою всіх повноважень публічної влади, і, як наслідок, збільшити соціальну роздробленість та знизити добробут громадян. Окрім того, в бідних регіонах із нерозвинутою економікою децентралізація може не привести до кращого узгодження суспільних благ і послуг з потребами населення, адже децентралізація пов'язана з додатковими бюрократичними витратами, що виникають внаслідок збільшення шарів управління. Бідні країни не можуть собі дозволити додаткові витрати, пов'язані зі створенням зайвих інституцій¹⁷⁰.

У такому контексті проблем децентралізації публічної влади особливої актуальності набувають питання політичної та юридичної (насамперед конституційно-правової) відповідальності у місцевому самоврядуванні як з точки зору гарантування конституційного ладу, посилення ролі та значення муніципального чинника у процесах формування правової державності та громадянського суспільства, так і процесів організації та функціонування місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад, реалізації правосуб'єктності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, реформування адміністративно-територіального, інші питання, які відіграють суттєву роль у процесах демократизації на місцях та зміцнення територіальної цілісності держави¹⁷¹.

¹⁷⁰ Стогова О. Вплив децентралізації публічної влади на ставлення громадян до Європейського Союзу. С. 156, 158.

¹⁷¹ Докл. див.: Децентралізація публічної влади в Україні в контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів: колективна монографія / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. С. 159–176; Батанова Н. М. Концептуальні проблеми юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 21 травня 2021 р.) / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2021. С. 117–121; Батанова Н. М. Децентралізація в Україні у контексті конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми правової науки: матеріали Міжнародного науково-практичного*

У зв'язку з цим варто звернути особливу увагу на проблеми втілення у житті громад концепту «відповідальне місто» та реалізації соціальної відповідальності і прозорості діяльності муніципалітетів. Концепт «відповідальне місто» пов'язаний із поширенням ідей сталого розвитку та їх активним впровадженням у практику бізнесу та неурядових організацій. Звідси дедалі гостріше постає питання прозорості й соціальної відповідальності муніципалітетів.

З початку XXI ст. муніципалітети європейських країн чимдалі активніше реалізують таку політику. В багатьох містах світу муніципалітети дедалі активніше враховують у своїй діяльності екологічні й соціальні аспекти розвитку громад, проводять постійні діалоги із стейкхолдерами та готують нефінансову звітність тощо. У даному випадку соціальна відповідальність розглядається як відповідальність муніципалітетів за вплив рішень і дій на громаду, довкілля і суспільство, яка здійснюється на основі діалогу з громадою задля її сталого розвитку і добробуту. Традиційно політика соціальної відповідальності впроваджується в таких сферах: організаційне управління, права людини та трудові відносини, охорона довкілля, ділові практики і взаємодія з клієнтами і громадою¹⁷².

Щодо сучасного стану муніципальної реформи в Україні, то концептуально вона в цілому ґрунтується на європейських принципах і стандартах формування ефективного місцевого самоврядування, що детермінує в якості основних завдань конституційно-правову модернізацію системи місцевого самоврядування, формування реального та дієвого інституту місцевого самоврядування, забезпечення децентралізації публічної влади з максимальним наближенням до більшості територіальних громад та їх жителів для створення й підтримки сприятливого життєвого середовища.

У сучасній конституційній доктрині виокремлюються такі рівні правового забезпечення муніципальної реформи:

– перший рівень характеризує інституційні перетворення, пов'язані з системними реформами місцевого самоврядування, що, своєю чергою, повинні призвести до внесення необхідних змін до чинної Конституції;

– другий рівень характеризується законодавчо-спеціалізованими перетвореннями у сфері місцевого самоврядування, які приведуть до прийняття нової редакції законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади» та іншого спеціалізованого законодавства, відсутність якого унеможливорює повноцінне та ефективне функціонування системи місцевого самоврядування;

– третій рівень характеризується законодавчо-галузевими перетвореннями, які опосередковано зачіпають сферу місцевого самоврядування та пов'язані із внесенням змін до законодавства у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, цивільного захисту.

Стверджується, що досягнення мети муніципальної реформи неможливе без комплексного та системного правового забезпечення реформування місцевого самоврядування, яке принципово має бути засновано на ідеології цілісності та на якісно новому алгоритмі конституційно-правового регулювання правовідносин у сфері місцевого розвитку. При цьому одним із завдань завершального етапу муніципальної реформи є удосконалення законодавства про місцеве самоврядування, яке має забезпечити правові основи побудови системи місцевого самоврядування на принципах і нормах Європейської хартії місцевого самоврядування, а також розвивати основні правові ідеї та принципи Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. По суті, цей етап муніципальної реформи зумовлюється суспільними потребами формування за європейськими стандартами та принципами (субсидіарності й децентралізації) ефективного місцевого самоврядування¹⁷³.

конгресу (Запоріжжя, 1–2 жовтня 2021 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2021. С. 61–65.

¹⁷² Зінченко А., Титаренко І., Саприкіна М., Ішук С. Прозорість і соціальна відповідальність муніципалітетів. Київ: Поліграфія «Юстон». 52 с.

¹⁷³ Камардіна Ю. В. Муніципальна реформа в Україні та державах – членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. С. 1, 12–13.

З огляду на це цікавим і багато в чому повчальним для України серед країн Європи є досвід децентралізації у Республіці Польща¹⁷⁴. Так, ще у процесі дискусій кінця 1980-х років щодо майбутньої реформи місцевого самоврядування в Польщі йшлося про необхідність відмови від централізації як принципу побудови державного апарату та створення балансу між адміністративними установами, що діють на підставі централізації, та адміністраціями самоврядування, заснованими на децентралізації влади. Вважалося, що запровадження самоврядування має подолати п'ять монополій колишньої влади: 1) монополію політичних партій; 2) монополію єдиної системи державної влади; 3) монополію власності держави; 4) монополію фінансової політики у сенсі повної незалежності фінансування самоврядування від державного бюджету; 5) монополію державної адміністрації¹⁷⁵.

На початку реформи децентралізації у Республіці Польща були внесені суттєві зміни до Конституції. Передбачалося, що основною формою функціонування суспільного життя на місцях має бути територіальне самоуправління. Гміни (громади) набули конституційної правосуб'єктності, їм було надано право власності, а це право захищалося судовою системою. Було визначено джерела незалежних прибутків гмін і розроблено відповідну систему їх фінансової підтримки та субсидій. Сформувалася нова біполярна модель державного управління, що складалася із центрального і територіального урядів. У ст. 163 чинної Конституції Республіки Польща 1997 р. визначено, що територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не закріплені Конституцією чи законами за органами іншої публічної влади. Основною одиницею територіального самоврядування є громада (*gmina*). Інші одиниці регіонального або локального і регіонального самоврядування визначаються законом. Громада виконує всі завдання тери-

¹⁷⁴ Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальна організація публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 2 (8). С. 37–44, (частина друга). *Публічне право*. 2015. № 3 (9). С. 103–113; Чиркін А. С. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії: монографія. Харків: Юрайт, 2019. С. 91–116.

¹⁷⁵ Зелински Я. Доктрина местного самоуправления в Польше. *Доктрина права: понятие, сущность, национальные особенности*: монография / под общ. ред. Р. В. Пузикова, Я. Зелинского. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2016. С. 165–166.

торіального самоврядування, які не закріплені за іншими одиницями територіального самоврядування (ст. 164 Конституції).

Польський досвід конституційної регламентації статусу гміни як адміністративно-територіальної одиниці та первинного суб'єкта місцевого самоврядування є важливим для України як з точки зору закріплення конституційних принципів її функціонування, так і визначення її правосуб'єктності як юридичної особи. При цьому, якщо у муніципальній доктрині доведено прямий зв'язок розвитку територіальних громад зі становленням четвертого покоління прав людини, однією з основних цінностей яких є автономність індивіда¹⁷⁶, то в експертному середовищі з питань децентралізації щодо проблематики правосуб'єктності територіальних громад тривають багаторічні, але не завжди конструктивні та продуктивні дискусії¹⁷⁷. Принаймні, попри тривалі дискусії, у тому числі із активним залученням провідних вчених-конституціоналістів України та представників асоціацій органів місцевого самоврядування, й обговорення проблем удосконалення конституційного забезпечення правосуб'єктності територіальної громади та перспектив закріплення на конституційному рівні її статусу як юридичної особи¹⁷⁸, це питання було віднесено до тих, що мають вирішити політики.

Такий формат і результат обговорень складних питань муніципальної теорії та практики об'єктивно призводить до втрати чітких орієнтирів у муніципальній доктрині та освіті, розгубленості серед спеціалістів з питань децентралізації та місцевого самоврядування. Ігнорування державою академічної науки має наслідком руйнування доктринальних основ місцевого самоврядування, які фактично втратили чіткість кордонів та орієнтирів. Здається, що

¹⁷⁶ Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2014. С. 7.

¹⁷⁷ Батанов О. В. Концептуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні та зарубіжних країнах. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2015. № 4. С. 16–25; Бойко О. Висновки після дискусії або ще раз про проект змін до Конституції. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12026>; Бойко О. П. Статус територіальних громад в Україні. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 16–20; Гурін Д. Бути громаді юридичною особою чи ні? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12990>

¹⁷⁸ Зміни до Конституції у частині децентралізації через консенсус. Звіт за результатами інклюзивних парламентських публічних консультацій. USAID, *Офіс Президента України*, Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування та ін. 2020. 480 с.

наукова, правова, територіальна, економічна та інші основи місцевого самоврядування залежать тільки від свавільного умогляду політиків. Тому деякі експерти говорять не тільки про кризу муніципальної реформи, а й самої ідеї децентралізації, місцевого самоврядування та самоорганізації територіальних громад в Україні¹⁷⁹.

Тому в сучасних умовах вкрай важливо зрозуміти, що саме відбувається з територіальними громадами та конституційною реформою у частині щодо децентралізації, в чому суть і чинники поступової трансформації місцевого самоврядування на своєрідний додаток державної влади на місцевому рівні? Де знаходяться об'єктивні політичні, економічні або соціальні передумови того, що відбувається, а де суб'єктивізм та помилки законодавця? Якою мірою розвиток правових основ місцевого самоврядування детермінований муніципально-правовою доктриною, а якою – реальними функціями муніципальної влади у державі та суспільстві?¹⁸⁰ Надати науково обґрунтовані відповіді на ці та інші питання муніципальної доктрини і практики можна тільки на основі комплексного та системного аналізу вітчизняного та особливо зарубіжного досвіду конституційної регламентації статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

У багатьох країнах Європи юридичними особами є не тільки територіальні громади, а й усі одиниці самоврядування. Традиційно правосуб'єктність на місцевому рівні закріплюється за територіальною громадою (або адміністративно-територіальною одиницею) або органом влади (радою, виконавчим комітетом). Так, в Албанії такий статус мають адміністративно-територіальні одиниці – муніципалітети та регіони. У Франції – це комуни, департаменти, регіони, громади з особливим статусом, заморські території. У Німеччині муніципалітети, райони та федеральні землі мають статус юридичної особи, як і громади. Їх органи влади

¹⁷⁹ Баймуратов М. О. Чи варто вчитись децентралізації? *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*. Київ: АПСВТ, 2020. С. 38–50; Батанов О. В., Пухтинський М. О. Самоврядування територіальних громад і Конституція – пошук консенсусу чи концептуальний переворот? *Юридична Україна*. 2020. № 1. С. 47–53.

¹⁸⁰ Батанов О. В. *Муніципальне право України: підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов*. Харків: Одісей, 2008. С. 15–16.

(органи влади Федеративної Республіки, федеральних земель, районів, муніципалітетів) взагалі ніколи не мали статусу юридичних осіб. Вони не є суб'єктами юридичних прав та обов'язків, але завжди діють виключно від імені та в інтересах юридичної особи, до якої вони належать. У Греції правосуб'єктність на місцевому рівні закріплюється за муніципалітетами та регіонами. В Італії юридичними особами є муніципалітети (комуни) та регіони. У Латвії – муніципалітети. Водночас у Молдові – муніципалітети, райони та адміністративно-територіальна одиниця Гагаузія, а також мери і районні ради. У Польщі, як ми зазначали, гміни, а також повіти та воєводства. У Румунії – муніципалітети й округи («*județe*»). У Словенії – муніципалітети. У Швеції – муніципалітети та регіони¹⁸¹.

Модель повної правосуб'єктності територіальних громад передбачає, що вона є юридичною особою публічного права з незалежним правом власності і бюджетом, а органи місцевого самоврядування є органами такої юридичної особи і виступають від її імені. Маючи статус юридичної особи, територіальна громада зможе не тільки оскаржувати якісь конкретні дії держави, а й саме право держави втручатися в повноваження територіальної громади. Майно, яке є у територіальній громаді, належить їй безпосередньо саме як юридичній особі. Не десяткам департаментів, як зараз, а безпосередньо територіальній громаді, як цього вимагає Конституція. Таким чином, конституційне визнання статусу територіальної громади як юридичної особи не лише сприятиме реалізації її правосуб'єктності як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, а й ставатиме реальним та ефективним інструментом у руках самоврядування жителів сіл, селищ та міст з обстоювання своїх муніципальних прав.

Безумовно, у Конституції України проголошується, що територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, але її правосуб'єктність є доволі обмеженою та розмитою, а у чинному законодавстві територіальна громада майже не згадується серед суб'єктів права, чим грубо нехтуються колективні політичні, економічні, соціально-культурні та інші права грома-

¹⁸¹ Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн. Центр експертизи доброго врядування Ради Європи. Страсбург, 30 вересня 2021 р. CEGG/PAD(2021)13.

дян. Так, наприклад, економічну основу місцевого самоврядування становить комунальна власність, а окремого закону про комунальну власність – немає, що створює умови для порушення економічних прав у сфері місцевого самоврядування.

Поряд з модернізацією конституційних положень у частині щодо децентралізації реформа має торкнутися і законодавчої основи місцевого самоврядування. Крім профільного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., сьогодні в Україні діє понад 700 законів і кількох тисяч підзаконних актів, які регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування.

У європейських державах питання законодавчого регулювання у сфері місцевого самоврядування визначаються по-різному. Так, у Республіці Польща правову основу місцевого самоврядування переважно становлять закони, прийняті в ході реформування територіальної організації влади в державі, проведеної протягом останніх десяти років ХХ ст.: «Про гмінне (територіальне) самоврядування» від 8 березня 1990 р., «Про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 р., «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 р., «Про урядову адміністрацію у воєводстві» від 5 червня 1998 р., «Про принципи вступу одиниць територіального самоврядування до міжнародних асоціацій місцевого і регіонального самоврядування» від 15 вересня 2000 р., «Про самоврядних службовців» від 22 березня 1990 р., «Про гмінну варту» від 29 серпня 1997 р. тощо.

У контексті польського досвіду особливий інтерес для України становить практика законодавчої регламентації у базових законах окремих рівнів місцевого самоврядування: гміна, повіт, воєводство. Слід констатувати, що розвиток законодавства про місцеве самоврядування в Україні за останні роки є ілюстрацією доволі суперечливих підходів до регулювання інститутів муніципальної демократії. По суті, сьогодні у законодавстві та особливо практиці державотворення відверто реалізується ідея державницьких засад місцевого самоврядування.

Патерналізм і бажання контролювати територіальні громади з боку урядових інституцій десятиліттями є визначальним інструментом у взаємовідносинах між державою та громадянським суспільством. У багатьох законопроектних ініціативах дуже рельєфно проглядається намагання під прикриттям цінностей муніципальної демократії та свободи, побудувати таку систему взаємозв'язку

територіальних громад та держави, яка б забезпечувала державну єдність не на балансі централізму та децентралізму, а на переважному розвитку державного централізму.

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

Обираючи своєрідним зразком муніципальної організації польську модель місцевого самоврядування, варто вказати на перспективність і доцільність прийняття в Україні законів «Про самоврядування на рівні області», «Про самоврядування на рівні району», «Про статус сільського, селищного, міського голови», ідея розробки проектів яких висувалася ще у 1996–1997 рр. Але з прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вона не набула більш-менш логічного втілення. Однак, як свідчить, зокрема, досвід Республіки Польща, системне упорядкування норм про організацію та діяльність публічної влади на районному рівні і, відповідно, на обласному, залишається актуальним і сьогодні. Це дасть змогу зняти конкуренцію повноважень між відповідними органами місцевого самоврядування регіонального та субрегіонального рівня та відповідними органами виконавчої влади, деталізувати засади їх взаємовідносин тощо. Основним же завданням Закону України «Про статус сільських, селищних, міських голів в Україні» мало б стати подолання існуючих прогалин у регламентації статусу сільських, селищних, міських голів, більш чітке закріплення завдань, функцій і повноважень сільських, селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальних громад, встановлення ефективних засобів, способів їх реалізації та захисту, визначення форм їхньої роботи тощо.

Означені позиції значною мірою сприяли б децентралізації публічної влади та реформування адміністративно-територіального устрою, створювали б ґрунтовні підвалини для розвитку законодавства у сфері самоврядування та самоорганізації тери-

торіальних громад в Україні. Також це значною мірою знімало б з порядку денного проблему прийняття Муніципального кодексу України, ініціативу щодо розробки якого озвучив Президент України В. Зеленський¹⁸². Адже це доволі громіздке та вкрай складне завдання, яке потребує не лише колосальних інтелектуальних, матеріальних, часових і політичних ресурсів, а й потребуватиме не лише упорядкування, а й масштабної ревізії чинного законодавства про місцеве самоврядування.

Звертаючись до зарубіжного досвіду кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні, варто зазначити, що будь-які документи з назвою «Муніципальний кодекс» у практиці зарубіжних країн майже відсутні. Жодна з демократичних країн, у тому числі й з розвинутими традиціями децентралізації та місцевого самоврядування, не має таких нормативно-правових актів. Так, у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії майже так само, як і в Україні, кодифікований характер має основний Акт Парламенту, на основі якого у 1970-х роках відбулась найбільш масштабна муніципальна реформа. Хоча у складі законодавства є й інші Акти Вестмінстерського Парламенту про муніципальне управління, навіть з аналогічними назвами, вони не такими, що мають кодифікований характер. У США кодифікований характер мають здебільшого акти окремих муніципалітетів у формі Кодексів ордонансів. Одним із небагатьох прикладів кодифікації актів про місцеве самоврядування на загальнодержавному рівні є Кодекс про місцеве самоврядування Грузії¹⁸³, який за своїм предметом є близьким до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак навряд чи доцільно використати його як приклад для кодифікації вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування оскільки він отримав доволі негативну оцінку не лише від європейських інституцій, які звертають увагу на проблеми «узгодження галузевого законодавства з політикою

¹⁸² Глава держави створює Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові, першим завданням якого стане розробка Муніципального кодексу України. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-stvoryuye-kongres-miscevih-ta-regionalnih-vla-66785>

¹⁸³ Кодекс о местном самоуправлении Грузии от 5 февраля 2014 года. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2244429/4/ru/pdf>

децентралізації»¹⁸⁴, а й грузинських експертів, які вказують на його невідповідність духу Європейської хартії місцевого самоврядування¹⁸⁵.

Доволі критично ставляться до цієї ідеї і деякі вітчизняні вчені-конституціоналісти¹⁸⁶, які вказують на відсутність потреби в розробці та прийнятті Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України), рекомендуючи під час проведення кодифікації муніципального законодавства України за обсягом охоплюваного кодифікацією нормативного матеріалу віддати перевагу здійсненню інституційної кодифікації шляхом подальшого вдосконалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Отже, узагальнення позитивного муніципального досвіду зарубіжних країн дає підстави зробити висновок, що децентралізація – це не лише специфічний концепт організації публічної влади чи чинник адміністративно-територіальної реформи, своєрідний міжнародний стандарт у конституційному праві, а й важливий об'єкт рецепції у конституційному праві, зважений підхід до якої пов'язаний не лише з деклараціями про визнання прав територіальних громад, а й процесами забезпечення стабільності конституційного ладу, демократизації державного життя, формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Report CG35(2018)18final7 November 2018 Local and regional democracy in Georgia. Congress for Local and Regional Authority. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808e551a> (accessed: 01.09.2020)

¹⁸⁵ Svanishvili A. The Local Self-Government Code of Georgia, the Issue of Self-Organization, and the Concept of Self-Government According to the European Charter of Local Self-Government. *Journal of Politics and Democratization*. 2016. 4 (1-1). URL: <https://gipa.ge/uploads/files/Svanishvili%201-1.pdf>

¹⁸⁶ Мішина Н., Головка К. Тенденції систематизації муніципального права України. *Право України*. 2020. № 10. С. 97–109.

¹⁸⁷ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

В умовах децентралізаційної реформи в Україні необхідно важливо визначитися, яка з відомих світовій муніципальній практиці моделей організації місцевого самоврядування переважною мірою має бути покладена в основу його конституційної та законодавчої моделі (наприклад, а) англо-американська (англосаксонська), континентальна (французька, романо-германська, скандинавська), іберійська; б) агентська модель або модель партнерства, в) модель партисипативної демократії або споживацька модель, г) сильний мер – рада; сильна рада – мер, сильна рада – сильний мер, рада – менеджер, комісійна тощо. В останньому випадку пошук варіанта між уніфікованою моделлю на всіх муніципальних рівнях як зараз в Україні або модель плюралізму організаційних форм місцевого самоврядування залежно від статусу територіальних громад та розмірів населених пунктів).

Відповідь на це питання важлива з точки зору формування як самої системи суб'єктів місцевого самоврядування, форм і методів взаємовідносин і взаємодії між ними, так і в аспекті модернізації механізму публічної влади в цілому, взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, а також у контексті реформи адміністративно-територіального устрою. При цьому варто мати на увазі, що рецепція муніципального досвіду однієї країни (наприклад, виключно Польщі) певною мірою спрощує та динамізує процес, але без урахування багатьох факторів, передусім таких, як особливості правової, політичної, економічної, соціально-культурної та інших систем суспільства у їх синергетичній єдності, може мати й негативні наслідки¹⁸⁸.

Рух держави і суспільства до справжньої децентралізованої моделі організації публічної влади та функціонування стабільного й ефективного адміністративно-територіального устрою, а також формування реального місцевого самоврядування та дієздатних територіальних громад – тривалий і складний, принаймні двосторонній, процес. На цьому шляху чимало перепон у вигляді наслідків авторитарного минулого, опору бюрократизованого прошарку апарату державної влади, соціальної аномії, правово-

го нігілізму, пасивності широких верств населення, практичних помилок, які здійснюються в процесі утворення та функціонування самоврядних структур тощо.

Проте лише цілеспрямовано здійснюючи реформи у сфері децентралізації, можна остаточно позбутися радянських стереотипів щодо організації та функціонування місцевої влади, а варто змінити саму філософію демократичної державності на принципах громадoprавства, субсидіарності та самоорганізації.

¹⁸⁸ Батанов О. В. Области розширених можливостей. Які зміни слід унести до Конституції, щоб місцеві громади по-справжньому могли впливати на своє життя. *Закон і Бізнес*. № 22 (1216). 30.05–05.06.2015.

Розділ 2

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Проблеми децентралізації в контексті реформи місцевого самоврядування

Сучасні проблеми муніципального розвитку набувають прикладного значення після прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законодавчих актів щодо державної регіональної політики, співробітництва територіальних громад та їх об'єднання, секторальної децентралізації, зокрема, фінансової системи¹⁸⁹. У Концепції накреслені основні шляхи перетворень у системі публічної влади: її децентралізація та реформування адміністративно-територіального устрою. Цими шляхами і рухається Україна останні роки. Процес трансформації пов'язаний із розв'язанням комплексу проблем його забезпечення. Серед них вагоме місце належить конституційно-правовим проблемам територіального врядування, вдосконалення територіальної організації влади.

У ст. 132 Конституції України закладений принцип «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Тотальний перекис у бік «централізації» призвів до сумних наслідків державотворення зразка 2010–2013 рр. Як зазначають експерти, «місцеве самоврядування, регіоналізація й децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої й зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання в розвинених зарубіжних країнах. У світі дедалі більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм

не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм»¹⁹⁰.

У цьому науковому пошуку зосереджено увагу на конституційному, державно-правовому аспектах децентралізації щодо стану організації та процесу функціонування публічної влади, системи врядування, які охоплюють взаємодію суб'єктів політико-правових відносин при здійсненні публічної влади на національному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях її організації в особі державних і недержавних інститутів – органів державної влади, місцевого самоврядування, громад і територіальних спільнот, інституцій громадянського суспільства, громадян.

Такий підхід актуалізує конституційно-правовий дискурс децентралізації. Саме в конституційному вимірі децентралізація публічної влади втілюється у реалізацію принципу народного суверенітету: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5 Конституції України); поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції); конституційний правопорядок, відповідно до якого «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» (ст. 19 Конституції); конституційне визначення та розподіл повноважень щодо Парламенту, Президента, Уряду, інших органів виконавчої влади, місцевого самоврядування (розділи IV, V, VI, XI Конституції); засади територіального, адміністративно-територіального устрою України (розділи IX, X Конституції).

Щодо стану організації публічної влади, її суб'єктів, децентралізація присутня в елементах правового статусу кожного з них з огляду на раціональну структурування та ефективну діяльність. Це має вираження в розподілі повноважень, їх деконцентрації. У процесі функціонування публічної влади децентралізація проявляється у своєрідних формах і вимірах: горизонтальному, вертикальному, а також у складових системи врядування, зокрема у місцевому самоврядуванні.

¹⁸⁹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

¹⁹⁰ Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 2014/4. С. 64–70.

Залежно від предмета досліджень існують численні уявлення про аксіологію децентралізації публічної, державної влади, виконавчої влади, державного управління, її визначення, ознаки типології, класифікації. Докладніше на цих питаннях автори спинялися раніше. Однак у контексті предметної спрямованості цієї частини монографії концептуальне значення має висновок А. Ткачука, який розглядає децентралізацію як передачу «значних повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування, причому таким чином, аби якомога більше повноважень мали ті органи, які є найближчими до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш ефективно... децентралізація по-європейськи – це не розділення країни, а створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень громад, які складаються із міст, сіл, селищ, там, де живуть люди в єдиній Україні. Це вивільнення енергії мас для поліпшення життя безпосередньо свого, своєї громади, а не створення додаткового прошарку регіональних політичних еліт, місцевих князьків»¹⁹¹. Йдеться про реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування.

Такої ж думки дотримується Ю. Шемшученко: «...Коли йдеться про децентралізацію державної влади, потрібно враховувати, що вона не може бути безмежною. Адже держава, в якій регіони є інтегральними складовими, може втратити необхідну політичну єдність. Тому важливим є питання про межі (у тому числі й у територіально-просторовому вимірі) централізації та децентралізації влади. Адже зобов'язання центру і регіонів мають «працювати» в межах юридичної відповідальності. Це не виключає конфліктів між центром і регіонами, проте ці конфлікти не повинні сягати глибини, за якою стоїть сепаратизм регіонів чи ущемлення суверенітету центральної влади. Межа повноважень регіонів – усунення умов для сепаратизму. Межа передачі повноважень від центру до регіонів – забезпечення суверенітету держави в цілому»¹⁹².

¹⁹¹ Ткачук А. Ф. Про децентралізацію, федералізацію, сепаратистів та ультиматуми (запитання та відповіді). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2014. С. 10, 13.

¹⁹² Шемшученко Ю. С. Актуальні конституційно-правові проблеми суверенітету України. – В кн.: Теоретичні проблеми розвитку конституційного законодавства України на сучасному етапі: монографія / [Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, О. В. Скрипнюк та ін.] за ред. Ю. С. Шемшученка, О. І. Ющика. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2014. С. 12.

Також у науковій літературі слушно зауважено на тому, що в дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як «такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах. Тож особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю»¹⁹³.

На урядовому порталі реформа децентралізації розглядається як складова досягнення ефективного врядування: «Максимальна ефективність врядування є однією з пріоритетних цілей Уряду, а реформи, які проводять для досягнення цієї цілі, – серед найважливіших. Створення системи управління, здатної до проведення якісних трансформацій в Україні, з дотриманням принципів демократії, верховенства права, захисту прав людини та принципів гендерної рівності, інклюзивності та спільної участі, є основою для успіху низки інших змін, крізь які проходить наша країна... Уряд України працює над виконанням таких завдань:

- сформувати ефективну систему державного управління, що здатна реалізовувати цілісну та послідовну політику, спрямовану на адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики та сталий суспільний розвиток;

- створити сучасну систему місцевого самоврядування, яка сприяє динамічному розвитку регіонів та передає максимально можливу кількість повноважень на найближчий до громадян рівень – громадам;

- змінити підхід до управління державними фінансами задля прозорого та ефективного використання бюджетних коштів;

¹⁹³ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. С. 13.

– запровадити елементи електронного урядування задля підвищення ефективності та якості державних послуг, мінімізації побутової корупції.

Досягнення успіху за цими напрямками дасть змогу нам побудувати якісну систему управління та надання державних послуг, що працюватиме послідовно та на користь кожному громадянину»¹⁹⁴.

Зазначається, що тривала відсутність політичної волі для проведення повноцінної децентралізації у державному управлінні стала однією з причин посилення сепаратистських рухів на сході країни. Наслідками політики тотальної централізації влади в Україні стали: істотна залежність територій від центру; низький рівень інвестиційної привабливості територій; інфраструктурно, фінансово та кадрово слабкі громади; деградація сільської місцевості; складна демографічна ситуація; низька якість надання публічних послуг; низький рівень довіри до влади; високий рівень корупції; низька ефективність управлінських рішень. Станом на початок реформи у 2014 р. тільки 6 регіонів в Україні були самодостатніми, що викликало значну регіональну диспропорцію, а відповідно – і якість життя та послуг, що отримували українці. Ці виклики вимагали проведення кардинальних реформ у частині державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

На думку урядових експертів, реформа передбачає:

1. Добровільне об'єднання та укрупнення територіальних громад.
2. Фінансову децентралізацію.
3. Нові повноваження та можливості.

Урядовці вважають: «Отримані в результаті децентралізації повноваження та ресурси надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку своїх територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури. Місцева влада стала зацікавленою в розвитку інвестиційної привабливості своїх територій на благо громади, адже сплачені тут податки підуть на підвищення якості життя жителів цієї території. Різноманітні дозволи та реєстрацій-

¹⁹⁴ Ефективне врядування. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya>

ні документи для ведення бізнесу можна буде отримувати на місцях, громади зможуть самостійно залучати інвестиції, сприяючи їх соціально-економічному розвитку. Переваги реформи багато громад відчули вже сьогодні: в їх містах, селах і селищах почали приводитися до ладу дороги, медичні та освітні заклади – все те, що десятиліттями перебувало у занепаді. Реформа дала поштовх повноцінному розвитку громад, можливість поліпшити життя у кожному населеному пункті та у країні в цілому і дозволяє громадянам – кожному з нас – самостійно господарювати там, де вони живуть»¹⁹⁵.

Дослідники акцентують на перевагах і позитивних наслідках децентралізації, що веде до значного підвищення ефективності публічного управління, врядування: час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням громадськості; спрощення системи і процедури прийняття рішення завдяки оптимальній структурі управління; прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації; зменшення часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки; зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень; мінімізація бюрократизму; звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення тощо; гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дає змогу швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін; об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень; наближеність до споживача публічних послуг тощо¹⁹⁶. До цього слід додати: децентралізація є дієвим запобіжником сепаратизму, намагань щодо штучної федералізації країни, підтвердженням чого є позитивний зарубіжний досвід.

Так, як зазначають експерти, «під час першої хвилі реформ в європейських країнах відбувалось скорочення числа адміністративних одиниць, зокрема муніципалітетів. При цьому дуже часто застосовувалося припущення, що ефективне та результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних підрозділів. Найбільшого поширення ця кон-

¹⁹⁵ Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

¹⁹⁶ Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. С. 17–18.

цепція набула у скандинавських країнах та у Великій Британії. Дилема полягала в тому, що чим меншою є така одиниця, тим ближче знаходяться послуги до кожного окремого громадянина, більшим є його вплив на прийняття відповідних рішень. І навпаки, чим більшою є адміністративна одиниця, тим менше важить голос окремого громадянина у прийнятті рішень. Прикладами проведення такого типу реформ можуть слугувати Швеція, Данія та Фінляндія.

У Швеції муніципалітети об'єдналися навколо сусідніх міст для реалізації спільних функцій, що було закріплено на законодавчому рівні. У Данії для визначення нових кордонів (муніципальних) округів було проведено дослідження, що представило сформовані торгові зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 «центри тяжіння») та інші сфери співробітництва. Було також проведено детальний аналіз «ефекту масштабу» для надання різних типів суспільних послуг. Використовуючи результати цих досліджень, комісія з питань реформування системи місцевого самоврядування розробила пропозиції про утворення нових муніципальних округів, що було затверджено центральним урядом після обговорення та узгодження усіх позицій з місцевими владами та громадянами.

У Фінляндії було розпочато спроби «згори» серйозно зменшити кількість муніципалітетів, як це було зроблено у Швеції і Данії. Однак у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання»¹⁹⁷.

В Україні процес децентралізації розвивався доволі непослідовно, «стрибками» у бік централізації і навіть узурпації публічної влади. Лише у 2014–2015 рр. вдалося вивести процес децентралізації на рівень відповідного законодавчого забезпечення у бік поєднання співробітництва та об'єднання територіальних громад.

Вважається, що реформа децентралізації – одна з найуспішніших реформ у сучасній Україні. Адже підготовлені та прийняті важливі закони щодо засад державної регіональної політики,

¹⁹⁷ Толкованов В. В. Реалізація реформи місцевого самоврядування в європейських країнах: досвід для України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон наук. фах. вид. / Одес. регіон. Ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одеса: ОРІДУ, 2014. Вип. 14. С. 210.*

співробітництва територіальних громад та їх об'єднання, закладені законодавчі основи для фінансової децентралізації, розроблена і впроваджена методика об'єднання та створення спроможних територіальних громад. Головне – ця реформа реалізується не на папері, а на практиці. До неї безпосередньо залучаються сільські, селищні, міські територіальні громади, муніципальна громадськість. Результатом є сформовані за останні сім років більше тисячі об'єднаних територіальних громад. Як зазначають урядовці, «...щоб посилити як місцеве самоврядування, так і центральну владу на місцях, їх потрібно чітко розвести. Жорстко окреслити коло компетенцій і передати основну частину повноважень і фінансів на найбільш низовий рівень – громадам... Сильне місцеве самоврядування і сильна виконавча влада на місцях – це два крила самодостатньої держави, які мають забезпечити стабільний місцевий та регіональний розвиток»¹⁹⁸. На черзі практичне завершення об'єднаної процесу, завершення адміністративно-територіальної реформи.

Актуальною залишається секторальна децентралізація, яка стосується таких сфер, як місцеві фінанси, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, житлово-комунальне господарство, адміністративні послуги, комунальні земля і майно, сталий економічний розвиток, кадрові забезпечення тощо. В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України «Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу» у цьому контексті звертається увага: «На сучасному етапі очевидним є те, що децентралізація з проривного харизматичного добровільного процесу неминуче переходить до етапу рутинної директивної реалізації, причому цей етап конче необхідний, бо тільки завершеність адміністративно-територіальної перебудови дасть змогу повною мірою досягти якісних зрушень, заради яких децентралізація, власне, задумувалася, перетворити розрізнені позитивні зрушення на довгоочікувані якісні зміни у вигляді системного поліпшення якості життя громадян і повноцінного використання ресурсів розвитку країни.

¹⁹⁸ Ведернікова І., Негода В. З Конституцією чи без, критично важливо завершити децентралізацію до місцевих виборів. *Дзеркало тижня*. 2020, 16 березня. URL: https://dt.ua/internal/v-yacheslav-negoda-z-konstituciyeu-chi-bez-kritichno-vazhlivo-zavershiti-decentralizaciyu_html

Успішна реалізація процесу потребуватиме його керованості, а це, своєю чергою, ставить перед політикою децентралізації вимогу належним чином відповідати викликам, що перед нею постають... Упорядкування адміністративно-територіального устрою й удосконалення системи організації влади – важливі часткові завдання комплексної реформи децентралізації. Процес передачі повноважень на рівень громад не може обмежуватись тільки управлінням медициною, освітою і наданням адміністративних послуг, коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Успішність реформи має бути закріплена розширенням дієвості громад шляхом поглиблення децентралізації на секторальному рівні: у сферах соціального захисту, енергетики, транспорту, участі в забезпеченні безпеки, охорони правопорядку тощо».

Доцільно підтримати низку практичних рекомендацій щодо державної політики в основних сферах, що стосуються процесу децентралізації, запропонованих Інститутом»¹⁹⁹.

Впровадження децентралізації має забезпечуватись на конституційному і законодавчому рівнях. За останні роки в експертних колах пріоритет надавався другому з огляду на можливість реального результату проведення часткової децентралізації через прийняття відповідних законодавчих актів та складності внесення змін до Конституції. Були розроблені проекти та ухвалені закони, спрямовані на децентралізацію публічної влади, насамперед щодо трансформації місцевого самоврядування, зокрема, закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики»²⁰⁰.

¹⁹⁹ Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіз. 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

²⁰⁰ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167; Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1680-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 45. Ст. 2043; Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90; Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

Була розпочата також бюджетна та фінансова децентралізація, без здійснення якої підвищення ефективності публічної влади неможливо, прийняті закони «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», Закон України № 320-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»²⁰¹.

Процес децентралізації, трансформація територіального врядування мають важливі інституційну та законодавчі складові їх забезпечення, які пов'язані із оновленням правового статусу органів державної влади та місцевого самоврядування, що забезпечують врядування на відповідних територіях. Законодавче забезпечення покликане правовому регулюванню відносин у сфері трансформації територіального врядування: реформуванню територіальної організації публічної влади, адміністративно-територіального устрою країни. Воно здійснюється різними суб'єктами законодавчої процедури.

Конституція встановлює загальні засади системи врядування та територіального врядування держави, дозволяє проводити його трансформацію у певних законодавчих межах, передбачає можливість внесення відповідних змін, які стосуються децентралізації публічної влади. Саме такі конституційні аспекти перетворень відбуваються в Україні.

Компоненти законодавчого забезпечення децентралізації, трансформації територіального врядування були закладені у згаданій Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Після цього відбувся їх інституційний розвиток в організаційній і нормотворчій діяль-

²⁰¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України № 252-1. *Голос України*. 30.12.2014 р.; Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України № 252-1. *Голос України*. 30.12.2014 р.; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150320.html

ності Верховної Ради, Уряду, Президента України, а також організацій громадянського суспільства.

В Уряді провідна роль у правовому супроводженні впровадження політики децентралізації, трансформації територіального врядування належить Міністерству розвитку громад та територій України (Мінрегіон). Мінрегіон забезпечив розробку основних нормативно-правових актів і нормативно-методичних документів щодо трансформації територіального врядування. Верховна Рада України схвалила низку важливих законів щодо розвитку територіального врядування.

Основним суб'єктом законодавчого забезпечення врядування, зокрема територіального, є парламент, Верховна Рада. Законодавче забезпечення в діяльності парламенту планується. Проте видається це не зовсім послідовно. Так, у 2015 р. була ухвалена Постанова Верховної Ради України «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні»²⁰². У ній було зазначено: «Метою Плану є визначення пріоритетних напрямів удосконалення правового регулювання суспільних відносин на засадах системності та взаємоузгодженості, забезпечення ефективності реформування... План законодавчого забезпечення реформ в Україні покликаний стати базовою платформою реалізації Верховною Радою України політико-правових засад розвитку суспільства і держави, інструментом досягнення цілей стратегічних реформ в Україні». В розділі I плану «Конституційна реформа та верховенство права» був передбачений третій підрозділ «Регіональна політика та децентралізація», який включав підрозділи: 3.1. Адміністративно-територіальний устрій; 3.2. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування; 3.3. Реформування служби в органах місцевого самоврядування. Такий порядок законодавчої діяльності відповідав загальній логіці трансформації територіального врядування.

Однак з часом планування перейшло в площину щорічного. Зокрема, у лютому 2021 р. була ухвалена Постанова Верховної Ради України «Про План законопроектної роботи Верховної

²⁰² Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 31. Ст. 297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text>

Ради України на 2021 рік»²⁰³. Серед іншого в ній передбачено: «Рекомендувати суб'єктам права законодавчої ініціативи першочергово здійснювати розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів, визначених Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, з урахуванням встановлених у ньому строків». У цьому документі питанням врядування присвячені розділи 4. «Урядова машина»: 4.1. Ефективне врядування; 4.2. Професійна державна служба; 4.3. Антикорупційна політика та 8. «Регіональна політика»: 8.1. Регіональний розвиток; 8.2. Місцеве самоврядування, територіальна організація влади та адміністративно-територіальний устрій; 8.3. Містобудування, нормування та технічне регулювання у будівництві; 8.4. Житлова політика і благоустрій; 8.5. Житлово-комунальне господарство; 8.6. Енергоефективність житлових і громадських будівель.

У Верховній Раді України головним у законодавчому забезпеченні територіального врядування є Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, який супроводжує всі законопроекти у сфері територіального врядування.

У структурах виконавчої влади, а також Президента України функціонують розгалужені консультативно-дорадчі, допоміжні органи та служби, які також готують відповідні законотворчі пропозиції. Серед них проблематикою місцевого і регіонального розвитку при Президентові України, зокрема, займаються: Рада розвитку громад та територій (донедавна), Рада соціального розвитку регіонів, Координаційна рада з вирішення проблемних питань у сфері містобудування, Національна рада реформ. Наразі на зміну Раді розвитку громад та територій утворений відповідно до Указу Президента України²⁰⁴ Конгрес місцевих і регіональних влад при Президентові України, який за задумом ініціаторів його створення має готувати так званий Муніципальний кодекс

²⁰³ Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік: Постанова Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20#Text>

²⁰⁴ Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України: Указ Президента України від 25 лютого 2021 року № 73/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/732021-36833>

України. Указом Президента затверджено Положення про зазначений Конгрес²⁰⁵.

Процеси трансформації територіального врядування, територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою також потребують своєчасного конституційного забезпечення. Обговорення можливих змін до Конституції відбуваються складно, часто непослідовно, що є наслідком відсутності комплексного, методологічно продуманого бачення перетворень у владних структурах і муніципальній спільноті. Свідченням цього є неодноразове внесення та відкликання Президентом України проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»²⁰⁶, неузгодженість цих законопроектів з муніципальною громадськістю, експертним середовищем, різнопланове тлумачення концептуальних засад майбутніх перетворень у системі територіальної організації влади.

Реалізація законодавчого забезпечення розвитку територіального врядування стикається з цілим рядом проблем. Варто дослухатись до застережень експертів щодо сучасних проблем реалізації децентралізації, пов'язаних із субрегіональним рівнем територіального врядування, відсутністю представництва в органах самоврядування сільських територій внаслідок політизації виборчої системи, а також зі спробами запровадження нової системи законодавчого забезпечення місцевого самоврядування у вигляді проєкту нової редакції закону про місцеве самоврядування, що може зруйнувати компетенційну сферу власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та усю систему врядування в державі²⁰⁷.

Ідеться, зокрема, про нову редакцію законів щодо організації місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також законодавчих актів про нові контрольно-наглядові, координуючі інституції на кшталт урядників чи префектів. Розробка нового законодавства тривала у часі. Ще у 2001 р. розпорядженням

²⁰⁵ Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України: Указ Президента України від 4 березня 2021 року № 89/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/892021-37105>

²⁰⁶ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України (доопрацьований) від 27.12.2019 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

²⁰⁷ Ткачук А. Чорна кішка децентралізації. *Дзеркало тижня*. 09 березня 2021. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/chorna-kishka-detsentralizatsiji.html>

Кабінету Міністрів була ухвалена Концепція щодо внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Документ, зокрема, передбачав щодо Закону про місцеве самоврядування: чітке визначення питань місцевого значення; надання через «децентралізацію державних послуг» частини повноважень центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; додаткове врегулювання організаційних функцій і повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування; щодо Закону «Про місцеві державні адміністрації»: відповідність Конституції переліку їх повноважень; повноваження місцевих адміністрацій, які надаються їм державою в процесі деконцентрації; повноваження в окремих галузях; контрольно-наглядові функції місцевих державних адміністрацій. При цьому акцентувалося на тому, що «з формуванням цілісної системи регулювання соціально-економічних процесів виконавчі та організаційні функції місцевих державних адміністрацій скорочуватимуться, зростатиме контрольно-наглядова складова їх повноважень»²⁰⁸.

З 2001 р. у зазначені закони вносились численні зміни, доповнення. Після прийняття нової Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади Мінрегіоном, експертами Інституту громадянського суспільства розроблялися проєкти нової редакції законів про місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, префектів. При цьому виникала проблема чіткого визначення та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади. За чинним законодавством повноважень у органів місцевого самоврядування більш ніж достатньо. Інша річ, що всі рівні самоврядування володіють однаковими повноваженнями (село – велике місто), існує також диспропорція між власними і так званими «делегованими» повноваженнями.

Слід розмежувати повноваження між рівнями самоврядування: громадою, районом, областю (регіоном). Кожний рівень самоврядування має виконувати властиві лише йому функції і повнова-

²⁰⁸ Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 року № 69-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/69-2001-%D1%80>

ження із відповідним ресурсним забезпеченням (податкова база, комунальна власність, трансферти з Державного бюджету тощо). У цьому сенсі останні законопроектні розробки щодо децентралізації у сфері місцевого самоврядування мають позитивну тенденцію на обґрунтоване розмежування повноважень органів місцевого самоврядування на рівні громади, району, області.

Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади запропонований такий розподіл повноважень: «Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації».

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму.

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами»²⁰⁹.

²⁰⁹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

В одному з проєктів нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування» була визначена сфера галузевої компетенції органів місцевого самоврядування громади, району та області²¹⁰.

Такий розподіл повноважень можна порівняти із закріпленим законодавчо розподілом повноважень між територіальними рівнями врядування у Франції відповідно до Загального Кодексу про територіальні одиниці (від 21 листопада 1996 р.; з останніми змінами, внесеними 17 листопада 2013 р.)²¹¹. У книзі I «Загальні принципи децентралізації» ст. L1111-9 визначає таке:

«II. – Регіон відповідає, за організацію, в якості керуючої інстанції, за створення умов спільної діяльності місцевих органів влади та державних установ з метою здійснення повноважень у таких сферах: 1. планування та сталий розвиток території; 2. охорона біорозмаїття; 3. клімат, якість повітря та енергетика; 4. економічний розвиток; 5. підтримка інноваційної діяльності; 6. інтернаціоналізація бізнесу; 7. взаємна підтримка і взаємодоповнюваність між різними видами транспорту, в тому числі будівництво станцій; 8. підтримка вищої освіти і наукових досліджень.

III. – Департамент відповідає за організацію, як керуючий орган, за створення умов спільної діяльності місцевих органів влади та державних установ з метою здійснення повноважень у таких сферах: 1. соціальна діяльність, соціальний розвиток і зменшення енергетичної відсталості; 2. автономія осіб; 3. солідарність територіальних одиниць. Департамент проводить консультації з регіоном з питань розробки договору планування між державою та регіоном відповідно до Закону № 82-653 від 29 липня 1982 р. «Про реформу планування, з метою врахування специфіки території».

IV. – Комуна або державна установа міжмуніципальної співпраці з власним оподаткуванням наділена відповідними повноваженнями відповідає за організацію, як керуючий орган, за створення умов спільної діяльності місцевих органів влади та державних установ з метою здійснення повноважень у таких сферах:

1. стала мобільність; 2. організація місцевих державних послуг; 3. просторове планування; 4. місцевий розвиток.

V. – Умови спільної діяльності місцевої влади та об'єднань територіальних одиниць для здійснення повноважень, зазначених у параграфах II-IV, обговорюються на територіальній конференції з державної діяльності відповідно до статті L.1111-9-1».

Законотворча робота триває і при цьому поруч із Концепцією 2014 р. згадується Концепція 2001 р. Тепер, за словами В. Негоди, профільне міністерство, відповідальне за здійснення регіональної політики, пропонує нові редакції законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», а не часткові правки до існуючих. У законопроекті, який визначатиме повноваження органів місцевого самоврядування, пропонується передбачити достатній період для завершення адміністративно-територіальної реформи та заходи для забезпечення безперервної діяльності усіх суб'єктів владних повноважень у перехідний період. Особлива увага приділяється так званим секторальним повноваженням органів місцевого самоврядування.

Щодо ресурсного забезпечення повноважень місцевого самоврядування, напрацьовується такий варіант: власні повноваження забезпечуються шляхом закріплення за органами місцевого самоврядування місцевих податків і зборів, інших ресурсів, необхідних для здійснення власних повноважень, а також шляхом закріплення за місцевими бюджетами частини загальнодержавних податків, по яких здійснюється фінансове вирівнювання; передані повноваження забезпечуються через передачу прямих трансфертів до місцевих бюджетів. Обсяг трансфертів забезпечує виконання норм і показників, визначених стандартом послуги²¹².

Йдеться також про нагальність впорядкування, кодифікацію законодавства: «Сьогодні понад 800 секторальних законів регулюють повноваження в окремих сферах господарювання, економіки органів місцевого самоврядування. Крім того, близько 200 повноважень передбачено в законах про місцеве самоврядування і про місцеві державні адміністрації. І дуже часто ці повноваження між собою не кореспондуються. Звідси... правові колізії, незабезпеченість повноважень фінансовими ресурсами... в Україні різні

²¹⁰ Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. Київ: Легальний статус, 2012. С. 222–225.

²¹¹ Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 436–437.

²¹² На порядку денному децентралізації – чітке розмежування повноважень. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12433>

рівні місцевого самоврядування часто виконують однакові повноваження. Особливо гостро ця проблема стала після формування об'єднаних громад, які перебрали частину повноважень районів. Крім того, повноваження районних і обласних рад у чинному законодавстві визначені практично однаковими»²¹³.

Нове законодавство про місцеву владу слід наповнити функціональним змістом: хто, на якому рівні і які функції виконує. При цьому слід подолати «радянський», суто галузевий підхід до визначення компетенції органів публічної влади.

Окрема законодавча тема – тема конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади. Докладніше та більш предметно про це йтиметься далі, проте ця проблематика набуває особливої актуальності в умовах широкої децентралізації та деконцентрації владних повноважень і ресурсів, відсутності реальних законодавчих механізмів нагляду та контролю за діяльністю місцевої влади²¹⁴.

Невідкладною є необхідність вирішення проблем формування дієздатних механізмів державного контролю в системі місцевого самоврядування. В експертному середовищі звертається увага на терміновість створення системи контролю за рішеннями органів і посадових осіб місцевого самоврядування: «Зараз Україна втратила контроль над Кримом і половиною Донбасу. Іде війна. А все це починалося зі звичайних рішень місцевих рад, що виходили за межі їхньої компетенції. Наприклад, з рішення Керченської та Феодосійської міських рад про заборону входження до відповідних портів кораблів НАТО. Потім була заборона Миколаївської

обласної ради на проведення навчань «Сі Бриз». Згодом Харківська обласна рада оголосила Харківщину територією, вільною від НАТО. Далі пішли рішення з впровадження регіональних мов на Одещині та Донеччині. Якби ради, котрі вийшли за межі власних повноважень, були б негайно розпущені, можливо, наступний склад цих рад не ухвалював би у 2014 р. злочинних рішень, які призвели до війни... ця загрозлива антидержавна тенденція у роботі деяких місцевих рад України зберігається досі. Кожне незаконне рішення, яке не було покаране, породжує нові подібні рішення. А практика така, що не карають нікого. Якщо не буде системи зворотного зв'язку, тобто контролю, демократія рано чи пізно виродиться у диктатуру»²¹⁵.

У липні 2017 р. Урядом розглядався законопроект про порядок контролю за законністю актів органами місцевого самоврядування²¹⁶ з метою усунення законодавчої прогалини з питання нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, який був заблокований представниками асоціацій місцевого самоврядування. До речі, блокування президентських законопроектів щодо внесення змін до Конституції в частині децентралізації у 2019–2020 рр. було пов'язано насамперед також із супротивом встановлення державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування з боку Президента та нової інституції – префекта.

Досвід європейських країн свідчить, що зі збільшенням обсягів повноважень, фінансового ресурсу органів місцевого самоврядування виникає необхідність одночасного посилення контролю з боку органів державної влади щодо прийнятих рішень органами місцевого самоврядування на відповідність їх національному законодавству. Так, у Польщі діє воєвода, який займає політичну посаду, одноособово скасовує рішення органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування самі звертаються до суду з позовом щодо оскарження рішення воєводи. Для більшості країн ЄС притаманні моделі, де представники органів державної влади зупиняють рішення органів місцевого самоврядування та

²¹³ Гроші мають іти за повноваженнями, а не навпаки. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12455>

²¹⁴ Див.: Батанова Н. М. Проблеми юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади *Децентралізація публічної влади в Україні в контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів*: колективна монографія / За наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. Львів: СПОЛОМ, 2021. С. 159–176; Батанова Н. М. Концептуальні проблеми юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 21 травня 2021 р.) / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2021. С. 117–121; Батанова Н. М. Децентралізація в Україні у контексті конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми правової науки: матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу (Запоріжжя, 1–2 жовтня 2021 р.)* / за заг. ред. Т. О. Коломoeць. Запоріжжя: ЗНУ, 2021. С. 61–65.

²¹⁵ Україна має негайно створити систему контролю за рішеннями місцевого самоврядування, – експерт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6287>

²¹⁶ Чіткий порядок держнагляду за актами місцевого самоврядування унеможливить рішення, які шкодять суспільним інтересам. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6619>

одночасно звертаються до суду, де доводять свою правоту щодо невідповідності рішення органу місцевого самоврядування законодавству. В Латвії аналіз рішень органів місцевого самоврядування забезпечує Міністерство з питань охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку. При виявленні порушень законодавства зазначене Міністерство звертається з позовом до суду. У Франції аналіз прийнятих рішень органів місцевого самоврядування забезпечує префект, який уповноважений призупиняти дію акта органів місцевого самоврядування та звернутися до суду про скасування такого рішення.

У проєкті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування»²¹⁷ передбачався спеціальний розділ «Забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування», у якому визначені відповідні механізми нагляду та контролю, зокрема: 1. Забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування передбачає нагляд за актами органів місцевого самоврядування, що приймаються у межах сфери їхньої власної компетенції, а також, – у випадках, коли у раді громади не створюється колегіальний виконавчий орган, – за актами голови громади з питань організації та координації діяльності одноосібних виконавчих органів. 2. Заходи із забезпечення законності здійснюються виключно з метою забезпечення дотримання Конституції та законів України та не можуть охоплювати питання доцільності, економності чи ефективності здійснення повноважень відповідними органами чи посадовими особами місцевого самоврядування. Нагляд за законністю здійснюється на підставі цього Закону в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. 3. Державний контроль за діяльністю органів та посадових місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень держави, а також з питань забезпе-

²¹⁷ Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування: Проєкт Закону України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/oproekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-promisceve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-deyakih-inshyh-zakonodavchih-aktiv-ukrayiny-shhodo-decentralizaciyi-ta-rozmezhu/>

чення діяльності місцевих рад, одноособових виконавчих органів ради громади як юридичних осіб публічного права – бюджетних установ, визначається галузевими законами з урахуванням принципів розмежування сфер компетенції держави та органів місцевого самоврядування, а також гарантій місцевого самоврядування, встановлених Конституцією України та цим Законом.

Не втрачають актуальності ідеї щодо можливості розробки та прийняття окремого закону про публічний, державний, громадський контроль, а також визначення конституційних засад його здійснення²¹⁸.

Найбільш актуальні для місцевого самоврядування законопроєкти, які розглядалися та ухвалювались у парламенті у 2021 р., стосувалися таких сфер:

Земельна децентралізація. Так, 27 травня 2021 р. набрав чинності Закон України № 1423 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин»²¹⁹. У зв'язку з цим порталом «Децентралізація» спільно з Мінрегіоном були підготовлені короткі рекомендації для громад – які першочергові заходи варто здійснити у зв'язку з новим земельним законодавством²²⁰. Закон передбачає, зокрема, передачу землі державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності сільських, селищних, міських рад.

Нові функції місцевих державних адміністрацій. Так, 22 вересня 2021 р. Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування повторно розглянув законопроєкт «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні»

²¹⁸ Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2016. 480 с. URL: <http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/pdf/>; Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наукова думка, 2004. 300 с.; Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. URL: <http://nauka.nlu.edu.ua/download/pdf>

²¹⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>

²²⁰ Земельна децентралізація: 8 першочергових кроків громад (інфографіка). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13591>

№ 4298²²¹ із зауваженнями Головного юридичного управління та Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України. Комітет рекомендував парламенту прийняти законопроект у другому читанні та в цілому. Прийняття цього законопроекту є нагальним, оскільки після зміни адміністративно-територіального устрою держава передала більшість повноважень від місцевої виконавчої влади органам місцевого самоврядування новостворених територіальних громад.

Законопроектом передбачено, що місцеві державні адміністрації виконуватимуть три основні функції: координуватимуть діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, забезпечуватимуть законність на території, а також і надалі, до внесення відповідних змін до Конституції, здійснюватимуть функції виконавчого органу обласних і районних рад. Законопроект закладає: чітке розділення повноважень обласних і районних державних адміністрацій; те, що голови обласних державних адміністрацій призначатимуться за результатами конкурсу, а голови районних державних адміністрацій з кадрового резерву; правові передумови для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу.

Спрощення електронних закупівель для громад. Так, 3 червня 2021 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законів України щодо вдосконалення системи функціонування та оскарження публічних закупівель»²²². Закон, зокрема, пропонує підвищити поріг спрощених електронних закупівель для організації ефективної діяльності органів місцевого самоврядування, оперативного реагування на вирішення поточних проблем.

Створення центрів надання культурних послуг. Так, 29 квітня 2021 р. Президент підписав закон про загальні засади надання населенню культурних послуг, який сприятиме культурному

²²¹ Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: Проект Закону України, реєстраційний № 4298. Друге читання – на заміну (ч. 6, ст. 118). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

²²² Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законів України щодо вдосконалення системи функціонування та оскарження публічних закупівель: Закон України від 3 червня 2021 року № 1530-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 32. Ст. 262. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1530-20#Text>

розвитку регіонів і зробить культурні заходи доступнішими для громадян²²³. Закон визначає засади та пріоритети державної культурної політики для спрощення доступу населення до культурних послуг. Їх мають враховувати у своїй діяльності органи державної влади та місцевого самоврядування. Документ передбачає гарантії від необґрунтованого закриття закладів культури в умовах адміністративно-територіальної реформи, запроваджує моніторинг та оцінювання реалізації державної політики у сфері культури, що дасть змогу ефективно аналізувати та вдосконалити державну політику в галузі культури.

Крім того, 14 липня 2021 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост»²²⁴. Законом передбачено: перед внесенням кандидатури старости на розгляд ради громади, яка його затверджує і звільняє, обов'язково проводити громадське обговорення з мешканцями; входження старости до складу виконавчого комітету ради громади; гарантоване право на участь і виступ на засіданнях ради, виконкому, інших органах ради; закріплення за старостою окремих завдань адміністратора Центру надання адміністративних послуг.

7 вересня 2021 р. було підписано Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про індустріальні парки» та деяких інших законодавчих актів України щодо залучення інвестицій у промисловий сектор економіки шляхом стимулювання створення індустріальних парків»²²⁵, який створив стимули для створення в громадах індустріальних парків.

1 грудня 2021 р. Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування схвалив пропозиції до проекту Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 р.²²⁶ Вони стосуються

²²³ Про внесення змін до Закону України «Про культуру» щодо загальних засад надання населенню культурних послуг: Закон України від 29 квітня 2021 року № 1432-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 31. Ст. 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1432-20#Text>

²²⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14 липня 2021 року № 1638-IX.

²²⁵ Про внесення змін до Закону України «Про індустріальні парки» та деяких інших законодавчих актів України щодо залучення інвестицій у промисловий сектор економіки шляхом стимулювання створення індустріальних парків: Закон України від 7 вересня 2021 року № 1710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-20#Text>

²²⁶ План законопроектної роботи ВРУ на 2022 рік: які законопроекти з пакету децентралізації включатимуть до документу. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14313>

сфери реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Як повідомив міністр розвитку громад та територій, додатково до проекту Плану включать розробку трьох нових проектів законів: «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо сприяння залученню жителів до вирішення питань місцевого значення, розвитку форм місцевої демократії; проект Закону щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та інших органів виконавчої влади у зв'язку з прийняттям нової редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації»; «Про внесення змін до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» щодо повноважень військово-цивільних адміністрацій. Серед пропозицій відомства проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо комунальної власності.

Також профільне міністерство, відповідальне за розвиток територіальних громад та здійснення регіональної політики, запропонувало включити до Плану законопроекти, які вже зареєстровані у Верховній Раді України: «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад, реєстр. № 5742; «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою, реєстр. № 6281; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою», реєстр. № 6282; «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення, реєстр. № 6319.

Були підтримані пропозиції Комітету щодо розробки у 2022 р. нової редакції проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення реєстру адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад». Проектом Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місце-

вого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою (реєстр. № 6281)²²⁷ та проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» (реєстр. № 6282)²²⁸ передбачено внесення змін до кодексів і законів: «Про місцеве самоврядування в Україні», Податкового кодексу, «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про нотаріат», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про автомобільні дороги», «Про Державний реєстр виборців», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про дошкільну освіту», «Про позашкільну освіту», «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту», «Про фахову передвищу освіту», «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я», «Про адміністративні правопорушення», Лісового кодексу України, Водного кодексу України, Земельного кодексу України, Кодексу цивільного захисту України, «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості», «Про соціальні послуги», «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

«Прийняті закони, звичайно, не вирішують усіх питань. Попереду і перед Урядом, і перед Парламентом ще багато законотворчої роботи, багато непростих рішень. Маємо спільно поставити крапку в питаннях повноважень, місцевих бюджетів, відповідальності і закріпити здобутки реформи в Конституції, змінами до якої необхідно зняти низку перепон для завершення реформи. Для якнайшвидшого прийняття законопроектів потрібна спільна робота і якісна комунікація усіх учасників реформи: урядовців, народних депутатів, експертів і в першу чергу представників органів місцевого самоврядування, які найбільше зацікавлені в успіш-

²²⁷ Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою: Проект Закону реєстр. № 6281. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73150

²²⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою: Проект Закону реєстр. № 6282. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73151

ному завершенні децентралізації. Отже, нам необхідно шукати шляхи порозуміння, передусім у колі асоціацій органів місцевого самоврядування, щоб мати спільну позицію з ключових питань майбутніх змін», – сказав у коментарі порталу «Децентралізація» заступник міністра розвитку громад та територій В. Негода²²⁹.

Процес децентралізації та її законодавче забезпечення піддається критиці і не сприймається однозначно. Зокрема, до Конституційного Суду України вносилось конституційне подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». У поданні, зокрема, зазначено: «Питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями частини першої статті 140 Конституції України поняття «територіальна громада», має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке здійснюється згідно з законом» (пункт 3, 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2002 у справі № 1-16/2002 від 18 червня 2002 р. за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад).

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» встановлено, що цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад (ст. 1).

Одними з принципів об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, як це передбачено пунктами 2, 5 частини першої ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», є *добровільність та повсюдність місцевого самоврядування*²³⁰. Проте варто зауважити, що в Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депу-

²²⁹ 7 законопроектів, важливих для децентралізації та розвитку громад (інфографіка). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14241>

²³⁰ Конституційне подання 51 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_502_2020_.pdf

татів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад), на яке посилаються самі автори названого подання²³¹, прямо визначено: «Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст мають визначатися законом (стаття 146 Конституції України)».

Отже, на нашу думку, модернізація закріпленої у Конституції та законах України моделі місцевого самоврядування сприятиме утвердженню якісно нових підходів до організації та функціонування територіальних громад. Спираючись на відповідні норми, територіальні громади на конституційному рівні відчують себе первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, зможуть безпосередньо реалізовувати свою політичну та економічну правосуб'єктність та вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення.

Сучасні конституційно-проектні ініціативи, попри деякі недоліки, значною мірою розширюють перспективи розвитку територіальних громад і місцевого самоврядування в цілому (порівняно з чинною конституційною моделлю), залишаючи водночас колосальний масив питань, які потребуватимуть врегулювання саме на законодавчому рівні, від стану якого багато в чому й залежатиме остаточний муніципальний прогрес в Україні.

2.2. Проблеми децентралізації в контексті реформи адміністративно-територіального устрою

Децентралізація отримує нову динаміку і втілюється у трансформацію територіального врядування реформування адміністративно-територіального устрою.

Реформування адміністративно-територіального устрою є складовою більш загальної проблеми – трансформації системи

²³¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад). Справа № 1-16/2002 від 18 червня 2002 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02#Text>

територіального врядування України. У теоретико-методологічному сенсі слід позначити проблемні питання, вивчення яких дасть змогу з'ясувати право розуміння конституційно-правових засад територіального врядування: його теоретико-методологічні і власне територіальні засади; історичні аспекти становлення територіального врядування; зарубіжний досвід територіального врядування; вдосконалення територіального врядування в процесі реалізації інновацій державної регіональної політики.

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

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 і можливих перспектив розвитку форми державного, територіального устрою в Україні, вибору оптимальної моделі регіональної політики автономізації, федералізації чи широкої децентралізації публічної влади.

Змістове дослідження територіальних засад врядування передбачає насамперед виявлення його особливостей на рівні громади, субрегіонального та регіонального врядування, конституційно-правового забезпечення врядування на цих рівнях.

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

Вдосконалення територіального врядування пов'язано із реформуванням і трансформаціями у сферах публічної адміністрації, територіального устрою, місцевого самоврядування.

Зазначена проблематика особливо 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.

Зазначене потребує належного комплексного концептуального, конституційного та законодавчого забезпечення. Останнім часом цим проблемам присвячено чимало наукових розробок, проектних, нормативних, політико-правових документів. Серед них, зокрема, укази Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р., «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 р., Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр.²³²

²³² Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>; Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення

Останніми роками проведено низку досліджень щодо історії, генези, сучасного стану та перспектив розвитку територіального врядування, територіальної організації публічної влади та адміністративно-територіального устрою України, його реформування²³³.

Наприкінці 2000-х з'являються декілька видань Секретаріату Кабінету Міністрів України на хвилі спроб проведення реформи адміністративно-територіального устрою. У них розглядаються історичні аспекти формування адміністративно-територіального устрою, конституційне становлення територіальної організації влади, основні проблеми існуючого адміністративно-територіального устрою, методологічні, концептуальні, законодавчі, фінансові, урбаністичні засади реформування адміністративно-територіального устрою, геоінформаційне моделювання адміністративно-територіального устрою, зарубіжний досвід реформи адміністративно-територіального устрою. Ряд досліджень присвячений історії реформ адміністративно-територіального устрою, генезі територіальної організації влади України, зокрема, реформації адміністративно-територіального устрою у ХХ – початку ХХІ ст., історичним видам адміністративно-територіальних утворень на українських етнічних землях, правовому статусу та реформуванню адміністративно-територіальних одиниць України, стану та напрямам змін територіальної організації влади.

Суттєвими науковими розробками стали політико-правові дослідження трансформації адміністративно-територіального устрою, територіальної організації держави. У них, зокрема, про-

держави: Указ Президента України від 8 листопада 2019 року № 837/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>; Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>

²³³ Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія. І. 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. О. Кресіної. Київ: Логос, 2009. 480 с.; 3 історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1997–2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. Київ: Леста, 2009. 120 с.; Куйбіда В. С., Заяць І. Я. Генеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля», 2010. 480 с.; Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін; Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України: монографія / І. О. Кресіна (керівник авт. кол.) / за ред. І. О. Кресіної. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Логос, 2013. 327 с.; Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія / А. С. Матвієнко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.

аналізовано зв'язок стану та перспектив розвитку, оптимізації адміністративно-територіального устрою в Україні із сучасним станом розвитку суспільства, проблемами реформування місцевого самоврядування, здійснення економічних, політичних та інших суспільних реформ; визначаються закономірності циклічного розвитку системи адміністративно-територіального устрою; досліджено процеси реформування адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, що мали місце у країнах Європейського Союзу, виділено їх основні тенденції та особливості, явища територіальної організації держави з акцентом на його політико-правових характеристиках: взаємозв'язку з формою державного устрою, адміністративно-територіальним поділом та системою публічної влади; здійснено аналіз понятійного апарату та системи територіальної організації держави; представлено історичний екскурс щодо ролі території у процесі формування сучасних держав; розглянуто шляхи її трансформації під впливом процесів глобалізації та детериторіалізації.

Реальна спроба проведення адміністративно-територіальної реформи була здійснена у 2004 р. з прийняттям конституційного законопроекту № 3207-І «Про внесення змін до Конституції України», який був розроблений та внесений до Верховної Ради України ще 1 липня 2003 р.²³⁴ Проте непослідовна політика центральної влади (реставрація радянської моделі у нових редакціях законопроекту № 3207-І у 2005, 2006 рр.; недолуге інформаційно-просвітницьке забезпечення реформи тощо) призводить до її фіаско. Де-факто процес реформування адміністративно-територіального устрою та децентралізації у конституційному вимірі був загальмований більше ніж на 10 років. У підсумку це вплинуло на розгортання сепаратистських настроїв, глобального конфлікту на сході і півдні України.

Важливим кроком реформації субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою стало ухвалення Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р.²³⁵ Прийняття цього акта було складним і напо-

²³⁴ Про внесення змін до Конституції України: Проект Закону України № 3207-1 від 01.07.2003 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15410

²³⁵ Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807- IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

вненим політичними спекуляціями на кшталт нібито неможливості у разі нового районування своєчасного отримання соціальних послуг, незважаючи на те, що ці послуги мають насамперед надаватися в об'єднаних громадах, а не в районних центрах. Критики укрупнення районів стверджують, що досі не розроблено відповідне законодавство, незрозуміло, як розподілятимуться між районами та громадами заклади освіти, медицини, а також що буде з місцевими фінансами. На думку голови правління Центру політико-правових реформ І. Б. Коліушка, за логікою треба було спочатку реформувати секторальні галузі: медицину, освіту, соціальну сферу, а потім вже переходити до реформи адміністративно-територіального устрою. Проте на практиці це неможливо: «Я міг би з досвіду своєї депутатської та громадської діяльності навести багато прикладів, коли доводилося робити нелогічно, але це був єдино можливий шлях. Ніхто не хоче серйозно розглядати перспективи розвитку тих чи інших галузей у нових умовах нового адміністративно-територіального устрою, поки цей устрій не стає реальністю»²³⁶.

Щодо надання послуг, то, як стверджував заступник міністра розвитку громад та територій І. Лукеря, із цим труднощів не буде: «Нові 136 районів моделювались так, щоб центр району мав найбільш зручне транспортне сполучення з будь-якої точки нового укрупненого району. Громадяни повинні усвідомити, що вони не є мешканцями району, вони не є мешканцями районного центру, вони – мешканці громади. Усе, що було важливе раніше в районному центрі – адміністрації тощо – переходять до громад. Для людей відстань до послуг зменшиться у 2–3 рази, бо усі функції перейшли до громад»²³⁷.

Народний депутат України Л. Білозір при обговоренні законопроекту про створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів) у кожній громаді зазначала: «Законопроект № 2679»²³⁸ покликаний створити Центри надання адміністративних послуг

²³⁶ Утворення нових районів: чи доведеться їздити по кожну довідку до райцентру. URL: <https://www.slovovidilo.ua/2020/07/29/stattja/suspilstvo/utvorennya-novykh-rajoniv-chy-dovedetsya-yizdyty-po-kozhnu-dovidku-rajcentru>.

²³⁷ Там само.

²³⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67789.

у кожній із 1470 громад. На сьогодні 767 громад не мають ЦНАПів. За рік ми плануємо трансформувати до громад 390 ЦНАПів, які розташовані в адміністративних районних центрах... Розмови про те, що по довідку треба буде їхати до районного центру – це повна нісенітниця. Тим паче, якщо вже передбачений ресурс, то ми будемо робити все для того, щоби всі послуги надавалися в громаді. Сьогодні вже в сільських громадах, окрім паспортів, надаються деякі матеріальні послуги, послуги РАЦСу з реєстрації актів цивільного стану чи проживання»²³⁹. Наразі цей Закон вже прийнятий²⁴⁰. Прийнято також Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи». З метою створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі Законом запроваджується єдиний уніфікований підхід до визначення складу доходів і видатків бюджетів місцевого самоврядування, незалежно від статусу населеного пункту (село, селище, місто районного, обласного значення тощо та їх об'єднання), зокрема, розширивши склад їх доходів за рахунок доходів, які «закріплені» на сьогодні за районними бюджетами, а також у зв'язку із цим визначити окремо склад доходів і видатків для бюджетів місцевого самоврядування (бюджетів територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань) і районних бюджетів. Законом виключено районні бюджети із механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів та із числа «отримувачів» освітньої, медичної та субвенцій на виконання інвестиційних проектів тощо. Відповідні зміни внесено до Бюджетного кодексу України²⁴¹.

Отже, відповідно до нового законодавства щодо реформування адміністративно-територіального устрою в Україні з урахуван-

²³⁹ Утворення нових районів: чи доведеться їздити по кожну довідку до райцентру.

²⁴⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон України від 03.11.2020 № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-IX#Text>

²⁴¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи: Закон України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/197646.html>

ням останніх місцевих виборів сформовано замість 490 районів 136 нових укрупнених районів. 14 травня 2020 р. набрав чинності Закон України № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», прийнятий 16 квітня 2020 р., згідно з яким «до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України». 12 червня 2020 р. відповідно до закону № 562-IX уряд визначив адміністративні центри і території територіальних громад. Усього було затверджено 1470 громад. 12 серпня 2020 р. розпорядженням Кабінету Міністрів № 996 Соколівську громаду Черкаської області включено до Жашківської. Таким чином громад стало 1469.

Після прийняття згаданих актів за ініціативою Міністерства розвитку громад та територій України видано «Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади: 2020». В. Негода у зв'язку з цим наголосив, що «з самого початку децентралізації ми не просто намагалися створити нову мапу України. Завдання було набагато амбітнішим – ми прагнули, щоб усі громади в країні отримали рівні можливості, які б дозволяли їм змінювати життя людей на краще, надавати якісні і доступні послуги. В цьому ми вбачали запоруку успіху для всієї України. З року в рік реформа отримувала реальні обриси. У законодавстві з'являлися потрібні норми, на карті – нові громади, у людей – нова якість життя. У 2020 р. ми закінчили важливий етап реформи – створили по усій країні нові громади і нові райони, межі та склад яких ви знайдете у цьому Атласі. Попереду набагато складніша робота – зробити ці громади успішними»²⁴². Мінрегіон також затвердив Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць і територій територіальних громад. Відповідне повноваження закріплене в Положенні про Міністерство розвитку громад та територій України. Кодифікатор складається з кодів і назв об'єктів Кодифікатора – адміністра-

²⁴² За ініціативи Міністерства розвитку громад та територій України видано «Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади: 2020». URL: minregion.gov.ua/press/news/stvoreno-atlas-novogo-adminterustroyu-ukrayiny/

тивно-територіальних одиниць та територій територіальних громад, що розподілені на п'ять рівнів²⁴³.

Алгоритм реформування передбачав врахування зарубіжного досвіду. І якщо на початкових етапах ідеологи змін частіше згадували польський шлях трансформації адміністративно-територіального устрою, то наразі спостерігаємо скоріше скандинавський, насамперед досвід Данії та Швеції, особливо в частині амальгамації громад. Тут можна підтримати позицію А. Ткачука: «В Україні багато політиків, експертів, та й навіть науковців, коли говорять про українську децентралізацію, про реформу місцевого самоврядування та реформу адміністративно-територіального устрою, часто наголошують, що Україна обрала польський шлях реформи, польську модель місцевого самоврядування.

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

Тому можна з високим ступенем достовірності стверджувати, що Україна у проведенні реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою обрала не польський, а скандинавський шлях»²⁴⁴.

Шведський досвід промоції великих реформ від планування до впровадження у сферах освіти, адміністративно-територіального устрою та фінансів свідчить про існування питання, яке тепер постало в Україні: реформа має здійснюватися добровільно чи обов'язково? В підсумку був обраний законодавчий шлях рефор-

²⁴³ Увага! Мінрегіон затвердив Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13151>

²⁴⁴ Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ: Логос, 2015. 124 с. URL: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/Scandinavian_way_book.pdf

мування, що використовується в Україні. У 1969 р. парламент Швеції встановив граничну дату об'єднання – 1971 або 1974 р., прив'язаний до виборів. Комунальний рівень самоврядування був зменшений до 290 муніципалітетів.

Слід зазначити, що зарубіжний досвід адміністративно-територіального устрою, його реформування ґрунтовно досліджений та широко представлений у монографічних роботах²⁴⁵.

Критика трансформації субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою продовжується. До Конституційного Суду України внесено подання 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів»²⁴⁶. Автори подання просять Конституційний Суд визнати такою, що не відповідає ст. 1, частині другій ст. 6, ст. 8, частині другій ст. 19, частинам першій, другій ст. 55, пункту 13 частини першої ст. 92 Конституції України, Постанову Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ, виходячи, зокрема, з таких аргументів: «Після прийняття Постанови середній (субрегіональний) рівень адміністративно-територіального устрою України було повністю змінено... Запроваджені Постановою зміни також суттєво вплинули на конфігурацію (структурне наповнення) верхнього (регіонального рівня) адміністративно-територіального устрою України – Автономної Республіки Крим та кожної області, визначеної у частині другій статті 133 Конституції України... врегульовуючи питання територіального устрою постановою, а не законом, Верховна Рада України хоч і діяла в межах наданих їй повноважень, але не у спосіб, який вимагає Конституція України, що не відповідає статті 1,

частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, пункту 13 частини першої статті 92 Основного Закону України...

Потрібно розуміти, що адміністративно-територіальний поділ безпосередньо пов'язаний не тільки з організацією публічної влади, а й зі здійсненням цією владою суспільно необхідних завдань і функцій, у тому числі в частині забезпечення прав і свобод. Звичайно, адміністративно-територіальному устрою тією чи іншою мірою відповідає й побудова судової влади... Поряд з тим у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Постанови та укрупнення районів, значним зменшення їх чисельної кількості, фактично відбулося реформування адміністративно-територіального устрою держави всупереч конституційним приписам, наслідком чого стало позбавлення реальної доступності громадян до правосуддя, виходячи з чисельності населення і зручності транспортних зв'язків, можливості для людини отримати максимальну кількість послуг від усіх гілок влади на кожному рівні управління... Таким чином, прийняття Постанови призвело до того, що: станом на сьогодні для пересічних громадян є незрозумілим, до якого суду звертатися. Для з'ясування відповідної інформації необхідно буде витратити додаткові зусилля, що не сприятиме забезпеченню доступу громадян до правосуддя; система органів прокуратури, досудового слідства побудована згідно з адміністративно-територіальним устроєм країни. При зміні територій районів необхідно буде узгоджувати всю систему правоохоронних органів для визначення їх підвідомчості й підсудності судів; порушиться баланс щодо зручності розташування судів відповідно до основних об'єктів інфраструктури й з урахуванням чисельності населення. Крім того, громадяни позбавляються реального доступу як до органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, так і до судів із метою реалізації багатьох своїх прав. До того ж у процесі слухання справ досить часто у суду виникає потреба у зверненні до певних державних органів чи установ для отримання інформації, необхідної для вирішення справи, проведення експертиз, конвоювання підсудних тощо. Укрупнення територій районів створить додаткові ускладнення, що в подальшому призводитиме до затягування процесів та порушення процесуальних строків; процедура реорганізації судів у зв'язку

²⁴⁵ Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи. Київ: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2009. С. 425–464; Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України: монографія / І. О. Кресіна (керівник авт. кол.) / за ред. І. О. Кресіної. С. 48–139; Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2015. С. 91–590; Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О. В. Батанова, доктора юридичних наук, професора О. В. Марцеляка, доктора юридичних наук, професора А. Берлінґера. Київ: ОСНОВА, 2020. С. 265–381.

²⁴⁶ 58 Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/_506-2020_k.p._red_.pdf

з укрупнення районів потребує залучення величезних організаційних і матеріальних ресурсів, інтелектуальних витрат; створено правову невизначеність щодо функціонування судової гілки влади та доступу громадян до правосуддя. З огляду на зазначене Постанова також не відповідає статті 8, частинам першій, другій статті 55 Основного Закону України».

З цього приводу своє рішення вердикт має винести Конституційний Суд. Проте можна зауважити, що Верховна Рада України сама законом, на який посилаються автори подання (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 р. № 562-IX²⁴⁷) визначила шлях трансформації адміністративно-територіального устрою: «...Кабінету Міністрів України:

у місячний строк з дня набрання чинності цим Законом привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України законопроекти про ліквідацію та утворення районів». Отже, таким законопроектом і стала відповідна Постанова, яка, до речі, приймається так само, як і Закон, більшістю в 226 голосів народних депутатів. Що стосується судової ланки, то існуючу систему поки що ніхто не скасовував. Інша річ, що її треба вдосконалювати в процесі судової реформи, враховуючи новий адміністративно-територіального устрою при дотриманні прав і свобод громадян.

Не знімається питання і щодо необхідності прийняття загального закону про адміністративно-територіальний устрій України. Численні проекти цього акта розроблялися і дискутувалися в експертному середовищі. До Верховної Ради вносився урядовий законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України»²⁴⁸.

²⁴⁷ Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16 квітня 2020 року {із змінами, внесеними згідно із Законом № 805-IX від 16.07.2020}. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 35. Ст. 259.

²⁴⁸ Про засади адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону України. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc=67986>

Проте доцільність його ухвалення до внесення відповідних змін у Конституцію в частині територіального устрою викликає сумніви, особливо в плані визначення загальних положень, які мають конституційно встановити систему адміністративно-територіального устрою. Доцільно виділити проблематику порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою, яка досі регулюється чинним Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»²⁴⁹.

Цим шляхом і пішов Уряд. У Міністерстві розвитку громад і територій України був підготовлений проект Закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», який був внесений Кабінетом Міністрів до Верховної Ради²⁵⁰. Цей законодавчий акт приходить на зміну згаданому Указу. В пояснювальній записці до проекту Закону акцентується на тому, що широке коло питань адміністративно-територіального устрою України потребує термінового законодавчого врегулювання. У проекті Закону вводяться поняття: адміністративно-територіального устрою України, адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту та інші; встановлюються: засади, на яких будується адміністративно-територіальний устрій, органи, до повноважень яких належить розгляд і вирішення питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст, найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць, визначення адміністративних центрів і затвердження територій територіальних громад; врегульовуються питання щодо Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад України.

Із запереченнями проти прийняття проекту в урядовій редакції виступила Асоціація міст України: «Асоціація міст України категорично не підтримує ідею усунення громадян та органів місцевого самоврядування від участі у вирішенні частини питань

²⁴⁹ Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року від 12 березня 1981 року № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

²⁵⁰ Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936

адміністративно-територіального устрою, що стосуються управління власними територіями територіальних громад та централізацією таких повноважень Кабінетом Міністрів України»²⁵¹. Дискусія щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою продовжується. При цьому слід нагадати, що регулювання питань адміністративно-територіального устрою належить до функцій держави, а не місцевого самоврядування.

5 серпня 2020 р. постановою Кабінету Міністрів України була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр.²⁵² Проект Стратегії розроблено Мінрегіоном на виконання Закону України «Про засади державної регіональної політики» та Указу Президента України від 20 вересня 2019 р. № 713 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції». Вона має концептуальне значення для подальшого розвитку та зміцнення унітарно-децентралізованого адміністративно-територіального устрою України.

У Стратегії визначена стратегічна мета регіональної політики на період 2021–2027 років: розвиток та єдність, орієнтовані на людину – гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні. Зазначена мета має бути реалізована через досягнення стратегічних цілей: формування згуртованої країни в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, розбудова ефективного багаторівневого врядування.

Саме розбудова ефективного багаторівневого врядування, з чого ми і починали, передбачає реалізацію першої оперативної цілі «Формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі» на засадах нового адміністративно-територіального устрою України:

1. Утворення спроможних територіальних громад на всій території України.

²⁵¹ Урядовий законопроект про адмінтерустрій усуває громади від управління своїми територіями, – АМУ. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/uryadovyy-zakonoprojekt-pro-adminterustriy-usuvaye-gromady-vid-upravlinnya-svoimi-teritoriyami>

²⁵² Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695.

2. Забезпечення створення нової системи адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня відповідно до європейських вимог та стандартів.

3. Забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом розроблення проектів ухвалення та впровадження нової редакції законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», внесення змін до відповідного законодавства.

4. Побудова системи ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів, спрямованої на комплексний розвиток територій регіонів та територіальних громад.

Законотворча робота в контексті децентралізації продовжується у зв'язку із завершенням реформування базового і субрегіонального рівнів адміністративно-територіального устрою, зміною статусу, перерозподілом повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. За повідомленням Міністерства розвитку громад та територій, у серпні 2020 р. у регіонах розпочались відкриті дискусії «Вектори децентралізації: про завдання та подальші кроки», які присвячені обговоренню нових редакцій законопроектів про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації, а також проекту змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування та змін до Податкового законодавства, які розширяють можливості нарощування надходжень до місцевих бюджетів²⁵³.

²⁵³ Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування: Проект Закону України. URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion; Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: Проект Закону України; Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування: Проект Закону України. URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion; Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо приведення у відповідність положень податкового законодавства у зв'язку із реформуванням адміністративно-територіального устрою: Проект Закону України. URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion; Про внесення змін до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності військово-цивільних адміністрацій: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1120-20#Text>

На порядку денному обговорення та розгляд проекту Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» в новій редакції. Як підкреслюють у профільному міністерстві, законопроект має привести українське законодавство у відповідність до Європейській хартії місцевого самоврядування. Він визначає однакові підходи до обсягу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи отримують рівні можливості. Законопроект закріплює умови та гарантії передачі повноважень держави місцевому самоврядуванню. «Вперше за всю історію незалежності України ми встановлюємо чіткі правила розмежування компетенцій держави та місцевого самоврядування. Зокрема, у законопроекті визначено сфери, у яких місцевому самоврядуванню забороняється приймати рішення, бо це виключна компетенція держави: питання оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; питання державної безпеки і захисту державного кордону України; ядерної та радіаційної безпеки; державного фінансового аудиту, державного контролю, митної справи, оподаткування тощо. Прийняття рішень з цих питань означатиме про вихід за межі своїх повноважень і незаконне втручання у сферу компетенції державних органів влади.

Також передбачено, що повноваження місцевому самоврядуванню надаються тільки на підставі закону, за принципом субсидіарності та за умови належного забезпечення фінансами». У законопроекті також йдеться, що орган місцевого самоврядування може не виконувати делеговане повноваження, якщо порушено умови їх передачі. До прийняття рішення про передачу повноважень проводяться обов'язкові консультації з всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування.

Важливо також, що законопроект пропонує заборонити наділяти місцеве самоврядування повноваженнями посеред поточного бюджетного періоду, а також змінювати рішення про зміст та обсяги повноваження частіше, ніж раз на три роки. «Ми пропонуємо у цьому законопроекті реалізувати норму Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій зазначено, що «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке вилучене із сфери їх компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу»,

щоб територіальні громади отримали право вирішувати будь-які питання місцевого значення, не віднесені законом до компетенції районних, обласних рад чи державних органів. При цьому буде визначено перелік власних повноважень, які виконує місцеве самоврядуванням обов'язково: забезпечення житлово-комунальних послуг, благоустрій тощо». Повноваження районних та обласних рад у законопроекті визначаються виключно законами та розмежовуються між собою. Делеговані повноваження пропонується визначати тільки у галузевих законах. Щоб впорядкувати функції держави та місцевого самоврядування, пропонується запровадити Єдиний реєстр повноважень. Це допоможе уникнути численних колізій, коли у різних законах одні й ті ж повноваження регламентовані по-різному або закріплені за різними органами. Визначено умови розмежування повноважень ради громади як представницького органу та її виконавчих органів (рада не може приймати на себе виконавські функції та підміняти утворені нею виконавчі органи). Усі делеговані державою повноваження реалізуються місцевим самоврядуванням через його виконавчі органи²⁵⁴.

Серед важливих питань – обговорення першочергових заходів з приведення системи районних державних адміністрацій і територіальних органів виконавчої влади у відповідність до нового районного поділу²⁵⁵.

Потребує також законодавчого відновлення статусу старост. 14 липня 2021 р. Верховна Рада України схвалила Закон України про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост²⁵⁶. У профільному міністерстві пояснювали: «На першому етапі децентралізації, коли спроможні громади лише починали формуватися, інститут старост себе, в цілому, виправдав. Хоча в деяких громадах, на жаль, у питаннях старост було занадто багато політики... Це стало причиною змін до виборчого законодавства, і старости тепер не обираються на прямих вибо-

²⁵⁴ Основні зміни у проекті нової редакції закону про місцеве самоврядування – інфографіка. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12850>

²⁵⁵ Вектори децентралізації: про завдання та подальші кроки. URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion

²⁵⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14 липня 2021 року № 1638-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 39. Ст. 321.

рах, їх призначає рада за поданням голови. Але ми вважаємо, що мешканці громади усе ж мають впливати на вибір людини, яка представлятиме їхні інтереси в органах місцевого самоврядування громади. Вони мають також розуміти, які функції виконуватиме староста. Тому... пропонується обов'язково проводити громадське обговорення кандидатур на посаду старости з мешканцями перед їх внесенням на розгляд ради, яка його затверджує і звільняє. Враховуючи також, що в деяких великих громадах є понад півсотні населених пунктів, знімається норма про обов'язковість входження старости до складу виконавчого комітету, водночас він отримує гарантоване право на участь та виступ на засіданнях ради, виконкому, інших органах ради. Важливо також, що за рішенням органу місцевого самоврядування закріплюються за старостою окремі завдання адміністратора ЦНАПу»²⁵⁷. Ці позитивні риси закону не вирішують проблеми виборності старост.

Нещодавно після проведення місцевих виборів та реформації базового і субрегіонального рівнів місцевого самоврядування за участю Міністерства громад та розвитку територій, Асоціації міст України розроблено посібник, який допоможе громадам організувати ефективну діяльність органів місцевого самоврядування після завершення об'єднання територіальних громад та чергових місцевих виборів²⁵⁸. Видання складається з п'яти модулів, які пропонують типові документи, алгоритми дій, а також зразки рішень місцевих рад та їх виконавчих органів: Модуль 1. Типовий статут територіальної громади; Модуль 2. Процедурні питання організації роботи органів місцевого самоврядування; Модуль 3. Організація роботи виконавчих органів місцевого самоврядування. Примірні положення структурних підрозділів; Модуль 4. Алгоритм основних дій з реорганізації органів місцевого самоврядування; Модуль 5. Стратегічний план розвитку громади (на прикладі Бучанської міської ради). Видання цього посібника доцільно підтримати щодо його якнайширшого розповсю-

дження в об'єднаних територіальних громадах, органах місцевого самоврядування.

Важливою віхою реформування територіального врядування, адміністративно-територіального устрою є підписання Президентом України закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій»²⁵⁹, що дасть змогу врегулювати питання правонаступництва комунального і державного майна, а також бюджетних ресурсів, прав та обов'язків районних рад ліквідованих Постановою Верховної Ради «Про утворення та ліквідацію районів»²⁶⁰. Закон розблоковує початок роботи органів місцевого самоврядування новоутворених громад, обраних на місцевих виборах 2020 р. та відкриває процес реорганізації місцевих органів влади попередніх територіальних громад. Законом врегульовуються питання розмежування та фінансування соціально важливих об'єктів комунальної власності між районами та новоутвореними громадами, зокрема, закладів охорони здоров'я, освіти, культури, спорту тощо та інших. Закон відкриває також можливості щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій і призначення їх голів. З набуттям чинності закону впорядковується юрисдикція районних державних адміністрацій і районних рад за новим територіальним устроєм (відповідно до рішень Уряду та згаданої постанови створено 1469 територіальних громад і 136 районів). За прийняття Закону 17 листопада проголосував 301 народний депутат.

Процеси трансформації територіального врядування, територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою також потребують своєчасного конституційного забезпечення. Останнім часом у середовищі теоретиків, практиків, так званих ідеологів муніципальної реформи точилася дискусія: чи варто в складних військово-політичних реаліях сьогодення вносити зміни до Конституції України щодо децентралізації публічної

²⁵⁷ Розвиток інституту старост – комітет Верховної Ради підтримав законопроект № 4535. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13191>

²⁵⁸ Розроблено посібник, який допоможе громадам організувати ефективну діяльність органів місцевого самоврядування. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/rozrobleno-posibnyk-yakuj-dopomozhe-gromadam-organizuvaty-efektyvnu-diyalnist-organiv-miszevogo-samovryaduvannya/>

²⁵⁹ Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17 листопада 2020 року № 1009-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>

²⁶⁰ Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

влади. Так, А. Ткачук, співавтор багатьох законопроектів у цій сфері є завзятим противником поспішної конституційної реформи. Він вважає, що приписи чинної Конституції дають можливість проводити децентралізацію, реформування адміністративно-територіального устрою на базовому (об'єднаних територіальних громад) і субрегіональному (районному) рівнях. На його думку, з регіональним (обласним) рівнем у нинішній ситуації слід зачекати, бо зміцнення місцевого самоврядування на цьому рівні небезпечно відцентрованими діями регіональних еліт, може призвести до некерованої ситуації із втратою унітарного статусу держави та її суверенітету: «Вирішити питання, які ставить перед собою законопроект про зміни до Конституції, за винятком особливого статусу окремим територіям Донбасу, можна у своїй більшості через ухвалення відповідних законодавчих змін до чинних законів²⁶¹... Я проти внесення будь-яких змін до Конституції, якщо за цим стоять якісь недомовленість і невизначеність. У таких ситуаціях завжди існує загроза внесення до Конституції додаткових проблем, зумовлених або політичними торгами, або переламуванням через коліно²⁶²... Я категоричний противник внесення змін до Конституції зараз, бо можемо наприймає чергових дурниць... Тому краще не чіпати Конституцію. Все, що треба, з Конституції можна витягти і так. Треба просто брати, уважно читати всі статті і зшивати їх, глумаченням однієї разом з іншою»²⁶³.

Натомість В. Негода виступає за пошук компромісу та внесення зважених змін до Конституції: «...Ми не зможемо якісно закінчити реформу без розведення повноважень обласних адміністрацій і обласних рад, не зможемо трансформувати владу на субрегіональному рівні. Тобто, навіть якщо ми закінчимо об'єднання громад і наріжемо райони, на обласному рівні місцеве самоврядування продовжать здійснювати обласні державні адміністрації. Як, утім, і на районному. Такого немає в жодній європейській країні. Але ми ратифікували Європейську хартію місцевого само-

²⁶¹ Ткачук А. Про зміни до Конституції України і не тільки. Міркування над законопроектом від Президента. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-zminy-do-konstytutsiyi-ukrayiny>

²⁶² Автор реформи децентралізації Анатолій Ткачук: «Зараз не можна змінювати Конституцію. Посилимо регіони – втрачимо країну». URL: <https://www.csi.org.ua/news/avtor-reformy-detsentralizatsiyi-anatolij-tkachuk>

²⁶³ Анатолій Ткачук: Все про децентралізацію: чому зараз не потрібні зміни до Конституції. URL: <https://www.csi.org.ua/articles/vse-pro-detsentralizatsiyu>

врядування. До того ж у Конституції треба обов'язково визначити систему й назви нових адміністративно-територіальних одиниць. Інакше, навіть закінчивши базовий рівень, нарізавши райони й провівши місцеві вибори, ми матимемо якесь сурогатне самоврядування на двох абсолютно різних якісних рівнях. Ба більше, ми продовжимо утримувати районні ради, повноваження яких під великим сумнівом. А йти на межі конституційного фолу – це безвідповідально»²⁶⁴.

Обговорення можливих змін до Конституції відбувається складно, часто непослідовно, що є наслідком відсутності комплексного, методологічно продуманого бачення перетворень у владних структурах та муніципальній спільноті. Свідченням цього є неодноразове внесення та відкликання Президентом України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»²⁶⁵, неузгодженість цих законопроектів з муніципальною громадськістю, експертним середовищем, різнопланове тлумачення концептуальних засад майбутніх перетворень у системі територіальної організації влади.

Долучилася до цього, зокрема, Асоціація міст України, яка презентувала схвалена Правлінням Асоціації Концепцію змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади і пропозиції до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади»²⁶⁶. Викликають зауваження цілий ряд пропозицій Асоціації міст України щодо можливих змін до Конституції України. По-перше, незрозумілою і аргументованою є позиція щодо перейменування розділу IX Конституції – замість «Територіального» на «Адміністративно-територіальний» та не згадування ст. 132 Основного Закону, яка визначає засади територіальної організації України. По-друге, відсутність пояснень стосовно наявності чи від-

²⁶⁴ Ведернікова І., Негода В. З Конституцією чи без, критично важливо завершити децентралізацію до місцевих виборів. *Дзеркало тижня*. 2020, 16 березня. URL: <https://dt.ua/internal/v-yacheslav-negoda-z-konstituciyeu-chi-bez-kritichno-vazhливо-zavershiti-decentralizaciyu.html>

²⁶⁵ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України (доопрацьований) від 27.12.2019 року.

²⁶⁶ Концепція Асоціації міст України щодо змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади. URL: https://decentralization.gov.ua/pravlinnyaamu/_konceptiya_0.pdf

сутності частини другої статті 133, яка визначає територіальний склад України. По-третє, визначення місцевого самоврядування, яке міститься в пропозиціях Асоціації міст України щодо нової редакції статті 140 Конституції України. На відміну від чинної редакції цієї статті, де «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади», пропонується таке: «Стаття 140. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в інтересах громади (жителів муніципалітету) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»²⁶⁷. Така позиція є спробою концептуального знецінення конституційного праворозуміння сутності місцевого самоврядування в Україні, бо вона веде до скасування поняття територіальної громади як провідного суб'єкта в системі місцевого самоврядування і де-факто до перетворення її в об'єкт бюрократичного свавілля з боку його органів та посадових осіб. Отже, ревізія означеної концептуальної засади місцевого самоврядування є вкрай небезпечною²⁶⁸.

Обговорення змін до Конституції триває. Наприклад, було опубліковано так званий Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус» – проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29.11.2021 р.²⁶⁹ У спільному ком'юніке до цього звіту було відзначено, що завершено півторарічний цикл позапарламентських публічних консультацій щодо змін до Конституції України в частині децентралізації за участі представників органів місцевого самоврядування та їхніх всеукраїнських асоціацій: Асоціації міст України, Української асоціації районних та обласних рад, Всеукраїнської асоціації громад, Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад, а також представників Офісу

²⁶⁷ Зміни до Конституції, запропоновані Асоціацією міст України. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/532/pravlinnyaamu-proyekt-zmin-konstytuciya.pdf>

²⁶⁸ Батанов О. В., Пухтинський М. О. Самоврядування територіальних громад і Конституція – пошук консенсусу чи концептуальний переворот? *Юридична Україна*. 2020. № 1. С. 47–53.

²⁶⁹ Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>

Президента України, Міністерства розвитку громад і територій України і Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Під час цих консультацій відбувся національний тур регіонами України, в якому взяли участь 1088 делегатів від асоціацій місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади, представників громадськості і європейських проектів міжнародної технічної підтримки, після чого було проведено 35 раундів перемовин із представниками всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування. Перемовини з представниками всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування відбувались у закритому режимі з незалежною фасилітацією для того, щоб сформувати простір довіри і партнерства та забезпечити свободу висловлювань. Зазначені перемовини також були доповнені публічними онлайн-обговореннями неконсенсусних питань із залученням профільних експертів. Сторони консультацій засвідчують, що кожен з учасників мав змогу донести свою позицію щодо бачення необхідних змін. Кожну з таких позицій уважно вивчали й обговорювали. До аналізу були залучені спеціалісти з питань місцевого самоврядування країн Євросоюзу, вони взяли участь в експертних подіях загальною тривалістю 10 годин.

Консультації були спрямовані на пошук консенсусних формувань для кожної норми Конституції, проте залишились питання, консенсус у яких не було знайдено – такі питання потребують ухвалення рішень на наступних етапах доопрацювання тексту. Водночас, за спільною домовленістю, сторони консультацій і далі будуть у конструктивному форматі публічно обстоювати свої позиції з питань, які не стали консенсусними, або якщо норми, визнані консенсусними, буде запропоновано переглянути. Також учасники консультацій матимуть можливість доносити свою позицію на всіх наступних етапах доопрацювання тексту змін до Конституції України в частині децентралізації. Сторони консультацій засвідчили своє незмінне прагнення докласти всіх можливих зусиль до повноцінної реалізації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в Конституції України і закликають до цього всіх, від кого залежить подальше просування проєкту.

У Фінальному звіті до питань для вирішення політиками було віднесено за згодою сторін консультацій, на рішення народним депутатам питання щодо назв адміністративно-територіальних одиниць та нових назв областей (райони – повіти; селища – містечка; Дніпропетровська область – Дніпровська область; Кіровоградська область – Кропивницька область); наявності районних / повітових рад (у випадку вибору політиками системи місцевого самоврядування з наявністю районних / повітових рад у тексті має бути реалізована модель міст з правами повітів); порядку призначення та підпорядкування префекта.

На думку В. Негоди, велика децентралізація почнеться лише тепер, коли ми збудували фундамент для неї: «Старий територіальний устрій на рівні громад і районів не відповідав сучасним умовам, був розбалансований, мав складну, нерівномірну і багатом незрозумілу структуру, а отже, не дозволяв розпочати децентралізацію – передачу повноважень, ресурсів і відповідальності на місця – по всій країні. У перші роки реформи її перевагами могли скористатися лише великі міста і об'єднані громади. Але їхній досвід, їхні історії успіху стали дуже важливими, бо підтвердили, що ми йдемо правильним шляхом. І тепер, коли новий територіальний устрій сформований, наше завдання на найближчий час – сформувати громади не просто як територіальні одиниці, а як систему органів місцевої влади, спроможної якісно і доступно надавати усі послуги людям»²⁷⁰.

На 6-му Форумі «Ефективне місцеве самоврядування як запорука демократичної та правової держави», який відбувся 11–12 листопада 2021 р.,²⁷¹ підбивались підсумки та визначалися подальші кроки на шляху децентралізації. Зокрема, акцентувалося на тому, що перший етап реформи децентралізації завершено. У результаті сформовано новий адміністративно-територіальний устрій та розширено повноваження органів місцевого самоврядування.

²⁷⁰ В'ячеслав Негода: Велика децентралізація почнеться лише зараз, коли ми збудували фундамент для неї. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12703>

²⁷¹ Форум організовано Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Міністерством розвитку громад та територій України, Донецькою обласною державною адміністрацією, Луганською обласною державною адміністрацією, Львівською обласною державною адміністрацією за сприяння та підтримки Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». URL: <https://www.youtube.com/watch?v=kNmXOd5UIas>

Наразі всі області в Україні та понад 500 громад затвердили власні стратегії розвитку, а також понад 600 – у процесі розробки. У результаті бюджетної децентралізації, завдяки налагодженню прямих міжбюджетних відносин з державного бюджету, передачі з районного рівня фінансових і майнових ресурсів, децентралізації у сфері земельних відносин – доходи місцевих бюджетів зросли у чотири рази; триває запровадження інституту старост – практично у кожній громаді вже створені старостинські округи, які покликані забезпечити системну двосторонню комунікацію.

Очільник профільного міністерства у зв'язку з цим зауважив: «Децентралізація – тривалий та непростий процес. Але перший етап реформи вже завершено. Наразі потрібно спрямувати зусилля на посилення спроможності кожної громади. Відтак кожен орган місцевого самоврядування має розробити власну стратегію розвитку, яка буде відповідати цілям та завданням Державної стратегії регіонального розвитку та регіональної стратегії розвитку на найближчі сім років. Проекти, які будуть реалізовані в рамках кожної стратегії громади, мають сприяти створенню робочих місць, підтримці бізнесу, формуванню привабливого інвестиційного клімату тощо»²⁷².

Водночас заступник міністра розвитку громад і територій В. Негода під час 6-го Форуму зазначив, що децентралізація в Україні не завершилася. Ефективна система влади має певні стандарти, зафіксовані в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка є частиною українського законодавства. Ще до минулого року система влади в Україні взагалі не відповідала цій Хартії, а сьогодні лише на базовому рівні, та й то не на усі сто відсотків. А на рівні районів і областей наша система місцевого самоврядування і органів виконавчої влади досі суперечить міжнародним стандартам. Тому завершити децентралізацію вдасться лише тоді, коли ефективно врядування буде на усіх рівнях. Він нагадав, що змінити систему влади на районному та регіональному рівнях можна лише змінами до Конституції України: «Ці зміни не такі великі і, по суті, мають закріпити те, що вже зроблено, або назріло: зафіксувати нову систему територіального устрою, зокрема, громади,

²⁷² Олексій Чернишов: Регіональні стратегії розвитку затверджені в кожній області України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/oleksij-chernyshov-regionalni-strategiyi-rozvytku-zatverdzeni-v-kozhnij-oblasti-ukrayiny/>

а також удосконалити систему влади на районному і обласному рівнях, яка вже стала неефективною».

Своєю чергою, народний депутат, голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування профільного Комітету Верховної Ради В. Безгін, зазначив, що питання конституційних змін не можна відкладати на 2023 р. На його переконання, треба приймати законопроект у першому читанні вже на поточній сесії, яка триває до кінця лютого 2022 р. Також він нагадав, що паралельно з розробкою змін до Конституції триває процес переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу: «Звичайно, створити повноцінний інститут префектів на усій території країни без внесення змін до Конституції ми не можемо. Але на деяких територіях прообраз префекта може бути вже у 2022 р. – наприклад, у Києві чи інших громадах. І ми це зробимо»²⁷³.

Житомирський міський голова С. Сухомлин зазначив, що децентралізація дала безліч можливостей і це підтверджується нашою роботою з великими інфраструктурними проектами, яку ми ведемо в тому числі спільно з Євросоюзом. Тому продовження реформи є необхідним. Він наголосив на необхідності впровадження механізму забезпечення законності рішень органів місцевого самоврядування: «Я неодноразово виступав за те, що префекти у системі місцевого самоврядування потрібні. Дуже часто політичні сили розхитують ситуацію в Україні, через що місцеві влади ухвалюють рішення, які не належать до їхньої компетенції. Отже, місцевій владі потрібне контроль. Ми чекаємо на зміни до Конституції, щоб реформа рухалася далі»²⁷⁴.

На згаданому Форумі керівник Департаменту демократії і врядування Генерального директорату – II з питань демократії Генерального секретаріату Ради Європи під час 6-го Форуму «Ефективне місцеве самоврядування як запорука демократичної та правової держави» Д. Попеску, зазначив: «У 2014 році говорили про те, що європейські держави проводили аналогічні реформи 10–15 років. Однак жодна з європейських країн не проводили їх в

²⁷³ Децентралізація не завершилася, а перші префекти можуть з'явитися вже наступного року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14225>

²⁷⁴ «Ми чекаємо на зміни до Конституції, щоб реформа рухалася далі», – міський голова. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14218>

умовах війни, жодна не мала такої великої площі. Отже, Україні вдалося те, чого не вдавалося жодній іншій європейській країні. Реформа децентралізації справді має початок, але не має кінця. Громади не мають так сильно залежати від державних трансфертів. Ми констатуємо, що реформа відбулася, але треба ще, щоб вона запрацювала, причому найкращим чином. Важко порівнювати українську реформу з реформами в інших країнах, однак можу сказати, що це одна з найскладніших реформ у Європі. У Польщі реформу зробили швидше, однак там не об'єднували громади. Також там не реформували рівень воєводств. Ми часто обговорюємо ці проблеми у страсбурзькому форматі. Українська реформа не є ідеальною, вона має певні складності, однак багато країн можуть вчитатися у неї»²⁷⁵.

Отже, децентралізація публічної влади є передумовою, засобом та одним з основних чинників зміцнення та розвитку територіального врядування, трансформації адміністративно-територіального устрою України. Вона має проводитись комплексно і системно.

З огляду на засади конституціоналізму слід використати наявний потенціал Конституції, подолати вади перманентного, точкового, внесення до неї змін, уважно та обережно поставитись до регіонального рівня територіального врядування. Зміни до Конституції України в частині децентралізації, трансформації місцевого самоврядування доцільно готувати з урахуванням небезпек і негативних наслідків, до яких вони можуть призвести.

2.3. Проблеми фінансової децентралізації

Кожен черговий етап розвитку української держави, як правило, характеризується здійсненням певних реформ у тій чи іншій сфері. Однією із таких реформ, що є надзвичайно важливою та нагальною необхідною для утвердження статусу України як демократичної та правової держави, стала реформа децентралізації влади. Частиною цієї реформи є фінансова децентралізація, сутність якої полягає у тому, що функції, повноваження, фінансові

²⁷⁵ URL: <https://www.youtube.com/watch?v=kNmXOd5UIas>

ресурси та відповідальність передаються з центрального рівня бюджетної системи на місцевий рівень.

На нашу думку, фінансова децентралізація є центром, ядром реформи децентралізації. Адже, не створивши продуманого та дієвого механізму повноцінного фінансування, неможливо виконати будь-які завдання та досягти поставлених цілей.

Централізація фінансових ресурсів була притаманна фінансовій системі колишнього СРСР, частиною якого була Україна (на той час – Українська РСР). Згодом така модель взаємовідносин між бюджетами перейшла і у спадок незалежній Україні (хоча ступінь централізації все ж став дещо меншим). Як стверджують науковці, з метою консолідації фінансових ресурсів у державному бюджеті в Україні була сформована централізована модель акумуляції та розподілу бюджетних коштів. Вона значно звузила фінансові можливості місцевих органів влади та пригнічувала їх ініціативу в бюджетно-податковій політиці. Зокрема, вона зумовила низьку зацікавленість органів місцевої влади у формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності та пасивність органів місцевої влади щодо реалізації фіскального потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці²⁷⁶.

Ефективність функціонування бюджетної системи у державі багато в чому залежить не тільки від її структури. Навіть більшою мірою має значення те, як здійснюється формування бюджетів як на центральному, так і на місцевому рівнях, тобто наповнення їх ресурсами для виконання поставлених завдань та досягнення цілей.

Бюджетний кодекс України²⁷⁷ визначає бюджетну систему як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудовану з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульовану нормами права. Вона є дворівневою і складається із Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети

²⁷⁶ Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ: монографія. Київ: НІСД, 2011. С. 189–190.

²⁷⁷ Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-IV (з наст. змінами). Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/conv#n1013>

місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад)²⁷⁸. За рахунок коштів державного бюджету фінансуються в основному видатки загальнодержавного значення, а за рахунок коштів місцевих бюджетів – видатки на органи місцевого самоврядування та на програми, заклади та заходи місцевого значення.

Фундатор української школи фінансового права Л. Воронова наголошувала, що бюджет є тим централізованим фондом кожної держави або муніципального органу, з якого протягом певного, встановленого законодавством періоду, можна використовувати кошти для фінансування щоденних потреб. Сукупність усіх бюджетів на території держави складають її бюджетну систему. При цьому державний бюджет і бюджети органів місцевого самоврядування авторка визначила як установлені нормами закону, прийнятого Верховною Радою України або рішенням органів місцевого самоврядування, план формування, розподілу і використання централізованого (для держави або відповідної території) фонду коштів, необхідного для виконання завдань і функцій держави в цілому і адміністративно-територіальних одиниць, що очолюються органами місцевого самоврядування²⁷⁹.

Зазначимо, що у юридичній науковій літературі зазвичай увага концентрується на економічному, правовому та політичному значенні бюджету. На думку Л. Воронової, у правовому призначенні бюджету полягає одна з найважливіших гарантій законності та необхідності управління у державі, оскільки прийняття та виконання будь-якого управлінського рішення вимагає витрат грошових коштів. Правове значення бюджет має тоді, коли парламент приймає його у формі закону²⁸⁰.

У різних країнах світу структура бюджетних систем є різною. Так, для федеративних країн (наприклад, США, Німеччина, Росій-

²⁷⁸ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 15.12.2020 р. № 1081-IX. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1081-20#n7>

²⁷⁹ Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. Київ: Прецедент; Моя книга, 2006. С. 108, 111.

²⁸⁰ Воронова Л. К., Кучерявенко М. П. Финансовое право: учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. Харьков: Легас, 2003. С. 72–73.

ська Федерація, Канада, Швейцарія) характерною є трирівнева бюджетна система (федеральний (центральный) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети), а бюджетна система в унітарних державах (наприклад, Італія, Франція, Україна, Японія) представлена двома рівнями бюджетів (державний і місцеві бюджети). У федеративних державах види місцевих бюджетів визначаються, як правило, у федеральному законодавстві та законодавстві окремих суб'єктів федерації, а в унітарних – на загальнодержавному рівні. Існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Так, в Іспанії до місцевих бюджетів включаються також бюджети сумісних підприємств (так званих торговельних товариств), створених за участю держави²⁸¹.

Ефективне функціонування бюджетної системи та її розвиток залежить від багатьох факторів, у тому числі і від того, на яких принципах вона побудована та наскільки ці принципи є реалізованими, втіленими у життя. Слід зазначити, що відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу²⁸² бюджетна система України ґрунтується на принципах: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості. Зауважимо, що усі ці принципи є базою для побудови бюджетних систем переважної частини найбільш розвинених та демократичних держав світу.

Реформа децентралізації влади, що здійснюється в Україні та включає важливою складовою фінансову децентралізацію, спонукає звернути особливу увагу на принцип субсидіарності, що закріплений у Бюджетному кодексі України. Його сутність у тому, що розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача. Цей принцип є характерним для бюджетних систем європейських демократичних держав, де основною цінністю вважається людина та її права.

²⁸¹ Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навч. посібник. Київ: Правова єдність, 2009. С. 74.

²⁸² Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI (з наступними змінами).

Однак на практиці, на думку І. Луніної²⁸³, виникають проблеми щодо: застосування принципу субсидіарності; змісту критерію повноти надання послуг; змісту поняття «гарантовані послуги». Згідно з нормами права європейських країн, що мають давні традиції, застосування принципу субсидіарності (від латинського *subsidiarius* – служити для допомоги, призначатися для допомоги) означає не тільки наближення до споживача, а й те, що влада вищого рівня тільки тоді може надавати допомогу або брати на себе функції органів влади нижчого рівня, коли можливості останніх є недостатніми для виконання цих функцій. Отже, на думку науковиці, принцип субсидіарності означає, що завдання мають належати до компетенції органів влади вищого рівня лише в тому випадку, коли вони можуть виконуватися там більш ефективно (з економічної і (або) політичної точки зору).

Свою позицію щодо принципу субсидіарності висловлює також Н. Малишева. Вона зазначає, що в доктринальних джерелах принцип субсидіарності часто називають інструментом децентралізації влади, що, на її думку, є правильним лише частково, оскільки, з іншого боку, цей принцип, визначаючи масштаб проблеми, може віднести її вирішення й до виключної компетенції найвищого (в масштабах держави – загальнонаціонального) рівня, тобто сприятиме централізації певних повноважень. В останні роки в деяких західних дослідженнях принцип субсидіарності тлумачиться не лише у його вертикальному, а й у горизонтальному зрізі, що включає оцінку доцільності розподілу повноважень між різними управлінськими ланками одного рівня. Загалом загальноприйнятого визначення цього принципу немає. У літературі згадується, що в розпал дискусії щодо змісту відповідного принципу тодішнім головою Єврокомісії Жаком Делором була навіть запропонована винагорода тому, хто дасть найбільш вдале визначення цього принципу. Однак до цього часу нагорода ще не знайшла свого героя²⁸⁴.

²⁸³ Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наук. доповідь / за ред. І. О. Луніної; НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». Київ, 2016. С. 14.

²⁸⁴ Малишева Н. Р. Європейський принцип субсидіарності та децентралізація управління в сфері охорони довкілля в Україні. *Правова держава*. Випуск 28. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 267.

Субсидіарність у державній політиці розподілу повноважень сьогодні зафіксована й низкою правових актів України. Так, Законом «Про засади державної регіональної політики» серед принципів державної регіональної політики прямо названа субсидіарність, яка цим актом тлумачиться як передача владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації (п. 5 частини першої ст. 3). Серед основних принципів реорганізації державної влади згадується субсидіарність і Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні²⁸⁵.

Аналіз базових підходів до децентралізації, проведений науковцями, засвідчив²⁸⁶: 1) держава може здійснювати децентралізацію влади в інтересах населення, на підставі закону, передаючи частину повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; 2) децентралізація повноважень має відбуватися з урахуванням принципу субсидіарності, тобто таким чином, аби передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи; 3) передача повноважень від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень має бути забезпечена передачею необхідних для цього ресурсів і наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо передаєних повноважень виходячи із місцевих особливостей. Крім того, децентралізація завжди супроводжується посиленням спроможності органів місцевого самоврядування через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць або через створення міжмуніципальних об'єднань.

Дослідники питань фінансової децентралізації зазначають²⁸⁷, що у працях українських і зарубіжних учених не існує єдиного підходу до розуміння змісту поняття «фінансова децентралізація».

²⁸⁵ Малишева Н. Р. Цит праця. С. 267.

²⁸⁶ Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практ. посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: TOB «Софія», 2012. С. 7–8.

²⁸⁷ Соколова О. М., Ковальчук А. В. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. Серія: Державне управління. 2016. № 4. С. 119, 122.

Кожен із них пропонує певні аспекти сутності процесу в умовах суспільно-політичних трансформацій. Аналіз наукових джерел дає змогу зазначити, що позиції фахівців щодо сутності та змісту фінансової децентралізації є неоднозначними. У загальному плані вона розглядається як процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління. Крім того, стверджується, що у зарубіжній літературі термін «фінансова децентралізація» є еквівалентним терміну «фіскальна децентралізація».

І. Заверуха, характеризуючи процеси децентралізації у бюджетній сфері та опираючись на світовий досвід, використовує термін «фіскальна децентралізація»²⁸⁸, зміст якої розкриває через три аспекти: децентралізацію видатків – тобто надання місцевого самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій; децентралізацію доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій та право самостійно встановлювати їх розміри; процесуальну і організаційну самостійність – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

На думку Н. Пришви, більш точно відображає процеси, що тривають у сучасній фінансовій системі України, термін «фінансова децентралізація», оскільки зміни в бюджетній системі нашої держави слід розглядати в комплексі зі змінами у податковій системі²⁸⁹, з чим не можна не погодитись.

Існують і інші підходи науковців щодо застосування термінології щодо децентралізаційних процесів. Зауважимо, що іноді терміни «фінансова» та «бюджетна» децентралізація застосовуються як синоніми. Так, деякі фахівці зазначають, що «підходи до розуміння фінансової (бюджетної) децентралізації вітчизняними дослідниками охоплюють багаторівневі фінансові відносини

²⁸⁸ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. С. 129–130.

²⁸⁹ Пришва Н. Ю. Правове регулювання бюджетної системи в умовах фінансової децентралізації. *Юридичний журнал*. 2016. № 1–2 (162–164). С. 29.

з позицій економічної ефективності та цілковитого задоволення потреб місцевих громад і відображають нагальну потребу у фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування, розширення їх прав і компетенцій, підвищення ефективності вирішення завдань, пов'язаних із місцевими потребами»²⁹⁰.

Саме розподіл фінансово-правових компетенцій, як вказує Т. Куценко²⁹¹, і визначає модель організації міжбюджетних відносин між органами публічної влади на рівні вертикальних відносин: щодо розподілу відповідальності за регулювання, адміністрування і фінансування суспільних послуг, щодо закріплення та перерозподілу джерел доходів у вигляді податків, зборів і трансфертних платежів між бюджетами різних рівнів влади, а також на рівні горизонтальних відносин: із приводу об'єднання коштів бюджетів одного рівня задля спільного фінансування суспільних благ, надання фінансової допомоги та реалізації інших форм міжмуніципальної або міжрегіональної кооперації. У такому контексті термін «фінансова децентралізація» виглядає синонімічним термінам «бюджетна децентралізація» або «фіскальна децентралізація» (fiscal decentralization), що почав використовуватися у зарубіжній літературі з публічних фінансів ще в останній чверті ХХ ст. У вітчизняній економічній літературі можна знайти різні визначення бюджетної децентралізації. У загальному розумінні термін «фіскальна децентралізація», на думку Т. Куценко, можна інтерпретувати як процес передачі прав, компетенції та відповідальності в бюджетній сфері від центральних органів державної влади на користь квазінезалежних (тобто ієрархічно не підконтрольних центральному уряду) субнаціональних органів публічної влади. Конкретні напрями фіскальної децентралізації полягають у: 1) закріпленні за субнаціональним рівнем виключних функцій і прав щодо надання суспільних послуг, 2) визначення податкової бази та установлення податкових ставок, 3) здійснення бюджетних запозичень²⁹².

Таким чином, поняття фінансової децентралізації неоднозначно визначається як у вітчизняних, так і у зарубіжних науко-

вих джерелах. Існують розбіжності у застосуванні термінів у цій сфері, особливо поміж фахівцями у галузі фінансового (податкового, бюджетного) права, економіки, державного управління. Для відображення процесів децентралізації у сфері фінансів науковцями часто використовуються різні терміни: бюджетна децентралізація, бюджетно-податкова децентралізація, децентралізація фінансової системи, децентралізація бюджетної системи, децентралізація податкової системи, децентралізація у бюджетній, податковій сферах, децентралізація фінансових ресурсів тощо. У результаті аналізу термінології, що використовується науковцями, доходимо певних висновків.

На нашу думку, термін «фінансова децентралізація», що частіше застосовується у працях фахівців у галузі фінансового права, є не просто ширшим, ніж поняття «бюджетна» та «податкова» децентралізація, а охоплює ці дві складові. Термін «фіскальна» децентралізація більше використовується науковцями-економістами та державними управлінцями, а також у наукових джерелах, що перекладені з іноземних мов. Найчастіше його вживають як синонім «бюджетно-податкової» децентралізації, з чого робимо висновок про те, що поняття «фінансова» та «фіскальна» можливо використовувати як рівнозначні. Крім того, вважаємо, що термін «децентралізація бюджетної системи» співзвучне поняттю «бюджетна децентралізація», а «децентралізація податкової системи» – поняттю «податкова децентралізація».

Основоположником ідеї фіскальної (фінансової) децентралізації вважається американський економіст Ч. Тібу. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами і послугами. На сьогодні найчастіше виділяють два типи моделей фіскальної децентралізації – конкурентну (або децентралізовану) та кооперативну. Класичними прикладами конкурентної моделі є американська, а кооперативної – німецька модель. Конкурентна модель передбачає надання повноважень оподаткування різним рівням влади відповідно до розподілу їх функцій. У даній моделі також визнається високий ступінь фінансової незалежності та самостійності регіональної влади. Для кооперативної моделі характерна порівняно ширша участь регіональної влади у перерозподілі

²⁹⁰ Соколова О. М., Ковальчук А. В. Цит. праця. С. 119.

²⁹¹ Антикризове управління національною економікою: монографія / І. Малий, І. Радіонова, Л. Ємельяненко та ін.; за заг. ред. І. Малого. Київ: КНЕУ, 2017. С. 243.

²⁹² Антикризове управління національною економікою: монографія / І. Малий, І. Радіонова, Л. Ємельяненко та ін. С. 243.

національного доходу і макроекономічної стабілізації, що веде до більш тісного бюджетного співробітництва регіональних і центральних державних структур, а також підвищена роль регіональної влади у системі розподілу податкових доходів, у тому числі й національних, та активна політика горизонтального бюджетного вирівнювання²⁹³.

Вчені-економісти, аналізуючи це коло питань, констатують, що концепція бюджетної децентралізації посідає ключове місце в теорії суспільних фінансів та вважається важливою складовою бюджетної політики. Водночас у науковій літературі існує думка, що бюджетна децентралізація є одним із механізмів бюджетного федералізму, а за певних умов і необхідною умовою його реалізації²⁹⁴. При цьому зазначається, що у вітчизняній фінансовій науці панує дуалізм думок щодо можливості застосування в «чистому вигляді» принципів побудови бюджетної системи на засадах бюджетного федералізму. Так, одні вчені стверджують про неможливість його застосування для унітарних держав, інші – визнають універсальність концепції бюджетного федералізму та вважають її базовою методологією формування ефективної бюджетної політики на місцевому рівні²⁹⁵. Ці позиції є доволі поширеними та, на нашу думку, потребують глибшого дослідження науковцями у галузі фінансового права.

Децентралізація влади у країнах ЄС, разом з упорядкуванням взаємовідносин між політичними та адміністративними структурами, також включає процеси бюджетної децентралізації. Отже, один процес без іншого відбуватись не може. Головною метою зазначених процесів є формування такої моделі міжбюджетних відносин, яка дасть можливість якнайкраще забезпечувати населення місцевими суспільними благами та послугами з точки зору їх доступності та якості, тим самим формувати умови для підвищення рівня життя як на окремих територіях, так і загалом в Україні. У процесі децентралізації здійснюється перерозподіл

²⁹³ Онищенко В. О., Бондаревська О. Н. Зарубіжний досвід формування сучасних моделей фіскальної децентралізації. *Фінансова безпека в системі забезпечення національних економічних інтересів: проблеми і перспективи*: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 26–28 травня 2016 р.). Полтава: ПолтНТУ, 2016. С. 186.

²⁹⁴ Возняк Г. В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. *Проблеми економіки*. 2015. № 2. С. 254.

²⁹⁵ Там само.

повноважень (прав та обов'язків) або між органами влади одного рівня (горизонтальна децентралізація), або між центральною та місцевою владою (вертикальна децентралізація)²⁹⁶.

Дослідники питань децентралізації бюджетних систем в основному сходяться на думці, що це явище є позитивним. Так, позиція вченого-економіста Й. Бескида зводиться до того, що децентралізована бюджетна система, в якій рішення приймаються на різних рівнях, ефективніша. У такій системі співвідношення між рівнем оподаткування, а також між якістю та кількістю наданих бюджетних послуг згодом «піддаштовується» під інтереси й переваги населення різних адміністративно-територіальних одиниць, унаслідок чого кожна гривня, що надходить у вигляді податків, починає приносити суспільству та громадянам більшу користь. Органи місцевого самоврядування мають точнішу інформацію про локальні переваги та потреби і таким чином спроможні виробляти й перерозподіляти суспільні блага з більшою економічною ефективністю, що зрештою приведе до підвищення ефективності державного сектору, скорочення бюджетного дефіциту та до економічного зростання²⁹⁷. Водночас, слід зауважити, що недоліки та деякі негативні наслідки децентралізації бюджетних систем також аналізуються у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі, і деякі із них, на нашу думку, мають раціональну основу.

Як зазначають науковці, фіскальна децентралізація – чи не найскладніший аспект децентралізації публічної влади. Вона є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до місцевих органів влади та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян зокрема; якості контролю у публічній сфері та відповідальності; зрештою, вона є оцінкою адекватності системи публічної адміністрації України та територіального устрою держави. Крім цього, існує низка соціально-психологічних, ментальних і культурних особливостей, які уможливають

²⁹⁶ Антикризове управління національною економікою: монографія / І. Малий, І. Радіонова, Л. Ємельяненко та ін. С. 242.

²⁹⁷ Бескид Й. М. Теоретичні засади бюджетної децентралізації: нормативна та позитивна теорія бюджетного федералізму. *Світ фінансів*. 2007. № 4 (13). С. 120.

або унеможливають децентралізувати фінансові ресурси в державі²⁹⁸.

Досліджуючи зарубіжні наукові джерела, вчені доводять, що ступінь фіскальної децентралізації піддається кількісним і якісним оцінкам. Основними критеріями оцінки її рівня вважають:²⁹⁹ співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків; обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП; частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад; обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання в структурі доходів місцевих бюджетів. Виділяються і інші критерії, зокрема: рівень зайнятості в публічному секторі; рівень доходів місцевого самоврядування порівняно з доходами державного бюджету; обсяг податкових доходів порівняно із загальним показником податкових доходів у державі; стану та якості майна, що перебуває у власності територіальних громад тощо. Якісний критерій оцінки фінансової децентралізації стосується контрольно-наглядових механізмів, що забезпечують законність фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, а отже, у такий спосіб забезпечують самостійність і незалежність самоврядування.

Керуючись цими критеріями, виділяються три моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування³⁰⁰: 1) скандинавська модель, де місцеві податки становлять від 10% до 20% ВВП і 20–50% усіх податків. Серед країн, які можна віднести до цієї моделі, – Швеція, Данія, Фінляндія; 2) латинська модель, де обсяг місцевих податків сягає 4–6% ВВП і становить близько 20% усіх податків. Ці показники характерні для Італії, Франції, Іспанії; 3) ганноверська модель, де місцеві податки сягають 1–2% ВВП і становлять близько 4–5% усіх податків. Це властиво для Німеччини, Великої Британії, Нідерландів, Польщі.

У науковій літературі наголошується,³⁰¹ що для оцінки ступеня бюджетно-фінансової децентралізації використовують показ-

²⁹⁸ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. С. 129.

²⁹⁹ Там само. С. 130–131.

³⁰⁰ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. С. 131–132.

³⁰¹ Шевченко О. В. Бюджетно-фінансова децентралізація у контексті підвищення ефективності управління регіонами. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/april08/9.htm>

ник частки регіональних (місцевих) рівнів управління у доходах і видатках консолідованого бюджету. У більшості країн світу ці показники зростають. Відносно стабільною залишається ситуація у невеликій групі країн (Данія, Бельгія, Німеччина, Нідерланди), у деяких країнах частка бюджетів місцевих органів підвищувалась (у Іспанії, Португалії, Італії, Франції, Люксембурзі), а в деяких знижувалась (у країнах ЦСЄ, Швеції, Швейцарії, Великій Британії). Відносно зниження частки місцевих видатків у країнах ЦСЄ не може розглядатися як послаблення децентралізації, більшою мірою воно пояснюється принциповими змінами розрахунків. Що стосується країн Західної Європи, то воно пояснюється або звуженням державного сектору (наприклад, внаслідок приватизації муніципальної власності), або скороченням суспільних видатків.

Дослідники досвіду країн – нових членів ЄС зауважують³⁰², що вимоги децентралізації влади і фінансової відповідальності та передачі їх органам субнаціонального рівня з'явилися в країнах Центральної та Східної Європи давно. Так, в Угорщині у 1970–1980 рр. проводилися експерименти з децентралізації влади, об'єднання місцевих органів влади і запровадження регіональних підходів до надання суспільних послуг. Хоча ці експерименти на їхніх початкових етапах не мали особливого успіху, проте згодом, на початку 1990-х років, нагромаджений досвід дав змогу успішно завершити процес децентралізації влади під час перехідного періоду в Угорщині. У деяких центральноєвропейських країнах мала місце переуступка державних видатків. Так, у Чехії управління лікарнями було передано регіональній владі, повноваження щодо освіти, охорони здоров'я, доріг були передані субнаціональній владі у Польщі, а в Угорщині – щодо освіти.

Економічну ефективність децентралізованої бюджетної системи доводить і досвід однієї з найбільш динамічних економік Європи – Словаччини³⁰³, яка, як і Україна, менш ніж два десятиліття тому, взагалі не мала інститутів місцевого самоуправління,

³⁰² Деркач М. І. Теоретичні аспекти формування сучасної моделі фіскальної децентралізації. *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія: Економіка. 2010. Вип. 4 (2). С. 63–64.

³⁰³ Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України. *Вісник Донецького національного університету*. Серія В: Економіка і право. 2011. Вип. 2. С. 138.

а фінансові ресурси і більшість повноважень концентрувалися на рівні державної влади. Централізована система мала наслідком асиметричність розподілу ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низьку ефективність використання бюджетних коштів, лобіювання та високий рівень корупції. Після створення незалежної Словацької Республіки, країна переглянула співвідношення розподілу повноважень, відповідальності та фінансів між різними рівнями влади. Завдяки комплексу реформ місцеве самоврядування отримало реальну владу і достатні фінансові ресурси для своєї діяльності, що сприяло значному підвищенню ефективності бюджетної системи. Це уможливило відчутно мінімізувати комплекс названих проблем та створити умови для якісного динамічного економічного піднесення країни. На мікрорівні децентралізація сприяла значному покращенню якості публічних послуг (не тільки в столиці, а й у регіонах), соціально-економічного становища міст і селищ, розвитку депресивних регіонів, зростанню кількості робочих місць та, відповідно, уповільнення міграційних процесів, зумовлених економічними факторами.

Нагадаємо, що ще на початку реформи, в процесі вибору моделі децентралізації в Україні, виходячи із успішного досвіду подібних реформ у інших країнах, переважаючою була позиція, згідно із якою польська модель децентралізації є найбільш наближеною до українських реалій і досвід польських реформ може бути найбільш корисним. Після підписання у Варшаві 7 грудня 2014 р. Меморандуму про співпрацю між Україною та Польщею з підтримки реформи місцевого самоврядування команда польських експертів та відомих реформаторів була задіяна в процесі децентралізації³⁰⁴.

Що стосується законодавчого забезпечення фінансової децентралізації в Україні, зазначимо, що документом, який започаткував цю реформу, стала схвалена у 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні³⁰⁵. Метою Концепції було визначення напрямів, механізмів

³⁰⁴ Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі: аналітична записка. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsestu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf>

³⁰⁵ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р.

мів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Пізніше було прийнято Закони України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р.³⁰⁶ та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»³⁰⁷, якими було внесено ряд змін і доповнень, спрямованих на збільшення надходжень фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Після цього було ухвалено ще цілий ряд законодавчих змін, спрямованих на вдосконалення як бюджетного, так і податкового законодавства.

Зокрема, 5 лютого 2015 р. було прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики»³⁰⁸. Мета закону – створення законодавчої основи для реалізації нової державної регіональної політики, яка повинна охоплювати значно більше коло питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку.

Закон визначив основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Він містить окремий розділ IV «Фінансове забезпечення державної регіональної політики», де встановлено, що фінансове забезпечення державної регіональної політики здійснюється відповідно до Бюджетного та Податкового кодексів України, а механізми фінансування державної регіональної політики є: міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам;

№ 333-р. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>

³⁰⁶ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>

³⁰⁷ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

³⁰⁸ Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних і приватних партнерів на принципах здійснення державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій; капітальні видатки державного бюджету; державні цільові програми, у тому числі програми подолання депресивності територій; угоди щодо регіонального розвитку; програми і заходи, включаючи інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. Джерелами фінансування державної регіональної політики є: кошти Державного бюджету України, зокрема державного фонду регіонального розвитку; кошти місцевих бюджетів; благодійні внески; кошти міжнародних організацій; кошти з інших джерел, не заборонених законодавством. Фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку може здійснюватися на умовах інвестування, за умови надання гарантій, на безповоротній основі у вигляді грантів. Законом також визначено принципи фінансування регіонального розвитку, а також встановлено, що державна підтримка регіонального розвитку за рахунок коштів Державного бюджету України, зокрема коштів державного фонду регіонального розвитку, здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України. До речі, визначення меж регіонального розвитку шляхом прийняття закону про засади державної регіональної політики було передбачено Порядком денним асоціації Україна – ЄС.

Найважливішими законодавчими актами, за допомогою яких здійснюється правове регулювання місцевих фінансів в Україні, є Конституція України, Бюджетний кодекс та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Останній встановлює (ст. 61 Закону), що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону³⁰⁹. Якщо раніше ця норма була просто декларативною, то в процесі впровадження фінансової децентралізації,

³⁰⁹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (з наст. змінами). Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

починаючи з 2014 р., багато було зроблено у контексті законодавчих змін для наповнення її реальним змістом.

У науковій літературі виділяють основні функції, які виконує місцевий бюджет у будь-якій державі³¹⁰: функцію створення місцевого фонду коштів (у ході реалізації цієї функції відбувається мобілізація грошових коштів, розпис запланованих доходів і видатків з дотриманням положень бюджетної класифікації); розподільну функцію, яка зумовлена тим, що у бюджетних відносинах, які завжди виступають у вигляді правовідносин, беруть участь майже всі учасники суспільного виробництва, а за допомогою бюджету кошти розподіляються між розпорядниками та отримувачами цих коштів; функцію використання зібраних коштів на визначені завдання і мету, тобто відповідно до цільового призначення; контрольну функцію за рухом бюджетних ресурсів – реалізується безпосередньо на всіх стадіях бюджетного процесу.

В основі правового регулювання місцевих фінансів у країнах Європейського Союзу лежить Європейська хартія місцевого самоврядування³¹¹. Стаття 9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» Хартії містить положення, які повинні слугувати орієнтиром для нормотворців країн ЄС та інших країн, для яких євроінтеграція є одним із основних пріоритетів. У змісті положень зазначається: органи місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мають право на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень; обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом; принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону; фінансові системи, які становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань; захист слабших

³¹⁰ Музика-Стефанчук О. А. Цит праця. С. 73.

³¹¹ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

фінансово органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою подолання наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах власної компетенції; органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів; за можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів, надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції; для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону. Кожна держава, що гарантує місцеве самоврядування, окреслює його систему, а також його матеріальну і фінансову основу в Конституції та відповідних законах.

Для України, яка остаточно обрала шлях європейської інтеграції, ці положення є хорошим орієнтиром у процесі реформування законодавства, що регулює питання місцевих фінансів.

Зазначимо, що наповнення бюджетів є вкрай важливим завданням держави та місцевого самоврядування. Основними доходами бюджетів є податки, тому завжди на часі є пошук такої оптимальної моделі податкової системи, яка б дала можливість платникам, дотримуючись законодавства, сплачувати податки в повному обсязі, що, своєю чергою, сприяло б збільшенню бюджетних надходжень. При цьому зауважимо, що якщо податки, їх розмір, строки сплати та порядок справляння регулюються Податковим кодексом України, то розподіл надходжень від них між різними ланками бюджетної системи врегульований нормами Бюджетного кодексу України.

Наведемо деякі результати фінансової децентралізації в Україні з 2014 по 2021 р., оприлюднені Міністерством розвитку громад та територій України (станом на 7 жовтня 2021р.)³¹². Так, частка

³¹² Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 7 жовтня 2021 р. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/755/07.10.2021.pdf>

власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП України у 2014 р. становила 5,1%, у 2015 – 5,1%, у 2016 – 6,2%, у 2017 – 6,5%, у 2018 – 6,6%, у 2019 – 6,8%, у 2020 – 6,9%, а за результатами 2021 р. прогнозується 7,3%. Отже, спостерігається тенденція наповнення місцевих бюджетів більшими фінансовими ресурсами та зростання їх важливості та ваги у бюджетній системі України.

Важливо також наголосити, що подальший розвиток реформи фінансової децентралізації потребує внесення необхідних змін до Конституції України. Зазначимо, що ще у 2015 р. Президентом України було ініційовано проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»³¹³. Метою запропонованих змін було визначено відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Ці зміни відповідали установленій у ст. 2 Конституції України унітарній формі державного устрою.

Конституційні зміни щодо децентралізації влади базувалися також на Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»³¹⁴, яка акцентувала увагу на відході від централізованої моделі управління, досягненні фінансової спроможності місцевого самоврядування, реалізації принципу субсидіарності. У Стратегії наголошувалося, що пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання.

У подальші роки продовжувалися спроби підготовки та прийняття змін до Конституції, але вони не досягли бажаного успіху (зокрема, проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13.12.2019 р.³¹⁵ викликав цілий шквал критики).

³¹³ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт Закону України. Сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

³¹⁴ Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

³¹⁵ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт Закону України від 13.12.2019 р. № 2598.

На сьогодні завершено черговий етап цього процесу – закінчився півторарічний цикл позапарламентських публічних консультацій «Через консенсус до змін у Конституції України в частині децентралізації» за участю представників органів місцевого самоврядування та їхніх всеукраїнських асоціацій: Асоціації міст України, Української асоціації районних та обласних рад, Всеукраїнської асоціації громад, Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад, а також представників Офісу Президента України, Міністерства розвитку громад і територій України і Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Під час цих консультацій відбувся національний тур регіонами України, в якому взяли участь 1088 делегатів від асоціацій місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади, представників громадськості і європейських проєктів міжнародної технічної підтримки, після чого було проведено 35 раундів перемовин із представниками всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування.

За його результатами підготовлено проєкт змін до Конституції України в частині децентралізації. Він суттєво відрізняється від попереднього³¹⁶, який був критично сприйнятий представниками місцевого самоврядування і став точкою відліку для публічних консультацій.

Зокрема, змінами до ст. 142 Конституції³¹⁷ передбачено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти комунальної власності громади та спільної власності громад, місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. Місцеве самоврядування має право на достатні фінансові ресурси, якими воно може вільно розпоряджатися для реалізації своїх повноважень і які розподіляються на рівних умовах у порядку, визначеному законом.

Важливо, що цією нормою Конституції пропонується чітко встановити, що держава забезпечує співмірність фінансових

ресурсів та обсягу повноважень місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України. Повноваження, делеговані місцевому самоврядуванню, забезпечуються фінансовими ресурсами в повному обсязі. Зміна компетенції місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів. Держава компенсує витрати місцевого самоврядування, спричинені рішеннями органів державної влади. Громади мають право співпрацювати для вирішення питань, що становлять спільний інтерес, утворювати на договірних засадах у межах закону об'єднання з іншими громадами та передавати їм частину своїх повноважень для управління майном і фінансами.

Важливо зазначити, що чинною Конституцією України встановлено, що повноваження делегуються місцевому самоврядуванню законом. Запропонована нова модель конституційних змін відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування та передбачає делегування повноважень місцевому самоврядуванню рішеннями центральних органів виконавчої влади з обов'язковим 100-відсотковим забезпеченням таких повноважень фінансами.

У контексті досліджуваної тематики звернемо також увагу на сучасні тенденції розвитку законодавства у сфері управління державними фінансами в Україні.

Нагадаємо, що у 2016 р. в Україні була затверджена Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 р.³¹⁸ Метою Стратегії було визначено вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Результатом її реалізації повинна була стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги. Ця Стратегія визначила, що одним із напрямів реформування державного управління є реформа управління державними фінансами. Реалізація цього напрямку була деталізована у схваленій у 2017 р. Стра-

³¹⁶ Там само.

³¹⁷ Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проєкт тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади 29.11.2021.

³¹⁸ Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24.06.2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12. 2018 р. № 1102-р). Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>

тегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр.³¹⁹

Наступним етапом реформ стала схвалена у 2021 р. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 рр.³²⁰ Мета Стратегії – побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Результатами проведення реформи державного управління до 2025 р. повинні стати такі досягнення: забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

Стратегією реформування державного управління на 2022–2025 роки також встановлено, що її реалізація здійснюватиметься у координації з реалізацією Стратегії реформування системи управління державними фінансами шляхом узгодження завдань, заходів і строків реалізації цих Стратегій, проведення нарад і робочих зустрічей за участю представників органів, відповідальних за реалізацію передбачених заходів, обговорення питань на засіданнях Координаційної ради з питань реформування державного управління.

Важливим є те, що реформування системи державного управління в Україні повинно здійснюватися з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) та викладених у документі «Принципи державного управління». Цей документ містить систему принципів (Європейські принципи) і критерії оцінки державного управління, що базуються на основі міжнародних стандартів і вимог, а також кра-

³¹⁹ Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8.02.2017 р. № 142-р (з наступними змінами). Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>

³²⁰ Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21 липня 2021 р. № 831-р. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

сих практик держав – членів ЄС і держав Організації економічного співробітництва та розвитку. Ці Принципи були розроблені SIGMA у тісній співпраці з Європейською комісією для визначення докладних вимог до добре функціонуючого державного управління.

Зауважимо, що з 2014 р. Європейська комісія визначила обсяг реформи державного управління, що охоплює шість основних сфер. Вони такі: стратегічні рамки реформи державного управління; розробка політики та координація; державна служба та управління людськими ресурсами; відповідальність; надання послуг; управління державними фінансами. Для кожної сфери були визначені основоположні принципи.

Так, для сфери управління державними фінансами сформульовані такі принципи³²¹: уряд оприлюднює середньостроковий бюджетний план на загальнодержавному рівні, що ґрунтується на надійних прогнозах і охоплює щонайменше трирічний період. Усі бюджетні організації працюють у цих рамках; бюджет формується відповідно до національного законодавства і передбачає виділення комплексних бюджетних асигнувань, що утримуються у межах середньострокового бюджетного плану; Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) здійснює централізований контроль за виділенням коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує грошову ліквідність; існує і реалізується чітка стратегія управління боргом, завдяки якій загальний борг країни утримується у визначених межах, а вартість обслуговування боргу тримається під контролем; забезпечено прозору бюджетну звітність і контроль; правила здійснення внутрішнього контролю визначають обов'язки і повноваження, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює управління державними фінансами і державне управління загалом; кожна державна організація здійснює внутрішній контроль згідно з загальною політикою внутрішнього контролю; правила проведення внутрішнього аудиту відображають міжнародні стандарти, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює державне управ-

³²¹ Принципи державного управління. Видання 2017 р. Публікується за рішенням Карен Гілл (Karen Hill), керівника програми SIGMA. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Overview-2017-Ukrainian.pdf>

ління та управління державними фінансами загалом; кожна державна організація здійснює внутрішній аудит згідно з загальними програмними документами щодо внутрішнього аудиту відповідно до типу організації; норми щодо державних закупівель (зокрема щодо державно-приватного партнерства і концесій) приведені у відповідність до законодавства Європейського Союзу, додатково включено сфери, що не охоплюються нормативною базою ЄС, вони гармонізовані з відповідними нормами в інших країнах і належним чином впроваджуються; на центральному рівні існує інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель; система правового захисту відповідає передбаченим нормативною базою Європейського Союзу стандартам незалежності, доброчесності та прозорості і забезпечує швидкий і компетентний розгляд скарг і застосування санкцій; операції державних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінаційності, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому якомога ефективніше використання публічних коштів і оптимально використовуючи сучасні технології і методи закупівель; організації-замовники мають належну спроможність, практичні посібники та інструменти для забезпечення професійного управління повним процесом закупівель; незалежність, повноваження та організація вищої аудиторської установи визначені, захищені положеннями Конституції та законодавством і впроваджуються на практиці; Вища аудиторська установа застосовує стандарти неупереджено та об'єктивно для забезпечення високоякісних аудиторських перевірок, що мають позитивний вплив на функціонування державного сектору.

При цьому передумовами для успішних реформ у сфері управління державними фінансами визначено: дієві фінансово-бюджетні правила; чіткі національні стандарти обліку та їхня відповідність міжнародним стандартам; повнота нормативної бази щодо внутрішнього контролю; право на оскарження рішень щодо державних закупівель; відповідність методики проведення аудиту міжнародним стандартам для вищих аудиторських установ.

Аналізуючи весь спектр вищевикладених принципів можна зробити висновок про те, що їх частина вже втілена в українське фінансове законодавство. Але, на нашу думку, необхідна подаль-

ша серйозна та копітка робота для втілення всіх цих принципів у законодавство та практику фінансових відносин в Україні.

Значної уваги потребує ще один важливий документ. 17 листопада 2021 р. в Україні була схвалена Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 р.³²² Метою цієї Стратегії є побудова сучасної та ефективної системи управління інформаційними технологіями для забезпечення підтримки і подальшого цифрового розвитку ефективної та прозорої системи управління державними фінансами. Результатом її реалізації повинно стати запровадження Єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи управління державними фінансами, побудованої на інтероперабельності електронних інформаційних ресурсів з одночасним комплексним захистом інформації, дотриманням технологічної незалежності і забезпеченням обміну інформацією в режимі реального часу.

Ця Стратегія визначає напрями та завдання, спрямовані на модернізацію та розвиток ІТ-складової Міністерства фінансів України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів.

Документом встановлено, що основними стратегічними принципами розвитку інформаційних технологій у системі управління державними фінансами є принципи, сформовані на основі Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр.³²³, проведеного незалежного аудиту інформаційних технологій і вивчення міжнародного досвіду. Реалізація Стратегії здійснюватиметься відповідно до плану заходів на відповідні роки, який включає завдання та заходи згідно з пріоритетними напрямими системи управління державними фінансами за кожною стратегічною ціллю. Таких стратегічних цілей визначено шість: централізація управління ІТ шляхом впровадження єдиних

³²² Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.11.2021р. № 1467-р. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text>

³²³ Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8.02.2017 р. № 142-р (з наступними змінами).

ІТ-стандартів, розбудова Єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи управління державними фінансами; впровадження електронних послуг; реалізація першочергових проєктів для забезпечення виконання пріоритетних завдань Стратегії; унеможливлення впливу людського фактора на автоматичну обробку інформації; збереження та посилення кадрового потенціалу з дотриманням принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків з метою забезпечення підвищення рівня якості та доступності інформаційно-телекомунікаційних систем, що входять до складу Єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи управління державними фінансами; інформаційна безпека в Єдиній інформаційно-телекомунікаційній системі Системи управління державними фінансами.

Зазначимо, що цей документ встановлює деякі досі не застосовувані в Україні правила, тому його ефективність і корисність можна буде оцінювати лише по результатах його реалізації.

І, нарешті, звернемо увагу на деякі практичні проблеми, що виникають у процесі реалізації реформи фінансової децентралізації та потребують уваги та вирішення. Вони були виявлені за результатами заходів з обговорення новацій податкового та бюджетного законодавства, що проводились Асоціацією міст України та Проектом USAID «Говерла» у грудні 2021 р. у різних містах України за участю представників громад, обласних держадміністрацій, профільних міністерств, а також народних депутатів та експертів. Представники територіальних громад вказують на такі проблеми³²⁴.

1. Недофінансування делегованих повноважень. Громади відзначають проблему недостатності фінансового ресурсу на забезпечення реалізації покладених державою на місцеве самоврядування видатків і повноважень, а саме делегованих повноважень щодо забезпечення соціальних державних програм, пільгового перевезення, послуг зв'язку, утримання закладів освіти та охорони здоров'я, підвищення заробітної плати та ін. У цьому контексті загострюється питання необхідності збільшення частки податку

³²⁴ Підсумки обговорення податкового та бюджетного законодавства: АМУ звернулася до Мініфіну щодо вирішення проблемних питань громад. 22 грудня 2021 року. URL: <https://auc.org.ua/novyna/pidsumky-obgovorennya-podatkovogo-ta-byudzhetnogo-zakonodavstva-amu-zvernulasya-do-minfinu>

на доходи фізичних осіб, що зарахується до бюджетів місцевого самоврядування, а також перегляду підходів до сплати (зарахування) цього податку до бюджетів.

2. Недонадходження до бюджетів територіальних громад через відсутність контрольних і фіскальних повноважень у органів місцевого самоврядування. Бюджети територіальних громад втрачають (недоотримують) фінансові ресурси внаслідок ухилення платників податків від сплати податків та зборів. Податкові органи меншою мірою зацікавлені у адмініструванні податку на доходи фізичних осіб та місцевих податків і зборів порівняно із обов'язковими платежами до держбюджету, а у органів місцевих самоврядування відсутні дієві важелі впливу (в т ч. контрольні та фіскальні повноваження) для притягнення до відповідальності таких осіб.

3. Недосконалість системи фінансового вирівнювання демотивує органи місцевого самоврядування. Чинна система горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів місцевого самоврядування втрачає актуальність і демотивує органи місцевого самоврядування щодо збільшення обсягу зібраного на території громади податку на доходи фізичних осіб. Окрім того, в Україні не застосовується система вертикального вирівнювання, яка б збалансувала існуючі недоліки системи горизонтального вирівнювання. Також потребують актуалізації статистичні показники (бази даних), що лежать в основі розрахунків обсягів базової та реверсної дотацій.

4. Недофінансування видатків на забезпечення повної загальної середньої, дошкільної та позашкільної освіти. Це зумовлено недостатнім обсягом освітньої субвенції та відсутністю інших субвенцій та дотацій із держбюджету на фінансування дошкільної та позашкільної освіти. Окрім того, хвилю невдоволення та непорозуміння викликав перерозподіл / перегляд показників освітньої субвенції до другого читання проєкту Державного бюджету на 2022 р. у розрізі бюджетів територіальних громад, що відбувався за незатвердженою / нечинною формулою розподілу освітньої субвенції.

5. Непрозорий і суб'єктивний порядок розподілу субвенцій і дотацій, внаслідок чого громади знаходяться у нерівних умовах щодо залучення до бюджету місцевого самоврядування коштів

відповідних трансфертів. Це, зокрема, стосується додаткової дотації на здійснення переданих повноважень у сфері освіти та охорони здоров'я, субвенції на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, субвенцій на соціально-економічний розвиток територій, інфраструктурні об'єкти тощо. Відсутність за окремими «новими» субвенціями та дотаціями відповідних порядків розподілу та умов надання унеможливує планування органами місцевого самоврядування фінансового навантаження в частині подальшого співфінансування.

Також існує проблема із своєчасністю (зволіканням) розподілу субвенцій та дотацій, через що органи місцевого самоврядування: не встигають освоїти кошти трансфертів, реалізувати довготривалі капітальні інфраструктурні об'єкти; не мають можливості рівномірно планувати бюджети громад у частині державних трансфертів; відволікають власні фінансові ресурси на забезпечення виплати заробітної плати у сферах освіти та охорони здоров'я (делеговані повноваження), що негативно впливає на баланс бюджету, планування подальших видатків.

6. Недостатність у територіальних громадах фінансових ресурсів на попередження, пом'якшення та усунення наслідків забруднення навколишнього природного середовища. Надходження екологічного податку концентруються на обласному рівні, попри те, що забруднюючі підприємства розташовані безпосередньо в громадах. Як наслідок, актуалізується, зокрема, необхідність перегляду часток розподілу екологічного податку між бюджетами різних рівнів місцевого самоврядування на користь бюджетів територіальних громад.

Зазначимо, що виявлення цих проблем дає поштовх до підготовки відповідних змін до чинного законодавства, що спрямовані на зміцнення фінансової основи та самостійності місцевого самоврядування, що і є основною ідеєю фінансової децентралізації.

Наприкінці хотілося б наголосити, що розпочата у 2014 р. у рамках реформи децентралізації влади фінансова децентралізація потребує грамотного та продуманого завершення. Необхідно проаналізувати усі проблемні питання, що виявлені у процесі її впровадження, та ретельно виправити їх шляхом прийняття змін

до законодавства. Надзвичайно важливо також не втратити тих здобутків, що були досягнуті за попередні роки.

Слід також зазначити, що, незважаючи на загальну позитивну оцінку процесу фінансової децентралізації, проглядаються також і деякі її недоліки та можливі негативні наслідки, і певна їх частина, на нашу думку, може бути несприятливою для розвитку держави. Зокрема, може збільшуватися розрив в економічному розвитку окремих територій; знижуватися ефективність державного контролю за місцевими бюджетами; відбуватися недопустиме зміщення пріоритетів, коли місцеві інтереси можуть домінувати над державними; виникати спроби федералізації країни, що несе, на нашу думку, реальну загрозу її територіальній цілісності тощо.

Звертаємо також особливу увагу на те, що, надаючи фінансові ресурси та повноваження місцевому самоврядуванню, необхідно зберігати розумний баланс центрального та місцевого рівнів. Йдеться про те, що фінансова децентралізація не повинна стати основою для послаблення центральної влади нашої унітарної держави в питаннях оборони, зовнішньої політики, національної безпеки тощо, що може стати фундаментом для прихованої або реальної федералізації. На нашу думку, це прямиий шлях до розпаду держави, якого не можна допустити.

2.4. Проблеми децентралізації в умовах об'єднання територіальних громад

Останні роки ми були свідками реформи децентралізації, невід'ємною частиною якої виступав процес об'єднання територіальних громад. Підбиваючи проміжні підсумки, варто зазначити, що реформа децентралізації є одним з найбільш глобальних та успішних проєктів, реалізованих у результаті подій 2014 р. Їй притаманні свої недоліки та багато недосконалостей, пов'язаних з процедурними питаннями, однак це важливий крок, результати якого ми вже маємо можливість відчувати. Метою реформи була побудова нової системи місцевого самоврядування, шляхом зміни адміністративного-територіального устрою, у складі якого будуть новостворені об'єднані територіальні громади.

Місцеві вибори у жовтні 2020 р. стали точкою відліку в новій історії місцевого самоврядування України. Їх неможливо розгля-

дати як кінцевий етап, скоріше як перший, що передуює новим кількісним та якісним змінам. Створення однорідних адміністративно-територіальних одиниць – громад, які наділені однаковими правами та повноваженнями мало на меті побудувати ефективну, зрозумілу та зручну систему управління. Об'єднані територіальні громади неможливо автоматично розглядати як потужний елемент, з високим рівнем життя та наданням колосальних можливостей розвитку та збагачення для його мешканців, однак цей елемент відкриває широкі можливості для покращення інфраструктури території та життя в громаді.

Децентралізація має створити умови для мешканців та розвитку людського ресурсу. Населення громади має можливість самостійно обирати владу, яка наділена повноваженнями, фінансовими та майновими ресурсами вирішувати всі питання місцевого значення. Небайдужі до долі рідного села чи міста мешканці мають можливість стати лідерами змін, взяти на себе відповідальність та працювати на результат.

Гаслом реформи було проголошено, що децентралізація дає можливості. Передача повноважень, відповідальності та ресурсів від центру на місця має на меті побудову сильної держави не ззовні, а, головним чином, зсередини, яка буде стійкою до будь-яких змін і катаклізмів, що відбуваються на національному та міжнародному рівнях.

Дедалі більшої актуальності набувають питання децентралізації в умовах об'єднання територіальних громад. З одного боку, проведення перших місцевих виборів у об'єднаних територіальних громадах стало точкою відліку в історії їх розвитку, з другого – виявило багато проблем, які стосуються безпосередньо децентралізації в умовах нової дійсності. На сьогодні доводиться констатувати відсутність комплексного підходу щодо формування заходів з просторового розвитку об'єднаних територіальних громад, які ґрунтувалися б на ідентифікації проблем та подальшому пошуку взаємозв'язків, які спричинили їх виникнення, особливо в умовах коронавірусної пандемії, коли громади потрапили «у пастку» економічної, соціальної, медичної кризи³²⁵. Процес децентраліза-

³²⁵ Іванов Ю. Б., Іванова О. Ю. Коронавірус проти децентралізації: ризики та виклики розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах пандемії. *Проблеми економіки*. 2020. № 2. С. 209–215.

ції, за таких умов, уповільнився та ускладнився наявністю невирішених раніше та новоз'явлених проблем.

Місцеве самоврядування визнається 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. За такого визнання роль об'єднаних територіальних громад «особливо яскраво проявляється в умовах децентралізації публічної влади, коли територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування починають відігравати, з одного боку, конституюючу роль у становленні феномена локальної демократії, а з другого – інституційну роль як найважливіший елемент громадянського суспільства»³²⁶.

Стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування закріплює, що місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення³²⁷.

Професор Чиказького університету Р. Часкін у своїх дослідженнях зазначає, що спроможність громади, з одного боку, це взаємодія людини, організації та суспільства; з другого – капітал, існуючий у даній громаді, який може бути використаний для вирішення колективних проблем з метою покращення або підтримки добробуту цієї громади. На переконання вченого, це можливо за допомогою неформальних соціальних процесів та/або організованих зусиль особи, організації та мережі асоціацій серед них та між ними та більш широкими системами, до складу яких входить громада³²⁸.

У результаті аналізу зазначеного можна сказати, що спроможність громади залежить переважно від двох чинників: 1) соціальної складової – зусиль людини, громади, суспільства (людського

³²⁶ Баймуратов М. О. Територіальна громада: на перехресті впливу локальних і глобальних чинників. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2016. № 3. С. 72–78.

³²⁷ Європейська Хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року). *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

³²⁸ Chaskin Robert J. Defining Community Capacity: A Framework and Implications from a Comprehensive Community Initiative. *Chapin Hall Center for Children at the University of Chicago*, 1999. 40 с. URL: http://archive.instituteccd.org/uploads/iccd/documents/chaskin-defining_community_capacity.pdf

капіталу); 2) матеріальної складової – капітал та ресурси громади. Вчений акцентує увагу, що соціальна складова головним чином реалізується шляхом взаємодії індивіда, організації та мережі профільних асоціацій.

Реформа децентралізації на сьогодні є однією з ключових реформ держави це зумовлює важливість відсутності створення штучних перешкод, гальмування об'єднання територіальних громад, адже успішність і результативність цього процесу багато в чому залежатиме від обрання відповідної стратегії щодо завершення реформи³²⁹. З досягненням проміжних цілей з'являються нові проблеми та потреби, які передбачають і зміни в законодавстві, і коригування шляхів до обраної мети, а головна мета залишається незмінною.

Досі актуальним, проте невирішеним залишається питання відсутності нормативного закріплення поняття «об'єднана територіальна громада» – у Законі України «Про місцеве самоврядування» передбачена лише можливість територіальних громад об'єднуватись за умови наявності єдиного адміністративного центру. Переліку ознак або критеріїв об'єднаних територіальних громад на рівні законів не закріплено, це спричиняє постійні спори навколо питань про передачу повноважень об'єднаним територіальним громадам та їх відповідальність.

Не перший рік триває обговорення нової редакції закону про місцеве самоврядування, яка потребує, у тому числі, внесення змін до Основного Закону, що за часовими рамками є доволі тривалою процедурою, або внесення точкових змін у вже існуючий закон. Швидшими будуть точкові зміни, які дадуть розуміння основних понять, повноважень, їх класифікації. Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування під кожне надане повноваження має бути наявний ресурс на його реалізацію. Повноваження потребують такого ж самого наближення до кінцевого споживача, як і послуги, на підставі принципу субсидіарності. Фокус змін головним чином спрямований на покращення якості життя – інфраструктури, освіти, медицини, шляхів сполу-

³²⁹ Гайдар М. Є. До питання конституційно-правового врегулювання статусу об'єднаних територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 83. С. 21–28. URL: <http://www.apdp.in.ua/v83/5.pdf>

чення, транспорту³³⁰. Досліджуючи реалізацію повноважень, відкритим залишається питання статусу та взагалі наявності державних адміністрацій і районних рад, адже левова частка законодавчих ініціатив пропонують держадміністрацію залишити лише в місцях наявності центральної влади, в інших випадках будуть виконавчі комітети у складі органів місцевого самоврядування, а районі ради взагалі ліквідувати. Наведені законодавчі неузгодженості сприяють виникненню додаткових проблем децентралізації в умовах об'єднання територіальних громад.

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у розділі III визначено форми державної підтримки, фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад.

На виконання положень ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 8 квітня 2015 року № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»³³¹. Зазначена Методика стала основою для об'єднання територіальних громад, започаткованого як добровільний процес, а завершеного в адміністративному порядку.

Децентралізація в умовах об'єднання територіальних громад ґрунтується за загальноправових і спеціальних принципах, серед яких, зокрема, варто виділити верховенство права, законність, пріоритет прав людини, поєднання державних і місцевих інтересів, колегіальність, субсидіарність та відповідальність.

Формування ефективного місцевого самоврядування та нової оптимальної системи влади в умовах об'єднання територіальних громад можливе шляхом реалізації таких заходів:

- закріплення реформи децентралізації та територіальної організації влади шляхом внесення змін до Основного Закону;
- розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчими органами влади, з урахуванням особливос-

³³⁰ Корнієнко О. Децентралізація та реформування ОТГ – що готує закон про місцеве самоврядування містам та селам. 01.06.2021. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/882-detsentralizatsiya-ta-reformuvannya-otg--scho-gotuye-zakon-pro-mistve-samovryaduvannya-mistam-ta-selam>

³³¹ Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p#Text>

тей діяльності територіальних органів виконавчої влади на основі принципу субсидіарності та нового територіального устрою;

– збалансування видаткової та дохідної частини бюджетів об'єднаних територіальних громад на виконання власних та делегованих повноважень;

– реорганізації та переформатування місцевих державних адміністрацій, їх відповідність вимогам на виконання нових повноважень – забезпечення законності та правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина, виконання загальнодержавних і регіональних програм, координаційне забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади на місцях, наглядова діяльність за законністю актів органів місцевого самоврядування;

– запровадження та розвитку нових форм міжмуніципального співробітництва, серед яких договори про співробітництво між об'єднаними територіальними громадами, створення міських агломерацій;

– забезпечення прозорості та відкритості адміністрування місцевих податків та зборів органами місцевого самоврядування;

– розвитку прямих і непрямих форм місцевої демократії та створення сприятливих умов для залучення мешканців громади до прийняття управлінських рішень;

– запровадження діяльності Єдиного державного реєстру актів органів місцевого самоврядування в рамках виконання нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України»³³².

Завдання реформи доволі амбітні, однак це в жодному випадку не свідчить про неможливість їх виконання. З новими завданнями з'являється багато нових повноважень та можливостей.

Об'єднаним територіальним громадам надано нові інструменти забезпечення економічного розвитку, окрім нових фінансових можливостей, варто виділити право на зовнішні запозичення, обрання на власний розсуд фінансових установ з обслуговування місцевих коштів – власних надходжень бюджетних установ та коштів, спрямованих на розвиток територій.

³³² Реформа децентралізації. Урядовий портал.

Врегульовано повноваження в одній з найбільш корумпованих сфер – архітектурно-будівельного контролю. Органам місцевого самоврядування передані повноваження та надана можливість самостійно визначати містобудівну політику та сприяти удосконаленню містобудівного законодавства.

Прийнято низку земельних законів, які передбачають децентралізацію повноважень і надання громадам права самостійно розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Прийнято закони, якими передано повноваження центральних органів виконавчої влади з реєстрації нерухомості, бізнесу, місця реєстрації особи на рівень громад.

Триває робота над законопроектами, покликаними чітко розмежувати повноваження у сферах освіти, охорони здоров'я, соціально-економічній, розвитку навколишнього середовища, туризму, інфраструктури між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на кожному з територіальних рівнів адміністративно-територіального устрою держави.

У вирішенні проблем децентралізації в умовах об'єднання територіальних громад велика підтримка надається від іноземних урядів і міжнародної спільноти загалом. Станом на сьогодні багато проектів уже реалізовано, частина ще тривають, однак допомога відчувається вже суттєва. У рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр. реалізується програма «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» (програмою вже здійснено велику кількість заходів, з метою підвищення рівня послуг, які надаються об'єднаними територіальними громадами); Шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (допомога надається за трьома основними напрямками: фінансова децентралізація, децентралізація у сфері освіти, комунікація реформ³³³); програма DOBRE (п'ятирічний проект Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) вартістю \$50 мільйонів «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність»), яка працює в 7 областях: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській та Тернопільській, Міжнародні експертні обговорення «Розширення прав та можливостей громад. Розбудова стійких і

³³³ Шведсько-Український проект «Підтримка децентралізації в Україні» URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/en/project/sweden>

сталих органів місцевого самоврядування», організовані програмою «U-LEAD з Європою».

Важливе місце в реформі децентралізації на сьогодні відводиться проекту «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» («Говерла») від USAID. Зазначений проект має на меті сприяти Уряду в просуванні реформи децентралізації, надання підтримки органам місцевого самоврядування в її реалізації, посилення їх спроможності, ефективності та провадження діяльності на основі постійного звітування про свою діяльність.

«Говерла» – один з найбільших проектів у галузі децентралізації та місцевого самоврядування з бюджетом 74 млн доларів США, який діятиме з березня 2021 по березень 2026 р.

Підтримка передбачає сприяння здійсненню трансформаційних перетворень на місцевому рівні, посилення спроможності органів місцевого самоврядування та його посадових осіб здійснювати відповідні повноваження.

Серед цілей проекту можна виділити збільшення інституціоналізації та ефективності системи місцевого самоврядування, а також створення механізмів, що уможливають громадянам брати активну участь та відігравати вагомий роль у місцевому самоврядуванні.

Внесок міжнародних інституцій у розвиток місцевого самоврядування в Україні є значним. Безперечно, програми та проекти, які запроваджуються міжнародними організаціями, позитивно впливають на створення об'єднаних територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування. Також неможливо не відмітити фінансову підтримку даних програм і проектів, що сприяє новим можливостям і розробкам у даній сфері, оскільки фінансовий аспект є одним з основних аспектів, які впливають на успішну діяльність територіальної громади.

Багато вітчизняних проектів приділяють увагу та надають допомогу і фінансування у вирішенні проблем децентралізації. Як приклад можна розглянути проект «Підйом!», реалізований агропромходдингом «Астарт-Київ», Міжнародним жіночим клубом, Глобальним договором ООН в Україні, благодійним фондом «Повір у себе» та Українською академією лідерства. Проект об'єднав понад 120 молодих представників сільської місце-

вості з Київської, Львівської, Полтавської та Харківської областей. Проект «Підйом!» – це майстерня лідерства та проектного менеджменту для молоді, метою створення є активізація сільської молоді до прийняття активної участі та ініціатив у житті власних громад, шляхом виховання лідерських навичок, проектного мислення та досвіду впливу на навколишній світ через реалізацію власних проектів. Майданчики для навчання були надані осередками Української академії лідерства за результатами якого, 11 найкращих проектів отримали гранти на реалізацію.

Президентська програма «Нове село» головним чином має на меті створити нову візію українського села, провідне місце в якій відводиться реалізації інфраструктурних проектів. Водночас триває робота над новою редакцією закону про державний фонд регіонального розвитку, який має на меті підтримку головним чином сіл та селищ, де існує гостра необхідність у коштах³³⁴. Бажано збалансувати бюджети та вирівняти податкоспроможність територій об'єднаних територіальних громад, які будуть конкурентними між собою, і фактор місцевості – міська або сільська, не має відігравати жодного значення.

Незмінним залишається те, що в українських селах, де проживає декілька сотень жителів, місцевий бюджет є замалим для створення необхідної інфраструктури, для забезпечення належного рівня життя громадян. Постійна залежність органів місцевого самоврядування від міжбюджетних трансфертів з боку держави не сприяє розвитку децентралізації. На сьогодні є близько 700–800 неспроможних громад, що пройшли укрупнення, але все одно потребують додаткових ресурсів, які можна отримати через податкові коригування, земельні ресурси.

Водночас є громади, що переводять кошти профіциту до державного бюджету шляхом надання реверсної дотації, що жодним чином не свідчить про високий рівень добробуту громади. Розвинені об'єднані територіальні громади при виконанні повноважень головним чином мають спиратися на базову дотацію.

У ХХІ ст. світовою тенденцією є втрачання значення географічних чинників для визначення конкурентоспроможності регіонів,

³³⁴ Корнієнко О. Децентралізація та реформування ОТГ – що готує закон про місцеве самоврядування містам та селам. 01.06.2021.

через підвищення мобільності ресурсів, а також інклюзивності економік окремих регіонів.

Існує думка, що поняття дієздатності громад, яке у стандартних адміністративних процедурах традиційно описується забезпеченістю відповідними ресурсами та здатністю ефективно використовувати публічні кошти, має бути розширене до масштабів інтегральної характеристики спроможності громади до стратегічного розвитку на основі задіяння усіх доступних (централізованих і децентралізованих, публічних і приватних) ресурсів³³⁵.

Слід зазначити, що в Україні розширення інтегральних характеристик спроможності громади до стратегічного розвитку можливе лише за умови створення на практиці спроможних фінансово та інфраструктурно об'єднаних територіальних громад, оскільки не можна говорити про стратегічний розвиток за відсутності необхідної інфраструктури для нормального функціонування об'єднаної територіальної громади.

За рік існування об'єднаних територіальних громад важко зробити однозначні висновки – укрупнення привело до бажаної спроможності чи необхідно шукати інші шляхи її напрацювання. Проаналізуємо докладніше процес об'єднання територіальних громад.

Об'єднання територіальних громад започатковувалося як добровільний процес, але завершений він був у 2020 р. адміністративним (примусовим) шляхом. Аналогічну ситуацію можна спостерігати в багатьох країнах Європи та світу, однак на практиці вона може привести до того, що склад об'єднаних територіальних громад буде ще неодноразово змінюватися, тому говорити, що місцеві вибори 2020 р. поставили крапку в цьому процесі зарано та недоцільно. Процесу об'єднання передували дослідження та аналіз стану громад на відповідність критеріям спроможності, що визначені у Методиці формування спроможних територіальних громад.

Об'єднання територіальних громад відбувалося на основі застосування критеріїв, визначених у Методиці, багато з яких застосовувалися неоднозначно, що на практиці призвело до проблем децентралізації в новостворених громадах. Розглянемо докладні-

³³⁵ Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ: 2019. 115 с.

ше п. 7 Методики, який передбачає оцінку рівня спроможності на основі соціально-економічних показників, серед яких:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- чисельність учнів, які здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади³³⁶.

Для кожного з критеріїв визначається його числовий показник (індекс) та обраховується залежно від одиниці виміру критерію (наприклад, чисельність населення до 3 тис. осіб – 0,3; від 3 до 7 тис. осіб – 0,6; понад 7 тис. осіб – 1). Аналогічним шляхом наведені індекси для інших критеріїв (Додаток 2 до Методики). Визначені індекси з математичної точки зору не є обґрунтованими та такими, що в підсумку дадуть змогу визначити реальний індекс спроможності громади. Загальний рівень спроможності обчислюється шляхом додавання індексів усіх п'яти критеріїв і для низького рівня спроможності становить – від 1,5 до 2,1, середній – від 2,2 до 3,8 і високий від 3,9 до 5. Розглянемо ситуацію, коли індекс спроможності становить 2,5 і складається з 0,3 – чисельність населення, 0,3 – чисельність учнів, 1 – площа об'єднаної територіальної громади, 0,3 – індекс податкоспроможності, 0,6 – частка місцевих податків та зборів у дохідній частині бюджету громади, у результаті за розрахунками Методики така громада належить до середнього рівня спроможності.

На хибності розрахунків щодо розміру інтервалу між типами спроможності наголошує П. Остапенко, який зазначає, що величина інтервалу для територіальних громад із низькою спроможністю становить (2,1–1,5) – 0,6; величина інтервалу для територіальних громад із середнім рівнем спроможності становить (3,8–2,2) – 1,6, що більше понад у 2,5 раза від величини інтерва-

³³⁶ Методика формування спроможних територіальних громад: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p#Text>

лу територіальних громад із низькою спроможністю; а величина інтервалу для територіальних громад із високим рівнем спроможності становить (5–3,9) – 1,1, що менше, ніж для попереднього інтервалу, але майже вдвічі більше, ніж для першого інтервалу³³⁷. Обґрунтування визначення такого розміру інтервалу для кожного з типів спроможності в Методиці не наведено, з чого виникає логічне питання, чи дає змогу він визначити реальний рівень спроможності громади?

Зазначеним способом прорахунку на сьогодні в Україні створено 610 (42,4%) громад з високим рівнем спроможності, 817 (56,8%) з середнім рівнем спроможності та лише 11 (0,8%) з низьким рівнем спроможності³³⁸. У результаті застосування Методики маємо хибні розрахунки, які не відповідають реальному стану речей та рівню спроможності громад.

Пункт 9 Методики закріплює, що межі території спроможної територіальної громади визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу. Розглянемо ситуацію об'єднаної територіальної громади, в якій сталася ситуація, що спричинила конфлікт межі населених пунктів, що стали частинами різних громад. На Тернопільщині утворено Заводську об'єднану територіальну громаду, до складу якої увійшла Угринська сільська рада, на землях якої проживають понад 400 мешканців, які зареєстровані за м. Чортків, уже Чортківської об'єднаної територіальної громади. Наведене непорозуміння не дає змоги вводити в експлуатацію об'єкти будівництва, у зв'язку з чим мешканці зверталися до голови Заводської громади, що вони бажають приєднатися до Чортківської громади, наслідком чого має стати відчуження земель, однак, як свідчить практика, громада не згодна передавати землі, навіть задля задоволення потреб та інтересів мешканців. Питання залишається актуальним і невирішеним станом і на сьогодні.

Непорозуміння виникають щодо застосування і п. 10 Методики, про нерозривність території об'єднаної територіальної громади. За попередніми оцінками, понад 60 територій об'єднаних територіальних громад мають анклав / ексclave у своєму гео-

графічному розташуванні. На території Новоолександрівської об'єднаної громади знаходиться селище Авіаторське з міжнародним аеропортом «Дніпропетровськ», яке не належить до зазначеної громади, а є анклавом міста Дніпро. І таких прикладів по Україні безліч.

З плином часу доводиться констатувати, що в Методиці були охоплені не всі критерії, що дійсно надають змогу визначити спроможність громади, що безпосередньо впливає на процес децентралізації. Доцільним є врахування додаткових розрахункових показників фінансової та інфраструктурної спроможності. Виокремлення додаткових розрахунків зумовлено зазначенням у Методиці, що «формування спроможних територіальних громад здійснюється: з урахуванням розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць; фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць» (п. 3 Методики). Однак роз'яснення як на практиці визначити такі показники документ не передбачав.

Додаткові розрахунки можна поділити на дві відповідні групи³³⁹: показники інфраструктурного розвитку та фінансового забезпечення.

З метою визначення рівня розвитку інфраструктури запропоновано включити наявність на території об'єднаної територіальної громади таких закладів: середньої освіти I–III ступенів, дошкільної освіти, центрів надання адміністративних послуг, пожежних депо, амбулаторій, закладів вторинної медичної допомоги. Відсутність у громаді одного або декількох з перелічених закладів впливає на її спроможність і, як наслідок, на можливість надання послуг населенню та реалізацію наданих повноважень. Понад 50% об'єднаних територіальних громад не мають власних ЦНАПів і закладів вторинної медичної допомоги. Склалася ситуація, що передані повноваження, права та обов'язки (в рамках реформи децентралізації) однакові, а інфраструктура для належної реалізації різноманітна.

Врегулювання проблеми віддаленості суб'єктів надання адміністративних і соціально-культурних послуг від місць проживання населення потребує в першу чергу створення належних доріг з

³³⁷ Остапенко П. Критерії спроможної громади: досвід України. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13922?page=2>

³³⁸ Там само.

³³⁹ Остапенко П. Критерії спроможної громади: досвід України.

твердим покриттям на території всієї держави, що є проблемою протягом усього часу існування незалежної України. А також для забезпечення зон доступності потенційних адміністративних центрів варто створити розгалужену транспортну розв'язку, яка надавала б можливість жителям об'єднаної територіальної громади безперешкодно потрапляти до адміністративного центру.

Для прогнозного аналізу фінансового забезпечення необхідно розглянути такі складові:

- індекс доходів бюджету – коефіцієнт, який для спроможної громади має становити не менше показника 0,3 та забезпечувати виконання власних та делегованих повноважень (за прогнозними показниками станом на 2021 р. понад 4% громад мають індекс нижчий від зазначеного);

- частина видатків на виплату заробітної плати для працівників місцевого самоврядування – чим більше коштів витрачається на утримання посадових осіб місцевого самоврядування, тим менше скеровано на розвиток інфраструктурної складової, якщо така частина становить понад 20% видатків, то це свідчить про недосягнення фінансової децентралізації (за попередніми розрахунками, у 2021 р. кількість територіальних громад, що перевищать зазначений показник, становитиме понад 24%);

- частина базової дотації в дохідній частині бюджету якщо становить понад 50%, то таку територіальну громаду неможливо вважати самостійною, оскільки без фінансової допомоги держави вона неспроможна виконувати свої повноваження (за попередніми розрахунками, у 2021 р. базова дотація в розмірі, що перевищує 50%, передбачена для понад 6% об'єднаних територіальних громад і ще для 16% – у розмірі від 20 до 50% дохідної частини місцевого бюджету)³⁴⁰.

Фінансові складові відіграють вагомий роль у можливості громад самостійно виконувати свої функції та покладені на них повноваження і, як наслідок, вважатися спроможною та бути самостійною одиницею.

Фінансова спроможність територіальної громади відкриває багато перспектив для реалізації та провадження різноманітних соціальних, економічних і культурних проєктів, які, своєю чер-

³⁴⁰ Остапенко П. Критерії спроможної громади: досвід України.

гою, забезпечують права людини, яка є мешканцем відповідної громади. Самодостатність об'єднаних територіальних громад забезпечить зростання рівня зайнятості населення за місцем проживання, запобігатиме відтоку населення у міста та закордон. Фінансова спроможність виступає запорукою сталого розвитку громади, в якій людина та її права не лише проголошуються найвищою цінністю, а дійсно ними є.

Низький рівень фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад і проблеми, що виникають у зв'язку з цим, мають вирішуватися головним чином за рахунок перерозподілу повноважень і відповідальності в рамках децентралізації. Відкритим залишається питання передачі ресурсів на території громади в її власність, побудова податково-бюджетних відносин таким чином, щоб об'єднані територіальні громади мали можливість для самофінансування (основну частину надходжень будь-якого бюджету становлять податки та збори).

Степанецька громада Черкаської області очолює рейтинг об'єднаних територіальних громад, які завдяки об'єднанню підвищили свою фінансову спроможність. До об'єднання спільний бюджет 17 сіл становив 9 млн грн, а зараз збільшився майже у 10 разів. Основними наповнювачами місцевих бюджетів є підприємства, які працюють на території громади³⁴¹.

Цікавим для запозичення Україною є словацький досвід, який є яскравим прикладом сприяння держави наповненню місцевих бюджетів у максимально можливих обсягах, що позитивно впливає на спроможність місцевої публічної влади. Так, О. Матвеева зазначає про існування в Словаччині таких фінансових інституцій місцевого самоврядування, як регіональні фондові біржі, муніципальні банки, муніципальні страхові компанії³⁴².

В Україні взагалі відсутні такі інститути на муніципальному рівні, що підвищує науковий інтерес до можливості запровадження, зокрема, муніципальних банків та муніципальних страхових компаній задля збільшення власних інвестиційних коштів.

³⁴¹ Книга успіхів. Короткі історії про те, як децентралізація впливає на життя громад: Видання підготовлено в рамках Проєкту USAID ПУЛЬС. Київ, 2019. 44 с.

³⁴² Матвеева О. Ю. Напрями інституційного розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. *Держава та регіони: Сер. «Державне управління»*. Запоріжжя: КПУ, 2012. № 2. С. 10–16.

Залучення інвестицій в об'єднану територіальну громаду необхідне в першу чергу для впровадження інноваційних складових у різних сферах економіки та соціально-культурного розвитку територій, заміщення ними застарілих, малопродуктивних виробництв, продукція яких не є конкурентоспроможною³⁴³.

Вивчаючи перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаної територіальної громади на прикладі Херсонської області, А. Руснак акцентує увагу, що з метою забезпечення сталого розвитку громад основними напрямками діяльності місцевих органів влади в інвестиційному процесі мають бути застосовані такі практичні заходи:

- 1) поширення інформації про привабливість території для інвесторів шляхом розміщення реклами, білбордів, презентацій;
- 2) формування на рівні громади відкритої бази даних інвестиційних та інноваційних проектів, ресурсів, нерухомості, кадрів, які в подальшому можуть бути задіяні під час реалізації;
- 3) співпраця з місцевими ЗМІ та громадськими організаціями;
- 4) співробітництво з оточуючими регіонами;
- 5) поширення серед населення культури участі в ярмарках, виставках та забезпечення їх проведення на території об'єднаної територіальної громади або підтримка в участі за межами об'єднаної територіальної громади;
- 6) інформування та забезпечення участі громади в реалізації цільових державних регіональних програм;
- 7) інформування потенційних інвесторів щодо можливості спрямування коштів на соціальні та економічні потреби громади, збереження існуючої інфраструктури, розміщення нових виробництв і послуг, створення додаткових робочих місць³⁴⁴.

Питання спроможності громад буде актуальним тоді, доки в повному обсязі не буде завершено реформу децентралізації. Враховуючи показники Методики Міністерства розвитку громад та територій України та додаткові показники, можна визначити рівень спроможності громади та її відповідність критеріям, у результаті сукупності певної кількості невідповідностей (наприклад, понад

³⁴³ Council of Europe Programme (2018). «Decentralization and Local Self Government Reform: Results of the second wave of sociological survey». URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analitichnyi>

³⁴⁴ Руснак А. В. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2018. № 6. С. 22–27.

3) приймати рішення в індивідуальному порядку щодо таких громад – приєднання до спроможних сусідів або додаткові дотації та прийняття необхідних організаційно-управлінських рішень. Адже ситуація, що існує на сьогодні у площині спроможності громад, потребує вирішення та унеможливає очікування щодо однорідного та збалансованого розвитку територій.

Проблема пов'язана з невизначеністю статусу об'єднаних територіальних громад в адміністративно-територіальному устрої особливо гостро постала під час передачі повноважень, майна та визначення меж територій.

Децентралізація та об'єднання територіальних громад, які розпочалися понад 7 років тому з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні³⁴⁵, привели до довгоочікуваних змін на базовому та районному рівнях. Підтримання обраного темпу на практиці виявилось складним, адже в правовому полі провідним документом є Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», який скасувати, не порушуючи норми Конституції України, не вбачається можливим.

Представники влади, політики, науковці та пересічні громадяни – всі усвідомлюють, що децентралізація має продовжуватися та всі подальші реформаторські процеси мають відбуватися в рамках правового поля, що зумовлює необхідність внесення змін до Основного Закону та прийняття профільного закону. Зміни до Конституції України мають закріпити здобутки децентралізації, обґрунтувати з правової точки зору нові реалії в адміністративно-територіальному устрої країни, відкрити шлях та надати можливості для подальшого розвитку громад і територій, забезпечити добробут населення. Зазначені зміни належать до компетенції вітчизняних парламентарів, однак політична заангажованість і низка суб'єктивних та об'єктивних чинників ускладнюють втілення задумів у життя³⁴⁶. Ініціатива щодо законопроекту № 4664

³⁴⁵ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р.

³⁴⁶ Нагребецька І. можливе в межах можливого. Нотатки з круглого столу «Адміністративно-територіальний устрій: нові реалії та правила». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14042>

про адміністративно-територіальний устрій була прийнята неоднозначно, однак усі погоджувалися, що це хоча б перший крок у напрямі формування законодавчого масиву в зазначеній площині. Профільний закон має забезпечити продовження цілісної, незворотної та скоординованої реформи та унеможливити суперечності в питаннях адміністративно-територіального устрою в результаті об'єднання територіальних громад.

Так, Верховний Суд розглянув справу № 820/6381/15 у контексті вимог «Про добровільне об'єднання територіальних громад» про права позивача як мешканця міста Люботина та члена відповідної територіальної громади, які впливають на умови здійснення об'єднання, визначеності меж об'єднаної територіальної громади по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єднуються. На момент звернення позивача до суду в червні 2015 р. питання меж міста Люботина, у контексті предмета спору, Постановою Верховної Ради України від 3 лютого 1993 р. за № 2982-ХІІ не вирішувалось, що, своєю чергою, послугувало підставою звернення до суду³⁴⁷.

Правова проблема у цій справі полягала в тому, що, за твердженням позивача, Люботинській міській раді, крім міста Люботина, підпорядковані чотири населені пункти, зокрема селища Байрак, Караван, Коваленки, а також село Смородське, які пов'язані єдиними комунікаціями, тоді як місто Люботин Харківської області як місто обласного підпорядкування в адміністративно-територіальній площині фактично залишилось у тому вигляді, як воно мало у складі Харківської районної ради народних депутатів Харківської області, будучи містом районного підпорядкування.

Справа розглядалась адміністративними судами неодноразово.

Постановою Харківського апеляційного адміністративного суду від 14 червня 2016 р. залишено без змін, постановою Верховного Суду від 24 липня 2019 р. адміністративний позов задоволено частково, а саме: зобов'язано Люботинську міську раду вчинити дії щодо подальшого визначення меж і територій адміністративного устрою міста Люботина, передбаченого чинним законодавством.

³⁴⁷ Постанова Верховного Суду у складі суддів Касаційного адміністративного суду від 24.07.2019 у справі № 820/6381/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83243922>

Верховним Судом було досліджено питання зміни меж адміністративно-територіальних одиниць у контексті затвердження проектів землеустрою щодо встановлення або зміни таких меж.

При цьому Верховний Суд у своїй постанові зазначив про те, що суд не може перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування, а з урахуванням предмета спору при реалізації рішення про визначення статусу міста Люботина як міста обласного підпорядкування обов'язок у частині визначення меж міста покладається саме на Люботинську міську раду³⁴⁸.

Рішення у цій адміністративній справі демонструє одну з проблем, що виникла у жителів територіальної громади в процесі добровільного об'єднання територіальних громад через застарілість адміністративно-територіального устрою.

Реформу децентралізації не зупинити: процес незворотний, реальність свідчить про відсутність чітких правил і гостру необхідність актуалізації законодавства за умов нового адміністративно-територіального устрою. Законопроект № 4664 викликає багато дискусій і низка питань взагалі залишається невирішеною, серед яких питання територіальних громад як елементів адміністративно-територіального устрою, їх, статус, завдання, повноваження та всі процедурні питання, пов'язані з їх функціонуванням. Законодавчі зміни мають слугувати перетворенню територіальних громад на спроможні спільноти, в яких громадяни матимуть можливість отримати повний спектр необхідних адміністративних послуг і в яких вони будуть забезпечені комфортними умовами проживання³⁴⁹.

Серед основних проблем впровадження децентралізації також варто наголосити на неузгодженості повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчими органами, відсутність чіткого відмежування функцій і повноважень на рівні рад об'єднаних територіальних громад і районних державних адміністрацій та рад. Досі відсутній механізм, який дає змогу перерозподіляти районний бюджет, з урахуванням створених на його

³⁴⁸ Постанова Верховного Суду у складі суддів Касаційного адміністративного суду від 24.07.2019 у справі № 820/6381/15.

³⁴⁹ Нагребецька І. можливе в межах можливого. Нотатки з круглого столу «Адміністративно-територіальний устрій: нові реалії та правила».

території об'єднаних територіальних громад. У 2019–2020 рр. об'єднані територіальні громади, що були створені всередині року, були змушені реалізовувати свою діяльність у рамках бюджетів, затверджених районною радою³⁵⁰.

Розподіл бюджетних повноважень, закріплений у Бюджетному кодексі, продемонстрував на практиці свою неефективність, супроводжувався бюджетними розтратами та зловживаннями, що стали причиною зменшення довіри до влади, як на місцевому, так і державному рівнях.

Досі відбувається передача повноважень організаційним структурам, які були створені за результатами місцевих виборів – виконавчі комітети, інститут старост³⁵¹. Одночасно з організаційними вирішуються і владно-майнові питання – перехід на прямі міжбюджетні відносини об'єднаних територіальних громад з державним бюджетом, передача об'єктів районної власності в комунальну власність об'єднаних територіальних громад (процес майже завершений). Станом на 2021 р. діє розширена податкова база для місцевих бюджетів – окрім місцевих податків і зборів та відрахувань від загальнодержавних податків, додано 60% податку на доходи фізичних осіб, що справляється на відповідній території.

У минулому році пріоритетним напрямом діяльності було створення шляхом об'єднання громад, то на поточний рік у пріоритеті – наповнення місцевого самоврядування новими повноваженнями або переформатування існуючих. Уряд на постійній основі проводить моніторинг реформи децентралізації, що дає змогу відстежувати основні пріоритети.

З 01.08.2021 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост», яким передбачено, що сільські, селищні, міські ради у тримісячний термін мають забезпечити утворення старостинських округів³⁵². Прямої норми, яка містить відповідальність

³⁵⁰ Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 19, част. 1. С. 46–50.

³⁵¹ Бублик М. Із виборами в територіальних громадах завершився перший етап реформи децентралізації. Нині триває другий, більш змістовний. 23.09.2021. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3320642-maksim-tkac-kerivnik-regionalnogo-ofisu-programi-ulead-z-evropou-v-doneckij-oblasti.html>

³⁵² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14.07.2021р. № 1638-IX.

за невиконання, не передбачено, тому і процес рухається доволі повільно.

Остаточо не вирішеним залишається питання визначення повноважень, які залишаються за районними державними адміністраціями, районними радами та місцевими адміністраціями.

На сьогодні одним із найбільш важливих законопроектів, який безпосередньо вплине на децентралізацію в умовах об'єднаних територіальних громад, є проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні, який готовий до розгляду у другому читанні, незважаючи на постійні перепони та доопрацювання.

До основних повноважень місцевих державних адміністрацій належать, зокрема, координаційні повноваження; повноваження із забезпечення законності; окремі повноваження місцевого самоврядування.

Так, координаційні повноваження головним чином полягають у забезпеченні координації діяльності між територіальними органами центральних органів виконавчої влади між собою та з відповідними районними та обласними радами і іншими органами місцевого самоврядування на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Повноваження у сфері забезпечення законності поширюються головним чином на дотримання норм законодавства, прав і свобод людини та громадянина, контроль за виконанням зазначеного радами всіх рівнів, їх виконками та головами.

Окремі повноваження місцевого самоврядування головним чином спрямовані на виконання соціально-економічних, культурних та інших цільових програм, рішень відповідної ради, а також виконання власних та делегованих відповідною радою повноважень.

Законопроект містить деталізацію повноважень кожної з зазначених груп, що має усунути дублювання або навпаки – незакріплення якоїсь групи повноважень, адже реформа децентралізації та об'єднання територіальних громад їх значною мірою змінила.

Районні державні адміністрації забезпечуватимуть законність у діяльності органів місцевого самоврядування шляхом:

– аналізу, узагальнення та оприлюднення практики застосування законодавства сільськими, селищними, міськими, районними у місті радами, їх виконавчими органами, наданням відповідної інформації щодо забезпечення законності;

– взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими юридичними та фізичними особами;

– наданням сільським, селищним, міським, районним у місті радам та їх виконавчим органам консультації щодо забезпечення законності;

– здійснення перевірки актів відповідних сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їх виконавчих органів на відповідність Конституції та законам України;

– застосування заходів із забезпечення законності щодо актів сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів;

– виконання доручень органу із забезпечення законності центрального рівня³⁵³.

Головне завдання районних державних адміністрацій – забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування. Раніше їм належала провідна роль, а у випадку прийняття законопроекту належатиме допоміжна роль з елементами аналітичної діяльності.

Взаємодія між органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями має відбуватися на засадах взаємодії для досягнення спільного результату, а не, як це було раніше, кожна інституція працює на власний результат. Більшість повноважень щодо забезпечення гарантованих державою послуг (освітні, медичні, культурні, соціальні) перейшли до громад. Слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до секторальних реформ, зокрема медичної, освітньої, реформи адміністративних послуг та соціальної політики, також виявилася проблемою. Децентралізація була тісно пов'язана із реформами, для запровадження яких на рівні об'єднаних територіальних

³⁵³ Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: Проект Закону, реєстраційний № 4298 від 30.10.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

громад доводилося приймати непопулярні рішення, наприклад, закривати малокомплектні школи у зв'язку з оптимізацією та підвищенням якості освітніх послуг; реформа системи охорони здоров'я також не завжди була синхронізована із децентралізацією. Ці реформи, які від початку мали бути частиною однієї комплексної стратегії, проводилися окремо. Крім того, давалася ознака недостатньої координації між установами на центральному рівні. Зазначене свідчить про нескоординованість дій між ОМС та адміністраціями. Держава, в особі адміністрацій, зобов'язана стежити за дотриманням стандартів надання послуг та впровадження реформ.

Проблеми децентралізації в умовах об'єднаних територіальних громад не минули і ювенальну юстицію. Назріла гостра необхідність налагодження якісної роботи підрозділів у справах дітей. Раніше зазначене питання належало до компетенції районних адміністрацій. До 2021 р. при районних адміністраціях працювали служби у справах дітей, вони проводили профілактичні заходи щодо правопорушень серед неповнолітніх, сприяли захисту їх прав, свобод та законних інтересів, вели облік сімей, що потребують допомоги. Після об'єднання територіальних громад вони продовжують працювати, однак в урізаному складі, і на місцях (у громадах) створювати служби не поспішають, хоча вони передбачені на обох рівнях.

На сьогодні виникла ситуація, що територіальні громади не бажають створювати служби у справах дітей, питання стає настільки категоричне, що готові його обстоювати в суді³⁵⁴. Зазначеними діями ради позбавляють дітей права на безпеку й захист їхніх прав. У разі виникнення ситуації «домашнього насильства» або «залишення дитини в небезпеці» вона може звернутися до поліції, яка зобов'язана відреагувати та провести розслідування, але як допомогти постраждалій дитині, де надати їй притулок, якщо відсутні кімнати безпеки та кризові центри?

Дослідження проблем децентралізації в умовах об'єднання територіальних громад свідчить про їх різноманітний спектр, що зумовлено великою кількістю факторів, які впливають на цей

³⁵⁴ Міщенко А. Чому децентралізація вдарила по дітях. URL: https://m.censor.net/ru/blogs/3299702/chomu_detsentralizatsiya_vdaryla_po_dityah?fbclid=IwAR3Qv3wjLsjeBufuTWYj9_vhBRBQaM-3QWWDHxMoU218j_AtZn5ED8OB5XY

процес. Тісний зв'язок можливо простежити, аналізуючи проблеми розвитку, яких зазнали об'єднані територіальні громади в умовах децентралізації, які набули загострення в тому числі під час пандемії коронавірусу, серед яких:

- зменшення податкових надходжень до місцевих бюджетів через зменшення обсягів, а в деяких випадках – взагалі припинення, головним чином підприємницької діяльності та сплати податків з доходів фізичних осіб;
- збитки, яких зазнали підприємства, призвели до зменшення частки підприємництва як діяльності, в окремих випадках – до банкрутства;
- збільшення кількості безробітних громадян, наслідком чого стала масова еміграція, з метою працевлаштування;
- ускладнення реалізації державою функції стабілізації, що зумовлено переважанням у кризовий час локальних інтересів над державними;
- домінування місцевих інтересів над загальнодержавними, що в умовах ситуації, що склалася, має наслідком послаблення стабілізаційної функції держави;
- рівень життя в громадах, особливо переважну кількість в яких становлять села, стає нижчим³⁵⁵;
- низька зацікавленість громад в участі в міжнародних програмах, що, не в останню чергу, спричинено відсутністю методологічної та організаційної підтримки від держави;
- труднощі органів місцевого самоврядування в розробці тактичних дій щодо запобігання негативним наслідкам пандемії, що зумовлені низьким рівнем компетентності, інформованості, відсутністю досвіду ведення переговорів, пошуку консенсусу та компромісу;
- питання розподілу повноважень, ресурсів, земельні відносини та управління комунальним майном залишаються досі законодавчо неврегульованими, наслідком чого є відсутність механізмів їх реалізації³⁵⁶;

³⁵⁵ Двігун А. О. Коронакриза: нові можливості громад та виклики для децентралізації. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/scientific-achievements-of-modern-society_niss.pdf

³⁵⁶ Іванов Ю. Б., Іванова О. Ю. Коронавірус проти децентралізації: ризики та виклики розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах пандемії. *Проблеми економіки*. 2020. № 2. С. 209–215.

– низький рівень діджиталізації, спричинений у багатьох випадках відсутністю в сільській місцевості працівників з високим рівнем цифрової грамотності, що автоматично обмежує участь у багатьох напрямках реформування;

– обмеженість кадрів, які володіють іноземними мовами, стає на заваді навіть у поданні заявок на участь у міжнародних проектах та грантах.

Проблеми передачі повноважень держави об'єднаним територіальним громадам зазнають абсолютно різних чинників впливу, однак доводиться констатувати, що в пандемічний період вони набули особливої актуалізації та загострення. Об'єднання зусиль навколо проблеми, пошуки джерел фінансування, забезпечення діяльності медичних установ, додаткові фінансові стимули для медичних працівників, створення опорних медичних пунктів, однозначно матимуть певний досвід для громад, який надалі можна використовувати конкретно для вирішення проблем децентралізації.

В умовах пандемії особливої актуальності набуває просторове планування, реалізація якого потребує розроблення адаптивної регіональної та місцевої політики в умовах реформи адміністративно-територіального устрою. Головним чином важливо дотримуватися балансу інтересів, щоб наслідки після пандемії не були страшнішими за неї, не лише в межах окремих об'єднаних територіальних громад, а й усієї країни.

Підсумовуючи, варто зацентрувати увагу на таких проблемах децентралізації в умовах об'єднання територіальних громад:

- невідповідність реальному стану речей та рівню спроможності громад у результаті хибних розрахунків, що застосовані в Методиці формування спроможних територіальних громад;
- межі території спроможної територіальної громади не відповідають зовнішнім межах юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу (конфлікт меж населених пунктів);
- порушення принципу нерозривності територій об'єднаних територіальних громад (наявність анклавів / ексклавів у географічному розташуванні);
- неврахування розрахункових показників фінансової забезпеченості та інфраструктурного розвитку спроможності громади під час об'єднання громад;

- відсутність альтернативних джерел наповнення місцевого бюджету (муніципальні банки, страхові компанії, регіональні фондові біржі);
- невизначеність на законодавчому рівні статусу об'єднаних територіальних громад в адміністративно-територіальному устрої держави;
- неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчими органами, відсутність чіткого відмежування функцій і повноважень на рівні рад об'єднаних територіальних громад та районних державних адміністрацій і рад;
- малоефективність запровадженого інституту старост, який створено не у всіх об'єднаних територіальних громадах;
- низький рівень координації та синхронізації між адміністраціями та об'єднаними територіальними громадами під час проведення секторальних реформ;
- небажання об'єднаних територіальних громад брати відповідальність за свою діяльність (гальмування створення служби у справах дітей, призначення старост та інші);
- проблеми розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації, які набули загострення під час пандемії коронавірусу.

Для саморозвитку об'єднаної територіальної громади на основі децентралізації необхідно здійснити такі заходи:

- проаналізувати тенденції розвитку громади, виявити основні переваги та недоліки, що в майбутньому надасть можливість приймати обґрунтовані та доцільні управлінські рішення;
- виявити конкурентні переваги, що сприятимуть формуванню бренду території або регіону;
- розробити персональну стратегію розвитку для кожної громади, з урахуванням її ідентичності та здійснених якісних перетворень, які дадуть можливість для залучення інвестицій;
- розробити мотиваційні механізми формування лояльності населення та бізнес-спільноти у громаді;
- лобіювання участі об'єднаних територіальних громад у міжнародних, регіональних та інших програмах співробітництва, взаємодії та навчання.

2.5. Проблеми децентралізації у контексті надання адміністративних послуг

Децентралізаційна реформа в Україні, зокрема, формування спроможних територіальних громад спочатку шляхом добровільного об'єднання, а потім і укрупнення за законом, має серед своїх завдань покращення доступності та якості публічних послуг загалом та адміністративних послуг зокрема.

У контексті укрупнення особливу увагу потрібно приділяти питанню територіальної доступності адміністративних послуг. Адже важливо, щоб такі послуги після об'єднання / укрупнення не віддалилися, а в ідеалі – стали ближчими. Часто основним інструментом вирішення цього завдання вважається створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). ЦНАП разом зі своєю системою: територіальними підрозділами, віддаленими робочими адміністраторами, в тому числі пересувними, справді може забезпечувати доступ до багатьох адміністративних послуг.

Але створення ЦНАПу не знімає іншого ключового питання і завдання – оптимального розподілу повноважень між різними рівнями публічної адміністрації, зокрема, між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Адже насамперед від цього залежить і питання доступності публічних послуг, і їх якості.

Як передбачала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні³⁵⁷, «доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою *за принципами субсидіарності та децентралізації* (тут і далі курсив – авт.). Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі».

³⁵⁷ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

Сама реформа наразі базується ще на такому постулаті, що усі територіальні громади мають отримати однаковий набір повноважень. Хоча, як здається, ця теза не безспірна або ж потребує певних акцентів. Треба враховувати відмінність у спроможності територіальних громад, навіть після формування нових суб'єктів місцевого самоврядування базового рівня у результаті жовтневих виборів 2020 р. Адже виникатиме питання, які повноваження можуть виконати найменш спроможні громади і які тоді громади повинні виступати еталоном при розподілі повноважень між державою та органами місцевого самоврядування. Оскільки орієнтація на найменш спроможні громади може підштовхувати до висновку, що органам місцевого самоврядування взагалі ризиковано делегувати будь-які повноваження. Натомість орієнтація на найбільш спроможні громади може призвести до переоцінки потенціалу органів місцевого самоврядування. Отже, підхід має бути збалансованим і виваженим.

Отже, головним є принцип субсидіарності, тобто виконання повноважень на якомога нижчому рівні врядування, і в міру складності питання «піднімаються», за потреби, на вищі рівні. При цьому тут йдеться не про «рівні» в сенсі субординації, адже органи місцевого самоврядування громад не підпорядковані районам, як і органи місцевого самоврядування району – області.

Також варто нагадати, що на початку реформи були очікування, що після об'єднання / укрупнення усі територіальні громади повинні отримати набір повноважень, що був у колишніх міст обласного значення, які до реформи були достатньо спроможними суб'єктами місцевого самоврядування зі значною компетенцією. Так відбувалося принаймні з ресурсами у бюджетній сфері.

На теоретичному рівні можна виходити ще з кількох відомих підходів до розподілу повноважень між державою і місцевим самоврядуванням:

1) *послуги мають надаватися якомога ближче до людей*, тому «базові» адміністративні послуги, за можливості, треба максимально делегувати органам місцевого самоврядування базового рівня. На відміну від інспекційних та безпекових повноважень, які органам місцевого самоврядування не делегуються, а завжди залишаються в компетенції державних органів (як-от, податкова інспекція, санітарно-епідеміологічна безпека тощо). Та й з точки

зору адміністративних послуг йдеться насамперед про назатребуваніші послуги, які ще можна назвати «базовими». Це, очевидно, стосується життєвого циклу людини і відповідно наймасовіших послуг: реєстрації актів цивільного стану, місця проживання, нерухомості, бізнесу, соціального захисту тощо.

У деяких країнах, наприклад ФРН, навіть питання видачі ідентифікаційних документів належать до компетенції муніципалітетів, але враховуючи безпекову складову у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації на сході України та в Автономній Республіці Крим, тут Україна мусить бути обережнішою;

2) *за державою мають зберігатися функції:*

а) *формування державної політики*. Їх має виконувати Кабінет Міністрів України та власне міністерства;

б) *адміністрування централізованих державних реєстрів і баз даних; методична допомога органам місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень; адміністративний (фаховий) нагляд за законністю виконання делегованих повноважень*. Ці три функції мають виконувати так звані «урядові агенції» – в Україні це центральні органи виконавчої влади, зокрема, державні служби та державні агентства. Важливо, що у такий спосіб досягається чіткий інституційний розподіл компетенції, вибудовується збалансована система: формування політики – її реалізації (виконання закону) – нагляду за законністю.

Важливо, що Україна вже має вдалий досвід делегування повноважень від органів виконавчої влади до компетенції органів місцевого самоврядування саме у частині надання адміністративних послуг. Зокрема, у 2015–2016 рр. органам місцевого самоврядування були делеговані повноваження з реєстрації місця проживання, державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (далі – реєстрація місця проживання, нерухомості, бізнесу).

У результаті такої функціональної децентралізації, тобто делегування повноважень:

– *покращилася доступність* цих послуг, адже органи місцевого самоврядування мотивовані та можуть надавати ці послуги у кожній громаді та навіть, за потреби, у кожному старостинському окрузі, в окремих населених пунктах. На відміну від державних

органів, які з багатьох причин не можуть бути присутні у кожній територіальній громаді і тим паче на ще «дрібніших» рівнях публічної адміністрації;

– зникли черги та умови для побутової корупції, адже органи місцевого самоврядування наймають достатню кількість персоналу, аби задовольнити потреби своїх мешканців. До прикладу, у сферах реєстрації нерухомості та бізнесу, кількість державних реєстраторів (хоча, можливо, назва посади тут і потребує коригування, бо це вже не державні службовці) збільшилася у п'ять разів, і власне саме органи місцевого самоврядування тут мають мотивацію і достатню гнучкість для визначення необхідної кількості службовців;

– підвищилася оперативність надання послуг – адже рішення можуть прийматися органами місцевого самоврядування швидко, без зайвих взаємодій з державними органами. До прикладу, у наймасовішій групі послуг – реєстрації місця проживання – тепер громадяни можуть отримати цю послугу за один візит протягом 10–15 хвилин (за правильної організації процедури), замість двох візитів і тижня очікування часу, як це було до делегування у 2015–2016 рр. Адже раніше людині треба було звертатися до паспортника чи посадовця сільради, які передавали документи в Державну міграційну службу та забирали назад, і т. д. Тепер рішення може невідкладно приймати одна посадова особа, швидко і без зайвих передач та подвійних опрацювань справи.

Більше того, це делегування підштовхнуло державу і органи місцевого самоврядування до цифровізації та прискорило відповідні процеси. На час прийняття рішення про делегування був відсутній загальнодержавний реєстр у цій сфері, а паперові картотеки зберігалися у паспортників ЖЕКів та ОСББ. Після делегування повноважень органи місцевого самоврядування ініціативно почали оцифрування своїх реєстрів територіальних громад. Також це уможливило у багатьох громадах зняти проблему довідок про реєстрацію місця проживання, адже органи місцевого самоврядування можуть переводити потребу у довідках у формат міжвідомчої взаємодії з іншими суб'єктами, яким потрібна інформація про зареєстроване місце проживання громадян (зокрема, такими, як управління праці та соціального захисту населення тощо);

– завдяки децентралізації суттєво зростає інтегрованість цих трьох груп послуг у ЦНАП. Зокрема, рівень їх включення у ЦНАП становить 90–100%, що кардинально відрізняється від сфер, де «власниками» повноважень є державні органи виконавчої влади, і де досі рівень інтегрованості залишається багато років у межах 3–10% (як-от, пенсійні послуги, обмежені види послуг з реєстрації транспортних засобів тощо).

Завдання щодо делегування повноважень з надання базових адміністративних послуг не були докладно закріплені у згаданій вище Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Хоча, очевидно, що ці завдання впливали із мети Концепції і шляхів до визначення розв'язання проблем.

Натомість такі завдання були визначені в інших урядових документах, у тому числі Стратегії реформування державного управління України до 2021 р.³⁵⁸ У різний час як у самій Стратегії, так і у планах заходів були завдання з делегування повноважень у сфері реєстрації актів цивільного стану (далі – РАЦС), реєстрації земельних ділянок, реєстрації транспортних засобів тощо. І тут було фактично закладено дві мети: 1) покращити якість послуг для споживачів, у тому числі шляхом покращення територіальної доступності та інтегрованості для ЦНАП; 2) забезпечити раціональнішу організацію виконавчої влади (як і місцевого самоврядування), оптимальну децентралізацію та деконцентрацію повноважень у системі публічного адміністрування.

Проте треба визнати, що за усі ці роки після затвердження Стратегії реформування державного управління України до 2021 р. практичної реалізації заходів з децентралізації повноважень майже не було. Останні успішні рішення, зокрема щодо сфер реєстрації місця проживання, нерухомості та бізнесу, були ухвалені ще наприкінці 2015 р. Відомчі інтереси стояли на заваді децентралізації повноважень, що створило врешті нові ризики та виклики на піку децентралізаційної реформи у жовтні 2020 р., коли вже відбулися місцеві вибори на новій територіальній основі в укрупнених територіальних громадах.

³⁵⁸ Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р). С. 36.

Перша проблема – (реєстрація актів цивільного захисту: народження, шлюбу, смерті) (РАЦС). Це базова група послуг, але цих повноважень не було у колишніх міст обласного значення, де це компетенція органів ДРАЦС Мін'юсту. Натомість ці повноваження були у сільських, селищних органів місцевого самоврядування. Тобто парадоксальна ситуація, коли більш спроможні суб'єкти місцевого самоврядування не мали компетенції, яка була навіть у найменшої сільради.

Крім того, до власне нераціонального законодавчого розподілу повноважень варто відносити і фактичний стан справ, коли практично усі територіальні громади – райцентри також не виконували повноважень РАЦС, оскільки на цьому рівні присутні органи ДРАЦС Мін'юсту. І це врешті теж мало негативний наслідок після укрупнення, адже і в цих територіальних громадах – утворених на базі райцентрів, – у приєднаних сільрадах теж втрачалася компетенція у сфері РАЦС. Хоча тут це вже проблема не стільки закону, а власне розуміння потреб мешканців самими керівниками громад.

Після укрупнення громад ця відмінність у компетенції віддалила послуги для людей з сільських територій, що приєдналися до колишніх міст обласного значення. Бо «старі» органи місцевого самоврядування (сільради, що увійшли до складу укрупнених територіальних громад на базі міст обласного значення) втратили такі повноваження і для реєстрації народження чи смерті людям треба долати великі відстані до органів ДРАЦС Міністерства юстиції. Звісно, такі наслідки стали не на користь децентралізаційної реформи. Та ще в ковідно-карантинних умовах 2020–2021 рр.

Тільки 29 квітня 2021 р. за ініціативою народних депутатів України було ухвалено Закон³⁵⁹, що вирівняв усі територіальні громади у базовій компетенції ДРАЦС. 24 травня 2021 р. Президент підписав цей Закон. Це теоретично відкрило можливості для повернення кращого доступу до цих послуг, оперативності їх надання.

³⁵⁹ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад: Закон України від 29 квітня 2021 року № 1427-IX. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-20#Text>

Але з практичною реалізацією Закону ситуація досі складна. Станом на кінець листопада 2021 р. лише одна нова громада отримала ці повноваження та почала їх виконувати, зважаючи на організаційні, технічні та нормативні виклики. Тому потрібні зустрічні кроки – конструктивні рішення Мін'юсту та підпорядкованих йому структур: територіальних органів, державного підприємства «НАІС».

Отже, для того, щоб забезпечити територіально доступними та швидкими послугами РАЦС мешканців усіх територіальних громад, потрібно вирішити низку проблем.

Насамперед треба усунути вимоги, які висуває до територіальних громад державне підприємство «НАІС» в частині реєстрації виконкомів чи інших виконавчих органів (у т. ч. ЦНАП), на які покладаються повноваження РАЦС, юридичними особами для надання їм доступу до реєстру РАЦС. Не може державне підприємство вимагати від органів місцевого самоврядування такого статусу, тим паче від окремих виконавчих органів місцевої ради. Такий статус надається (визначається) за власним рішенням і розсудом ради, тож повинні існувати інші механізми для виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень, у тому числі якщо взагалі є виправданою потреба оплачувати окремі послуги цього державного підприємства.

Потрібно максимально сприяти наділенню повноваженнями РАЦС старост, незалежно від того, що органом реєстрації визначено окремий виконавчий орган місцевої ради. Ці затребувані послуги повинні бути оптимально наближені до людей, враховуючи також оновлений у липні 2021 р. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині статусу старост. Адже цей Закон тепер дозволяє покладати на старост повноваження з надання адміністративних послуг.

Треба надати територіальним громадам доступ до Державного реєстру актів цивільного стану громадян у режимі перегляду для здійснення перевірок відомостей про акти цивільного стану, необхідних для проведення відповідної державної реєстрації.

Варто припинити практику державного підприємства «НАІС», коли адміністраторам ЦНАП, які пройшли навчання та отримали доступи до Реєстру з повноваженнями реєстратора, припиняють доступ до Реєстру з повноваженнями прийому та видачі

документів через портал «Звернення у сфері державної реєстрації актів цивільного стану». Питання функціонального навантаження персоналу органів місцевого самоврядування – це компетенція органів місцевого самоврядування, а не державного підприємства чи територіального органу Мін'юсту. Тобто саме орган місцевого самоврядування має вирішувати, які повноваження покласти на конкретного працівника, у тому числі поєднуючи в одній особі повноваження «реєстратора» та «адміністратора», за потреби.

Доцільно покращити вирішення питання ведення єдиної нумерації актових записів цивільного стану в органах місцевого самоврядування. Адже має бути визначено чіткий механізм реалізації відповідного обов'язку, особливо в частині взаємодії центру громади / ЦНАП зі старостинськими округами / ВРМ. Також потрібно вирішити проблему обмеженої (часто недостатньої) кількості бланків свідоцтв про РАЦС, що видається органами місцевого самоврядування.

Отже, дуже важливо, щоб кожна громада, яка досі не виконувала повноважень у сфері РАЦС або втратила їх після об'єднання / укрупнення, взяла такі повноваження до виконання.

Також такі послуги РАЦС, як реєстрація народження і реєстрація смерті повинні надаватися так само невідкладно, як і до укрупнення. Отримання повноважень РАЦС органи місцевого самоврядування у «старих райцентрах» і колишніми містами обласного значення, актуально і для якісного функціонування самих ЦНАПів. Адже ці послуги зможуть нарешті легко надаватися безпосередньо у ЦНАПах, без зайвих передач документів і швидко.

Цей крок також відкриває нові можливості ЦНАПів надавати комплексні послуги (групи послуг), що впливають з таких життєвих подій, як народження, шлюб, смерть. Адже з ними пов'язані реєстрація місця проживання, паспортні послуги, зміни у реєстрах бізнесу та нерухомості, державні допомоги та субсидії тощо. До прикладу, як це є у комплексній послугі «єМалютко», коли батькам потрібна насамперед реєстрація народження дитини, її місця проживання та отримання державної допомоги на новонароджену дитину. Така ж ситуація практично у будь-якій ситуації, яка має початковою послугою РАЦС. Після реєстрації шлюбу потрібно, як правило, змінити паспортні документи особи, посвідчення водія, її/їх місце проживання,

внести зміни в різні реєстри тощо. Отже, ЦНАП з послугами РАЦС набуває нової якості, адже може пропонувати комплексні послуги людині.

Не критично, що на певному етапі буде дублювання функцій органів місцевого самоврядування з Мін'юстом. У міру зменшення навантаження на органи Мін'юсту держава може оптимізувати їх територіальну мережу та чисельність. На перспективу самому Мін'юсту взагалі не будуть потрібні підрозділи ДРАЦС, оскільки завданням міністерства є формування державної політики, а не поточне адміністрування. Тобто територіальні органи Мін'юсту врешті мають бути взагалі ліквідовані, а їх функції перерозподілені.

Друга проблемна і дуже масова сфера послуг – адміністративні послуги соціального характеру. Тут все навпаки від сфери РАЦС у поточній ситуації – такі делеговані повноваження поки що є в колишніх міст обласного значення. Натомість цих повноважень немає в інших (менших) громадах, де функції соцзахисту виконували райдержадміністрації.

Наразі держава нині пропонує централізовану / одержавлену модель – з утворенням нового центрального органу виконавчої влади з сервісними функціями. А для органів місцевого самоврядування пропонується лише функція «фронт-офісу»: приймати людей і документи та передавати їх у центральний орган виконавчої влади.

Зокрема, у серпні 2020 р. Уряд визначив у секторальній Концепції³⁶⁰, що на основі підрозділів соціального захисту населення райдержадміністрацій буде утворено новий центральний орган виконавчої влади з відповідною територіальною мережею. Але про долю міст обласного значення і їх повноваження у цій сфері урядова Концепція тоді нічого не зазначала.

Станом на серпень 2021 р. урядова позиція кристалізувалася. Цю ж модель, де повноваження будуть у Нацсоцслужби, пропонує урядовий законопроект № 5849. Тобто для органів місцевого самоврядування визначається тільки функція фронт-офісу.

³⁶⁰ Концепція реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 р. № 1057-р. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2020-%D1%80#Text>

А рішення прийматиме центральний орган виконавчої влади. Модель дійсно можлива. Але чи оптимальна? Тут виникає ціла низка питань.

Перше питання – чому після децентралізаційної реформи у найспроможніших громад заберуть повноваження? Адже саме це має статися у разі прийняття законопроекту № 5849 з колишніми містами обласного значення. Попри те, що ці повноваження успішно виконувалися цими органами місцевого самоврядування десятки років до децентралізаційної реформи.

Чи можна організувати систему раціональніше. Усі органи місцевого самоврядування мали або нині утворюють структури соціального захисту, наразі з різними повноваженнями. І виходить, що утворюється подвійна система: в органах місцевого самоврядування і в центральному органі виконавчої влади. Це означатиме і подвійне опрацювання справ, адже фронт-офіс, орієнтований на позитивний результат, теж повинен вникати у суть справи. Тобто у нас фактично тут є елемент недовіри до органів місцевого самоврядування, що матиме наслідком, очевидно, дорожчу для бюджету систему: більше персоналу, зайві передачі документів, перевірки тощо. Замість того, щоб цю компетенцію максимально делегувати органам місцевого самоврядування.

Доцільно глибше проаналізувати альтернативну пропозицію³⁶¹ і: за Нацсоцслужбою визначити повноваження із централізованого ведення реєстрів; нагляду за органами місцевого самоврядування (тобто реагування за потреби, в тому числі в порядку адміністративного оскарження, але не тотального повторного опрацювання усіх справ), і прямого адміністрування виплат. Останнє означає, що кошти одразу йдуть людям чи надавачам послуг, без транзиту через місцеві бюджети. Останній пункт уможливорює не переобтяжувати власне адміністрування коштів.

І, мабуть, найголовніше – як і в будь-якій децентралізаційній реформі – треба врахувати, що саме органи місцевого самоврядування найкраще бачать потреби мешканців – членів відповідних територіальних громад, їх реальні умови проживання, і найголо-

³⁶¹ Аналітична записка щодо моделей організації надання адміністративних послуг соціального характеру. URL: <https://pravo.org.ua/do-obgovorennya-analitychna-zapyska-shhodo-modelej-organizatsiyi-nadannya-administratyvnyh-poslug-sotsialnogo-harakteru-aps/>

вніше – мають найбільшу мотивацію швидко вирішувати проблеми людей, адже це їхні виборці. Досвід показує, що це забезпечує найкращу територіальну доступність послуг і їх якість. Такі послуги також найкраще інтегруються в ЦНАП.

Наразі урядове бачення насправді вигідне і для Мінсоцполітики, і для багатьох органів місцевого самоврядування, які перевантажнені різними викликами, включаючи освіту, медицину тощо. Але чи буде так краще споживачам і яка система врешті дешевша для бюджету?

Отже, треба на експертно-науковому та політичному рівні ще раз звернути увагу на це питання, системно опрацювати його. Ймовірно, у короткостроковій перспективі Україні поки що варто залишити «змішану» модель, тобто принаймні не забирати повноваження у колишніх міст обласного значення. А в середньостроковій перспективі можна йти шляхом делегування цих повноважень усім органам місцевого самоврядування. Адже усе, що може виконуватися на базовому рівні (територіальними громадами) має саме там і виконуватися. Зрештою Уряд в іншому документі – Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 рр.³⁶² – сам визначив завдання з делегування адміністративних послуг соціального характеру. Тільки у законопроекті № 5849 проявив непослідовність.

Можна врахувати і те, що до децентралізованої моделі шлях може бути не таким важким як здається на перший погляд. Адже майже половину мешканців України вже обслуговують підрозділи соціального захисту населення колишніх міст обласного значення. Ще частина громад з першої хвилі укрупнення також мають достатньо високий рівень інституційної спроможності. І ще частина громад, які, по суті, поглинули територію «старих районів», також можуть відносно легко забрати до органів місцевого самоврядування структури соціального захисту з райдержадміністрацій і їх персонал. Важливо, щоб держава не тільки визначила вартість виконання цих делегованих повноважень, а й надала джерела покриття видатків на їх виконання.

³⁶² Стратегія реформування державного управління України на період 2022–2025 років: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 61. С. 17.

Також враховуємо, що перевагами будь-якої децентралізації повноважень є: використання вмотивованості та гнучкості органів місцевого самоврядування, їх орієнтація на задоволення потреб мешканця (свого виборця), максимальне фізичне наближення послуги, вирішення проблем людини на найближчому до неї рівні. Орган місцевого самоврядування також може значно ефективніше використовувати інфраструктуру та персонал, легше та швидше інтегрувати послуги у ЦНАП.

Отже, державі доцільно принаймні опрацювати варіант децентралізованої стратегії і порівняти ці моделі. Адже для чого відбувається децентралізаційна реформа – щоб максимум не тільки ресурсів, а й повноважень передати на рівень укрупнених громад. Щоб питання громадян вирішувалися якнайближче до них. Відповідно і в цій сфері можна рухатися стратегічним курсом делегування повноважень до органів місцевого самоврядування. У результаті усі територіальні громади або ж абсолютна їх більшість отримають однаковий набір повноважень. У цьому сенсі ця теза означатиме насамперед право будь-якої територіальної громади мати усі повноваження визначені для базового рівня місцевого самоврядування.

При цьому у сфері соціального захисту можна рухатися поетапно. Наприклад, надати органам місцевого самоврядування протягом наступних 1–2 років право добровільно отримувати повноваження у сфері соціального захисту. На третій рік – перейти до обов'язкового наділення такими повноваженнями усіх інших громад. У держави повинні бути інструменти «підстраховувати» ті громади, де керівництво органів місцевого самоврядування тимчасово не впоралося. Протягом цього часу колишні підрозділи соціального захисту районних державних адміністрацій повинні продовжувати свою роботу саме (за потреби, вже у форматі нового центрального органу виконавчої влади) забезпечуючи послугами мешканців тих громад, де орган місцевого самоврядування ще не взяв повноваження до виконання.

Ще одна сфера реєстраційних повноважень, де варто розглянути питання децентралізації, тобто їх делегування органу місцевого самоврядування – це реєстрація земельних ділянок. Держава пропонувала квазі-приватних суб'єктів («сертифікованих інженерів-землевпорядників») у законопроекті № 2194 з повноваження

ми кадастрових реєстраторів. Хоча Україна вже мала негативний і нещодавно скасований досвід з «акредитованими підприємствами» у сфері реєстрації нерухомості та бізнесу, які використовувалися як інструменти рейдерства. Ця норма в ухваленому законі врешті не пройшла. Але держава чомусь не пропонує цих же реєстраційних повноважень для органів місцевого самоврядування. Хоча природа реєстрації земельних ділянок не відрізняється від реєстрації нерухомості чи бізнесу.

З трьох прикладів, які стосуються саме базових груп адміністративних послуг очевидно, що державній політиці бракує єдиного стратегічного підходу, послідовності, логічності. Тобто чому при децентралізаційній реформі держава не делегує повноваження органам місцевого самоврядування? Попри те, що попередній досвід був однозначно успішним.

Звідси загалом можна зробити такі висновки:

- державі потрібно сформувати зрозумілу стратегію та цілісну модель розподілу повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, критерії розподілу цих повноважень, механізми взаємодії органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування при делегуванні повноважень;
- потрібно використовувати мотивацію органів місцевого самоврядування до найкращого обслуговування своїх мешканців – тому максимально делегувати органам місцевого самоврядування конкретні послуги / повноваження. Це оптимальний механізм для забезпечення доступності послуг в Україні та їх якості, який вже себе добре показав на практиці.

До єдиної компетенції усіх територіальних громад можна йти через середньострокову стратегію «гнучкого підходу», коли територіальні громади на першому етапі беруть повноваження поступово в міру готовності, а держава – «підстраховує». Надалі вже може застосуватися делегування як обов'язок та інструменти співробітництва територіальних громад.

Зрештою, у Стратегії реформування державного управління України на період 2022–2025 рр. визначені і завдання з «забезпечення подальшої децентралізації повноважень щодо надання адміністративних послуг шляхом їх делегування органам місцевого самоврядування (включаючи реєстрацію актів цивільного стану, адміністративні послуги соціального характеру, державну

реєстрацію земельних ділянок, транспортних засобів)», і навіть окремі заходи.

Але, як вже зазначалося, такі цілі і заходи були і в попередній Стратегії, тільки не були виконані. І нині вже бачимо певну непослідовність у сфері соціального захисту, відомчі перешкоди у сфері РАЦС, і як результат – негативні наслідки для громадян та виклики невизначеності. Тож питання обґрунтування дійсного стратегічного бачення, а також дотримання обраної стратегії залишається актуальним і для подальшого науково-експертного опрацювання, і для практичної реалізації державними органами.

2.6. Проблеми децентралізації у сфері забезпечення правопорядку

Процес децентралізації повноважень органів влади, який активно відбувається в Україні, не міг обійти сфери забезпечення правопорядку. В окремих територіальних громадах (особливо в містах) почали активно створювати різноманітні формування місцевого самоврядування з охорони правопорядку під назвами: «муніципальна (місцева) поліція», «муніципальна (місцева) варта» та «муніципальна (місцева) дружина» тощо.

Однак існуючі ініціативи щодо правоохоронних функцій органів місцевого самоврядування засвідчують відсутність повного розуміння переваг і недоліків різних варіантів децентралізації поліцейських повноважень. Вивчення зарубіжного досвіду децентралізації поліцейської діяльності, особливо досвіду країн Східної Європи, може допомогти цьому процесу і дасть змогу вибрати оптимальне рішення щодо напрямів децентралізації повноважень у цій сфері.

Досвід східноєвропейських держав (Естонії, Литви, Латвії, Польщі, Чехії і Словаччини) є цікавим для України з огляду на тривалий період спільної історії за часів існування СРСР. Дослідники процесу реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи зазначають, що у «державних соціалістичних системах поліція була надто централізована з погляду контролю й управління, навіть якщо організаційний устрій характеризувався розподілом повноважень і контролем

з боку місцевої влади»³⁶³. Також вони вважають, що «основна ознака країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою – це існування поліції, котра має історію багато в чому недемократичну»³⁶⁴.

Наразі всі ці держави стали членами Європейського Союзу і намагаються впроваджувати європейські стандарти в діяльності поліції. Зміст реформи поліції влучно названо процесом, який складають три маленькі «д» (тобто децентралізація, демілітаризація і деполітизація), які в підсумку трансформуються в одну велику «Д» (демократизацію поліції)³⁶⁵. Отже, децентралізація діяльності поліції визнана першим елементом процесу реформи.

Залежно від правового статусу місцевих формувань із забезпечення правопорядку обрані нами країни Східної Європи поділяють на ті, де функціонують підрозділи місцевої поліції (Латвія, Чехія, Словаччина), та ті, де утворені інші формування із забезпечення правопорядку (Литва, Естонія і Польща).

Статтею 19 Закону Латвії «Про поліцію» від 4 червня 1991 р.³⁶⁶ визначено правовий статус і повноваження поліції самоврядування (*pašvaldības policija*) поряд з державною поліцією. У Чехії тривалий час є чинним окремий Закон «Про поліцію громади» від 6 грудня 1991 р.³⁶⁷ Аналогічний Закон про поліцію громади (*obecná policia*) існує і в Словацькій Республіці³⁶⁸.

Водночас у органах місцевого самоврядування Литви утворюються управління публічного порядку на підставі пункту 34 ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1994 р.³⁶⁹, в якому самостійним повноваженням самоврядування визначена участь у забезпеченні публічного порядку і здійсненні заходів з запобігання злочинам.

³⁶³ Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи. Процес і прогрес / П. Абрахам, Д. Баркач, А. Бек та ін.; за ред. М. Капаріні, О. Мареніна; Передмова О. Н. Ярмиша. Київ, 2005. С. 271.

³⁶⁴ Там само. С. 14.

³⁶⁵ Там само. С. 271.

³⁶⁶ Latvijas Republikas Likums «Par policiju». URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=67957>

³⁶⁷ Закон Чеської Республіки про поліцію громади. *Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство* / За заг. редакцією О.А. Банчука. Київ, 2013. С. 429–444.

³⁶⁸ Zákon Slovenskej národnej rady o obecnej policii URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1991-564>

³⁶⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr>

У § 53-1 Закону Естонії «Про органи місцевого самоврядування» від 2 червня 1993 р.³⁷⁰ передбачено повноваження місцевого самоврядування на утворення підрозділів правопорядку чи призначення службовців правопорядку. Однак такий підрозділ створений лише в столиці країни – місті Таллінн – під назвою «Служба муніципальної поліції Таллінна» (Tallinna Munitsipaalpolitsei Amet – MuPo). Водночас наявність у назві цього самоврядного утворення словосполучення «муніципальна поліція» не означає, що вони є поліцією.

У Польщі, своєю чергою, існують лише підрозділи варту гмін (громад) (straż gminna) на підставі Закону «Про варту гмін» від 29 серпня 1997 р.³⁷¹

Цікавим у цьому контексті є нещодавній історичний досвід Литви і Польщі. Так, у Литві з 1990 до 1998 р. існував поділ на державну і муніципальну поліцію, однак через брак фінансових ресурсів на місцевому рівні було прийняте рішення про ліквідацію підрозділів поліції самоврядування³⁷².

З початку 1990-х років у Польщі також створювалися місцеві сили поліції поряд з національною поліцією. Ухвалення закону про варту гмін у 1997 р. стало причиною розформування місцевих сил поліції³⁷³. Саме тому визнано, що процес децентралізації поліції в Польщі проходить найслабше в центрально-європейському регіоні³⁷⁴. Однак окремі автори (І. Бодрова, О. Лялюк³⁷⁵, Т. Гудзь³⁷⁶, В. Орлов³⁷⁷) помилково визнають існування в Литві, Естонії та Польщі муніципальної поліції.

³⁷⁰ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006>

³⁷¹ Ustawa o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971230779>

³⁷² Уільдрікс Н., Піт Р. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах: насильство у відносинах поліції і громадськості, демократична поліційна модель і права людини / Пер. з англ. Київ: Атіка, 2006. С. 27, 58, 59.

³⁷³ Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи. Процес і прогрес / П. Абрахам, Д. Баркач, А. Бек та ін. С. 83.

³⁷⁴ Там само. С. 264.

³⁷⁵ Бодрова І. І., Лялюк О. Ю. Інститут муніципальної поліції в умовах децентралізації державної влади в Україні: питання визначення правового статусу та організації діяльності. Харків, 2015. С. 36, 37.

³⁷⁶ Гудзь Т. І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Харків, 2012. С. 127, 128.

³⁷⁷ Орлов В. А. Конституційні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції): порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Харків, 2017. С. 74, 80.

Змішування цих органів (місцевої поліції та самоврядних формувань правопорядку) відбувається внаслідок того, що всі вони мають статус органів місцевого самоврядування, які утримуються за рахунок місцевого бюджету. І саме органи самоврядування (місцеві ради) мають дискреційне повноваження приймати рішення про створення і ліквідацію відповідних підрозділів. Також їх працівники мають єдиний статус – вони є службовцями органів самоврядування, на яких поширюються загальні вимоги Закону про місцеве самоврядування.

Нерозрізнення також відбувається внаслідок подібності завдань, які вони виконують. Зокрема, основними завданнями місцевих формувань із забезпечення правопорядку (незалежно від їх правового статусу) є:

- 1) участь у підтриманні публічного порядку;
- 2) запобігання вчиненню злочинів та інших порушень законів;
- 3) охорона муніципального майна;
- 4) контроль за дотриманням громадянами приписів місцевого самоврядування;
- 5) допомога національній (державній) поліції та іншим державним органам у здійсненні їх повноважень із забезпечення правопорядку на території відповідної громади.

Водночас у кожній державі місцеві формування правопорядку, крім зазначених вище, виконують окремі, специфічні завдання. Зокрема, поліція в громадах Чехії та Словаччини додатково контролює безпеку дорожнього руху, дотримання правил чистоти в публічних місцях, розслідує і розглядає справи про проступки та інші адміністративні порушення (§ 2 Закону Чехії і § 3 Закону Словаччини).

А муніципальна поліція Таллінна забезпечує публічний порядок під час масових заходів, формує бази даних проступків та інші бази даних, а також розробляє локальні правові акти.

У Польщі варту гмін (громад) також уповноважена контролювати безпеку дорожнього руху, доправляти осіб у стані сп'яніння до відповідних установ для їх витверезіння тощо (ст. 11 Закону).

Але суттєва відмінність полягає у типі відносин місцевих підрозділів правопорядку з органами державної влади. Так, у таких країнах, як Литва та Естонія, де відсутня місцева поліція, органи державної влади (поліція чи Міністерство внутрішніх справ) не мають

жодних контрольних чи дозвільних повноважень щодо діяльності місцевих формувань з питань правопорядку, оскільки вони є підрозділами органів місцевого самоврядування.

Іншою є ситуація у відносинах між органами державної влади і місцевою поліцією в Латвії, Чехії, Словаччині, а також у Польщі, де створені варти громад (замість поліції).

Зокрема, згідно зі ст. 21 Закону «Про поліцію» міністр внутрішніх справ Латвії уповноважений надавати згоду на призначення місцевою радою керівників і заступників керівників поліції самоврядування.

До 2018 р. міністр на підставі ст. 19 Закону мав можливість:

- затверджувати примірне положення про підрозділ поліції самоврядування;
- затверджувати формений одяг єдиного зразка для поліцейських самоврядування;
- затверджувати правила отримання, зберігання, носіння і використання зброї поліцейськими самоврядування.

Однак ці повноваження були надані безпосередньо Кабінету Міністрів.

Міністерства внутрішніх справ Чехії і Словаччини не мають безпосередніх кадрових повноважень щодо призначень керівництва поліції громад. Натомість положення § 27 Закону Чехії передбачають можливість міністерства:

- перевіряти професійну придатність стражників (співробітників поліції громад) і кандидатів на ці посади за допомогою створення постійно діючих іспитових комісій;
- вести інформаційні бази про діяльність поліції громад;
- контролювати додержання правил використання уніформи і позначення на службових транспортних засобах поліції громад.

Але характер відносин міністерства і поліції громад у Чехії не є одностороннім. Поліція громад, своєю чергою, має право вимагати під час здійснення своєї діяльності і від міністерства, і від національної поліції доступу до 9 баз даних – реєстру громадян, іноземців, розшукуваних осіб і речей, реєстру злочинів тощо (§ 11а Закону).

Діяльність поліції громад у Словаччині характеризується схожими з чеськими елементами контролю з боку міністерства вну-

трішніх справ. Однак словацькі органи місцевого самоврядування, які утримують на своїй території поліцію громади, мають додатковий обов'язок – подавати щорічні звіти встановленої форми про свою діяльність до міністерства внутрішніх справ у строк до 31 березня (§ 26а Закону).

Лише у Польщі надзвичайно великий рівень контролю держави за процесом створення і діяльності варт громад, які не мають статусу підрозділів поліції. Елементами зазначеного контролю варто визнати, зокрема, таке, як:

1) створення і ліквідація варти місцевою радою, призначення коменданта (керівника) варти лише після консультацій і повідомлення коменданта (керівника) воєводського (регіонального) підрозділу поліції. Відповідна місцева рада може утворити або ліквідувати варту громади, призначити її керівника у випадку відсутності відповідного висновку коменданта воєводського підрозділу поліції протягом 14 днів з моменту направлення запиту (статті 2, 4, 7 Закону);

2) прийняття на службу вартових на підставі рішення екзаменаційної комісії, створеної у воєводському підрозділі поліції (ст. 25 Закону);

3) нагляд коменданта воєводського підрозділу поліції за виконанням повноважень, передбачених законом, і використання вогнепальної зброї і заходів безпосереднього примусу (статті 9, 12 Закону);

4) нагляд коменданта воєводського підрозділу поліції за обліком посад, засобів безпосереднього примусу, вогнепальної зброї, технічних засобів, транспорту, результатами роботи варти (ст. 9а Закону). Інформація про зазначені облікові дані повинна подаватися комендантом варти до коменданта воєводського підрозділу поліції кожного року до 31 січня;

5) нагляд воєводи, який здійснюється у формі проведення систематичних чи разових перевірок, надання вказівок, проведення інших заходів, спрямованих на виправлення виявлених у діяльності варт порушень (частина 3 ст. 9 Закону).

Ступінь впливу і нагляду держави за формуваннями місцевого самоврядування із забезпечення правопорядку залежить також від обсягу повноважень у відносинах з громадянами. У державах, де немає місцевої поліції (Литва, Естонія), відповідні підрозділи міс-

цевого самоврядування мають обмежені можливості для забезпечення правопорядку.

Так, управління (відділи) публічного порядку органів місцевого самоврядування Литви уповноважені:

- здійснювати перевірки дотримання рішень відповідних місцевих рад, у тому числі дотримання правил тиші у публічних місцях у вечірній та нічний час;
- контролювати дотримання правил розміщення реклами, торгівлі алкогольними та тютюновими виробами та торгівлі в публічних місцях;
- проводити заходи з цивільного захисту та мобілізації населення;
- розслідувати і розглядати окремі категорії справ про адміністративні порушення.

В Естонії підрозділи (службовці) правопорядку можуть розслідувати справи про проступки, але не уповноважені здійснювати затримання осіб (ст. 45 Деліктно-процесуального кодексу)³⁷⁸. Також органи місцевого самоврядування та їх підрозділи не можуть здійснювати заходів безпосереднього примусу до осіб, які передбачені Законом про охорону публічного порядку від 23 лютого 2011 р.³⁷⁹, оскільки зазначений закон поширюється лише на діяльність державних органів правопорядку.

Варти гмін у Польщі, своєю чергою, мають більше десяти повноважень, передбачених ст. 12 відповідного Закону. Зокрема, вони уповноважені:

- здійснювати попередження осіб;
- встановлювати персональні дані осіб;
- обмежувати дії осіб, які явно становлять безпосередню загрозу для життя або здоров'я людей, а також майна та негайно доставляти їх до найближчого відділу поліції;
- здійснювати особистий огляд, огляд ручного багажу особи за наявності відповідних обставин, визначених законом;
- накладати штраф за результатами розгляду справ про проступки;

³⁷⁸ Деліктно-процесуальний кодекс Естонської Республіки від 22 травня 2002 року. *Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні* / Автор-упорядник О. А. Банчук. Київ, 2007. С. 693–786.

³⁷⁹ Korrakaitseadus vastu võetud 23.02.2011. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014084>

- затримувати транспортні засоби шляхом блокування коліс;
- вимагати надання необхідної допомоги від державних та місцевих органів влади, а також суб'єктів господарювання;
- застосовувати заходи безпосереднього примусу та вогнепальну зброю на підставі і в порядку, передбаченому відповідним законом.

У Латвії поліцейські самоврядування уповноважені застосовувати фізичну силу, кайданки, сльозогінні засоби, гумові палиці, засоби зв'язування, службових собак і коней, а також більше 30 повноважень, які мають національні поліцейські (ст. 19 Закону).

Однак серед повноважень, які відносять до виключної компетенції національної поліції і яких не має поліція самоврядування, такі:

- затримання та тримання під вартою осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів або адміністративного порушення;
- ведення реєстру осіб, які вчинили злочини та адміністративні порушення або на розшукуваних осіб;
- тримання біологічних матеріалів у осіб і ведення національної бази даних ДНК;
- доступ до житла чи іншого володіння осіб;
- перевірка транспортних засобів і водіїв;
- перевірка пасажирського ручного багажу та іншого багажу;
- нагляд за особами, які звільнилися з місць позбавлення волі.

Отже, найбільш чутливі для прав людини повноваження у Латвії не надані місцевій поліції і залишаються виключно за національною поліцією.

Службовці поліції громад у Чехії і Словаччині володіють значно більшим обсягом повноважень у відносинах з громадянами:

- викликають осіб для отримання пояснень і необхідних документів;
- використовують інформаційні бази даних національної поліції і міністерства внутрішніх справ;
- встановлюють дані про особу;
- затримують осіб і доставляють їх до національної поліції;
- вилучають зброю і інші небезпечні речі;
- забороняють доступ до визначених місць;
- проникають до житла та інших приміщень та на територію підприємств;

– затримують транспортні засоби за допомогою технічних засобів;

– використовують засоби примусу (фізичну силу, слезогінні та інші стримуючі засоби, кийки, кайданки), собак і вогнепальну зброю.

В Україні ж питання забезпечення правопорядку в територіальних громадах досі не визнається пріоритетом у діяльності органів місцевого самоврядування. Традиційно місцеві формування утворюються рішеннями місцевих рад у порядку, передбаченому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» у формі комунальних підприємств або рідше як виконавчі органи місцевого самоврядування (наприклад, департамент муніципальної варту Луцької міської ради). Місцеві формування утворені у формі комунальних підприємств діють відповідно до завдань, покладених на них статутами комунальних підприємств (муніципальних варт), які затверджуються органами місцевого самоврядування та реєструються в органах юстиції.

Також існує практика, відповідно до якої закріплення положення про муніципальну варту відбувається в статуті територіальної громади. На сьогодні ці положення закріплені в статутах територіальних громад міст Львова, Луцька та Тернополя. Так, у частині 3 ст. 66 Статуту територіальної громади міста Львова зазначено: «З метою підвищення рівня захищеності життя, здоров'я, прав і свобод громадян, їх власності, сприяння охороні громадського порядку у м. Львові, запобіганню правопорушенням, посиленню боротьби зі злочинністю, Львівська міська рада утворює муніципальну варту, яка утримується за рахунок коштів міського бюджету м. Львова».

Окремо варто згадати про формування, в назві яких до останнього часу було слово «поліція». В окремих містах, наприклад у Вінниці, Дніпрі, Ужгороді, Тернополі, Луцьку, органами юстиції було зареєстровано комунальні підприємства з назвою «муніципальна поліція». Уже на той момент Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» містив заборону використовувати в назві юридичних осіб приватного права повне чи скорочене найменування державних органів або органів місцевого самоврядування, або похідні від цих найменувань. Хоча комунальні під-

приємства є юридичними особами публічного права не варто створювати та реєструвати підприємства таких суб'єктів, які вводять в оману людей і створюють уявлення, що поряд із централізованою Національною поліцією України існують ще автономні від неї місцеві поліцейські сили.

Як наслідок ця проблема здебільшого вирішена ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання найменування та ознак належності до Національної поліції України» № 2584-VIII, який набрав чинності 2 травня 2019 р. у частині адміністративної відповідальності за порушення цих правил.

Закон України «Про Національну поліцію» доповнений ст. 5¹, яка передбачає, що використання найменування поліції або похідних від нього, у тому числі викладених іноземною мовою, ознак належності до поліції здійснюється виключно поліцією, а в інших випадках – за рішенням керівника поліції. А Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено ст. 184³ «Незаконне використання найменування та ознак належності до Національної поліції України».

Наразі більшість «муніципальних (місцевих) поліцій» змінили своє найменування відповідно до ухваленого Закону. Але окремі формування продовжують здійснювати свою діяльність із цією назвою.

Можна виокремити такі ознаки місцевої поліції (варт) в структурі органів публічної влади як виконавчого органу місцевого самоврядування:

- 1) створюється місцевою радою у структурі її виконавчих органів;
- 2) фінансується за рахунок коштів місцевого бюджету;
- 3) створення є не обов'язком територіальної громади, а її правом;
- 4) підконтрольна та підзвітна місцевій раді;
- 5) підпорядкована виконавчому комітету місцевої ради;
- 6) метою діяльності є забезпечення інтересів територіальної громади та її обслуговування у сфері підтримки правопорядку;
- 7) функціонує в тісній співпраці та взаємодії з іншими органами правопорядку;
- 8) володіє необхідною для реалізації покладених на неї повноважень системою сил, знарядь і засобів;

9) компетенція визначається територіальною громадою відповідно до чинного законодавства;

10) до складу входять лише цивільні особи.

У випадку утворення місцевого формування як виконавчого органу місцевого самоврядування, його службовці отримують відповідний статус, передбачений ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Так, згідно із зазначеними законами посадовою особою місцевого самоврядування визнається особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Водночас законодавство не передбачає жодних обмежень щодо прийняття на роботу осіб до комунального підприємства, окрім загальних положень законодавства України про працю. Фактично працівником такого місцевого формування може бути будь-який працездатний громадянин, іноземець та особа без громадянства.

Таким чином, у складі такої місцевої варти у формі комунальних підприємств можуть теоретично працювати будь-які особи, в тому числі ті, судимість з яких не знята або не погашена у встановленому законом порядку тощо.

Також місцеві формування жодним чином не обмежені в чисельності. А кількість працівників повністю залежить від розміру фінансування з боку органу місцевого самоврядування.

Для місцевих формувань не існує жодних спеціальних знаків розрізнення. На практиці вони використовують однострій, подібний до поліцейського, чи міський камуфляж, для того, що їх ідентифікували як органи правопорядку. Це проявляється по-різному, але мають місце і копіювання емблем МВС та поліції, і використання погонів, шевронів і нашивок, індивідуальних жетонів, форми, включаючи кашкети, зовнішнє оформлення автомобілів, використання шоломів типу «сфера», бронезилетів тощо.

Стаття 140 Конституції України і ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантують право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Виходячи з положень Закону, такими «питаннями місцевого значення» у сфері забезпечення правопорядку визнаються:

– у галузі житлово-комунального господарства: контроль за діяльністю громадських вбиралень, стоянок і майданчиків для паркування автомобільного транспорту; контроль за якістю питної води; контроль за станом благоустрою населених пунктів; контроль за дотриманням правил паркування транспортних засобів (ст. 30);

– у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища – контроль за додержанням земельного та природоохоронного законодавства; контроль заходів щодо землеустрою; контроль за поведженням з відходами (ст. 33).

А статті 38 і 38¹ Закону також передбачають повноваження місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а також у сфері надання безоплатної правової допомоги.

Згідно зі статтями 218 та 219 Кодексу про адміністративні правопорушення наразі вже близько 40 адміністративних проступків розглядаються адміністративними комісіями при виконавчих органах місцевих рад і виконавчими комітетами місцевих рад. Але цей перелік діянь, що можуть переслідуватися представниками органів місцевого самоврядування, не охоплює всього спектра питань, які належать до сфери життєдіяльності територіальних громад.

Водночас можливість розгляду справ про адміністративні правопорушення визнається не власним (самоврядним), а делегованим повноваженням виконавчих органів місцевих рад (підпункт 4 пункту б) частини першої ст. 38 Закону).

Здійснена таким чином класифікація законодавця свідчить про те, що повноваження з притягнення до адміністративної відповідальності не вважаються за своїм змістом «питаннями місцевого значення». Однак за відсутності цих повноважень у органів самоврядування вони будуть позбавлені повноцінних можливостей забезпечити правопорядок на території громад.

Навіть із зазначених вище 40 складів адміністративних проступків, підвідомчих органам місцевого самоврядування (адміністративних комісіям і виконавчим комітетам), лише щодо половини (20) органи мають повну адміністративну юрисдикцію. Тобто службовці органу самоврядування уповноважені як склада-

ти протоколи про ці види адміністративних правопорушень, так і розглядати відповідні справи та застосовувати адміністративні стягнення. Зокрема, йдеться про перевірку додержання таких важливих для безпеки громад правил і порядків, як правила користування енергією, водою чи газом (ст. 103-1 КУАП), правила користування житловими будинками і житловими приміщеннями (ст. 150), правила благоустрою населених пунктів (ст. 152), правила утримання собак і котів (ст. 154), правила торгівлі (ст. 155), у тому числі правила торгівлі пивом, алкогольними напоями і тютюновими виробами (ст. 156) та правила торгівлі на ринках (ст. 159) тощо.

Судова практика засвідчує, що найбільшу кількість справ про адміністративні правопорушення, які розглядаються органами місцевого самоврядування, становлять:

- 1) порушення правил благоустрою (ст. 152 КУАП) у вигляді:
 - самовільного перекриття проїзду транспортних засобів до внутрішнього двору багатоквартирного будинку;
 - відмови від укладення договору на вивіз побутових відходів;
 - спалювання сухого листя і гілля;
 - порушення правил паркування транспортного засобу;
 - забруднення води;
 - порушення правил торгівлі;
 - нецільового використання земельної ділянки, наданої для розміщення парковки автомобілів;
 - самовільного використання об'єкта благоустрою (земельної ділянки) для розміщення об'єктів, які здаються в оренду;
 - самовільного встановлення тимчасової споруди (торгового павільйону, гаражу, торговельної експозиції, рекламної конструкції, паркану).

2) продаж спиртних напоїв, тютюнових виробів неповнолітній особі (частина 2 ст. 156 КУАП);

3) торгівля з рук алкогольними напоями (частина 3 ст. 156 КУАП)³⁸⁰.

В інших 20 категоріях справ адміністративні комісії і виконавчі комітети лише приймають постанови про адміністративні пра-

впорушення. А розпочинати відповідні провадження і складати протоколи про адміністративні проступки уповноважені виключно представники органів державної влади (наприклад, Національної поліції, інспекційних органів і т. д.). Зокрема, слід згадати такі справи: про порушення вимог охорони культурної спадщини (ст. 92 КУАП), ворожіння в громадських місцях (ст. 181 КУАП), заняття проституцією (ст. 181¹ КУАП), порушення вимог щодо захисту від шуму та правил додержання тиші (ст. 182 КУАП) та ін.

Отже, ефективність заходів органів місцевого самоврядування з протидії цих видів адміністративних правопорушень повністю залежить від діяльності органів державних органів. Тому що представники органів самоврядування не можуть самостійно розпочати провадження навіть у випадках самостійного виявлення чи повідомлення їм про обставини вчинення певного адміністративного проступку.

З повноваженнями щодо складення протоколів про проступки (початком провадження) на практиці виникають також такі проблеми. Так, згідно з пунктом 2 частини першої ст. 255 КУАП у справах, які розглядаються адміністративними комісіями і виконавчими комітетами місцевих рад, протоколи уповноважені складати «посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад». Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування визнається особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Водночас у багатьох громадах на підставі рішень місцевих рад утворені комунальні підприємства з охорони правопорядку та благоустрою, працівникам яких надані повноваження щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення на підставі ст. 255 КУАП. Такі рішення місцевих рад суперечать законодавству, оскільки працівники комунальних підприємств не можуть вважатися посадовими особами, яких законодавство (КУАП) уповноважує на складання протоколів і початок справ про адміністративні правопорушення.

³⁸⁰ Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні: звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, Є. Крапивін та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ, 2019. С. 62, 63.

Однак суди не бачать у цьому порушень вимог законодавства і визнають законними рішення місцевих рад про уповноваження працівників комунальних підприємств на складення протоколів про адміністративні правопорушення.

Так, у постанові Апеляційного суду Волинської області від 19 квітня 2018 р. № 33/773/202/18 зазначено, що згідно зі ст. 255 КУАП протоколи про правопорушення мають право складати посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад. А відповідно до рішення виконавчого комітету Луцької міської ради від 17 лютого 2016 р. № 107-1 «Про уповноваження посадових осіб щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення» посадових осіб департаменту муніципальної поліції міської ради уповноважено складати протоколи про адміністративні правопорушення. Законність цього повноваження посадових осіб департаменту муніципальної поліції міської ради підтверджене і в адміністративному суді.

Іншим прикладом є Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів» від 21 грудня 2017 р. № 2262-VIII. Він передбачає, що розглядати справи про адміністративні правопорушення щодо порушення правил паркування і накладати за них адміністративні стягнення можуть інспектори з паркування, які є посадовими особами виконавчих органів сільських, селищних або міських рад (зміни до частини 3 ст. 219 КУАП). Необхідність надання таких повноважень лише посадовим особам органів самоврядування зумовлюється також тим, що зазначені інспектори також можуть здійснювати тимчасове затримання транспортних засобів (ст. 265-4 КУАП). Тобто вони уповноважені обмежувати користуватися об'єктами права власності громадян на час розгляду їх справ. Станом на 2019 р. відповідні підрозділи інспекторів з паркування були створені в 16 містах країни³⁸¹.

Отже, у державах Східної Європи органи місцевого самоврядування залучені до процесу забезпечення правопорядку шляхом можливості створення місцевої поліції або інших підрозділів самоврядування із забезпечення публічного порядку. Діяльність підрозділів місцевої поліції в Латвії, Чехії і Словаччині характе-

³⁸¹ Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні: звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, Є. Крапівін та ін. С. 80, 81.

ризується більшим обсягом виконуваних завдань і повноважень у відносинах з громадянами порівняно зі статусом інших місцевих формувань правопорядку в Литві і Естонії. Однак надання більших повноважень означає зростання контрольно-наглядових повноважень з боку державних органів за діяльністю місцевої поліції в питанні прийняття на службу поліцейських самоврядування, призначення та звільнення керівництва та періодичного звітування про результати роботи.

Специфічним є досвід Польщі, де місцева поліція не створена, але рівень контролю держави за діяльністю варт громад є аналогічним до країн, де така поліція функціонує.

Місцеві формування (варты / поліції / дружини) також стають поширеним явищем в Україні, але досі не отримали належного правового регулювання. Їх службовці не мають повноважень поліції, але фактично намагаються перебирати на себе її повноваження.

Також слід визнати необхідність продовження процесу децентралізації повноважень органів місцевого самоврядування, а також забезпечити:

- збільшення переліку справ про адміністративні правопорушення, які розглядатимуться представниками самоврядування;
- перетворення повноваження місцевого самоврядування з розгляду справ про адміністративні правопорушення з категорії делегованого у власне (самоврядне) повноваження;
- надання виключно посадовим особам місцевого самоврядування повноваження щодо складення протоколів про адміністративні проступки і позбавлення працівників комунальних підприємств цієї можливості;
- надання посадовим особам місцевого самоврядування повноваження щодо складення протоколів про адміністративні проступки у всіх справах, підвідомчих органам самоврядування.

2.7. Проблеми децентралізації у господарсько-економічній сфері

В Україні як державі, що обрала шлях європейської інтеграції, у 2014 р. розпочато реформу децентралізації публічної влади, головною метою якої було підвищення економічної спромож-

ності територіальних громад шляхом передачі повноважень і матеріально-фінансових ресурсів від держави на місцевий рівень. Становлення дієздатних територіальних громад, формування їх економічної правосуб'єктності, у тому числі й як активних учасників ринкових відносин, в основі яких значною мірою процеси, вплив на які з боку держави відносно обмежений, а саме самоорганізація, саморегулювання, саморозвиток, відбувається не лише в контексті загальної державної політики у сфері місцевого самоврядування та децентралізаційної реформи, а й відповідно до об'єктивних економічних законів.

У цих умовах місцеве самоврядування як неодмінний атрибут і рушійна сила цих процесів набуває характеру соціально-економічного самоврядування. У його основі знаходиться повнота прав людини на здійснення підприємницької та іншої не забороненої законом економічної діяльності, право приватної власності, право на участь у користуванні об'єктами комунальної власності, так само як і на користування іншими економічними благами, необхідними для нормального існування та функціонування територіальних громад.

Не викликає сумнівів, що в основі господарсько-економічного виміру громадянського суспільства насамперед знаходиться розвинуте місцеве самоврядування, а його (громадянського суспільства) економічна складова – це приватна власність, вільне підприємництво, стабільне конкурентне середовище. Тому економічна свобода в сучасних умовах поступового переходу до ринку та реального місцевого самоврядування набуває принципово нового змісту порівняно з радянською моделлю адміністративно-вольових і планово-директивних економічних відносин, що природно зумовлює системні проблеми та виклики децентралізації у господарсько-економічній сфері.

Децентралізація публічної влади в умовах формування ринкової моделі економіки, аналіз впливу господарсько-економічних чинників на розвиток місцевого самоврядування зумовлює необхідність формулювання принципово нових підходів до самої природи правового регулювання економічних відносин за участю територіальних громад на локальному рівні.

У цьому сенсі ринкова концепція територіальних громад повинна, по-перше, відповідати економічним ознакам самого по собі

ринку як генетичної основи і просторової сфери матеріалізації відповідних економічних прав людини. До такого роду економічних ознак ринку, що мають системоутворююче значення у контексті самоврядування територіальних громад та децентралізації влади, можна віднести соціальну спрямованість економіки, економічну багатоманітність, непорушність права приватної власності, свободу підприємницької діяльності, конкуренцію тощо. По-друге, нова природа економічних прав територіальних громад та їх членів – жителів сіл, селищ, міст визначається також необхідністю їхньої відповідності правовим ознакам ринку. До них належать формально-юридична рівність учасників ринкових відносин та суб'єктів права власності, рівний правовий захист усіх форм власності, майнова самостійність, домінування диспозитивних засад у нормативному змісті ринкових відносин, у тому числі за участю громадян. Значною мірою ці ознаки (як економічні, так і правові) безпосередньо втілюються в нормативному змісті суб'єктивних економічних прав, додаючи їм не лише ринковий, а в багатьох випадках – і самоуправлінський характер.

Саме ці характеристики, взяті в єдності економічного змісту і правових форм вираження, дають змогу об'єднати воедино ринок, децентралізацію та місцеве самоврядування на міцній основі інститутів економічної демократії, серед яких важливу роль відіграють і економічні права і свободи³⁸².

Як зазначалось, основною метою започаткованого в Україні процесу децентралізації влади було створення спроможних об'єднаних територіальних громад, які б володіли необхідними матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, відповідними об'єктами соціальної інфраструктури. Крім того, завданням цих новоутворених об'єднаних громад є забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм соціальних та адміністративних послуг, створення умов для подальшого розвитку самоврядних територій та більш ефективного використання коштів місцевих бюджетів.

³⁸² Детально про це: Правове регулювання та економічні свободи і права: монографія / за ред. проф. Михайла Савчина. Ужгород: РІК-У, 2020. С. 142–176; Батанов О. В. Економічні права у сфері місцевого самоврядування: муніципально-правові аспекти інституціоналізації та реалізації. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 68–73.

У зв'язку з цим убачається, що першочергового значення для муніципально-правової науки на сучасному етапі набувають не лише питання теоретичного обґрунтування поняття та окремих аспектів місцевого самоврядування, а й суто практичні проблеми, пов'язані з реалізацією господарського потенціалу територіальних громад, управління місцевим господарством у процесі здійснення реформи децентралізації влади.

У цьому контексті вважаємо за доцільне виокремити деякі наукові підходи з приводу сутності муніципального господарства.

Перші із них були виражені ще у працях класиків муніципальної науки. Так, Л. Веліхов визначав муніципальне господарство як діяльність муніципалітету («міського управління»), що реалізується, по-перше, «за уповноваженням населення», по-друге, «з дозволу уряду», по-третє, з метою задоволення колективних потреб населення, по-четверте, шляхом «розпорядження господарськими засобами»³⁸³.

Щодо четвертої ознаки, фахівці, зокрема, зазначають, що муніципалітет напряму управляє підприємствами та організаціями. Відповідно «розпорядження господарськими засобами» в сучасних умовах означає, що муніципалітет використовує самоврядувану владу та власні матеріальні і фінансові засоби (комунальну власність) з метою впливу на господарюючих суб'єктів незалежно від форми власності та в інтересах місцевого населення³⁸⁴.

Згідно з іншою думкою суть місцевого господарства зводиться до сукупності підприємств та організацій комунальної форми власності. Зокрема, О. Батанов запропонував як перший крок до організації муніципального сектору економіки, створення місцевої торговельної мережі та служби побуту, розвиток муніципальної банківської діяльності (випуск цінних паперів, інвестування тощо), проведення операцій зі землею та нерухомістю³⁸⁵.

³⁸³ Веліхов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства: в 2 ч. Москва; Ленинград: Госиздат, 1928. С. 207.

³⁸⁴ Устименко В. А. Городская собственность и городское хозяйство / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. Донець: Юго-Восток, 2006. С. 182–183; Бедрій Р. Муніципальне господарство в публічному просторі міста. *Публічний простір як об'єкт правового регулювання*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. (30 вересня 2016 р.): Київ: Академія адвокатури України, 2016. С. 27–31.

³⁸⁵ Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. За заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ, 2003. С. 268.

Існує також наукова позиція, відповідно до якої комунальне господарство є складовою місцевого господарства, а не ототожнюється з ним³⁸⁶. Зокрема, комунальне господарство визначають як діяльність зі створення умов для задоволення колективних потреб жителів територіальної громади, що організована на базі майна та фінансових засобів, що їй належать. На основі цього визначення сформульовано дефініцію поняття «місцевого господарства», яке охоплює врегульовані законом суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням територіальною громадою, безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, діяльності із задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб населення шляхом використання закріплених фінансових і матеріальних ресурсів та можливостей виробничо-господарського комплексу відповідної території³⁸⁷.

Отже, муніципальне господарство в сучасній літературі трактують передусім як діяльність підприємств, організацій та установ (певної їх частини чи усіх) на території муніципального утворення. При цьому акцент зроблено на тому, що підприємства та установи виступають об'єктом управління з боку муніципалітету у визначених законом формах.

Головною метою муніципального (місцевого) господарства є забезпечення благоустрою, соціального добробуту територіальної громади.

Варто зазначити, що достатньо детальним було правове регулювання положення місцевого господарства в Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. По-перше, у Законі було визначено склад та цілі діяльності місцевого господарства (статті 5, 6, 19). По-друге, чітко окреслено юридичні наслідки належності суб'єктів до місцевого господарства та передбачено окремі пільги для відповідних суб'єктів, що повинно стимулювати розвиток місцевих господарств і відповідно – збільшення доходів місцевих бюджетів (статті 6, 11). Зокрема, було передбачено, що місцеве господарство забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення та функціонування системи місцевого само-

³⁸⁶ Джабраїлов Р. А. Правовое обеспечение эффективного использования объектов коммунальной собственности: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2005. С. 63.

³⁸⁷ Там само. С. 128.

врядування. Воно складається з підприємств (об'єднань), організацій, установ, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, які належать до комунальної власності. До складу місцевого господарства могли бути залучені, за згоди власника, підприємства (об'єднання), організації та установи, які не входять до комунальної власності та діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення³⁸⁸.

У результаті формування та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні виникла необхідність комплексного законодавчого оформлення майнових відносин у територіальних громадах. У зв'язку з цим у Господарському кодексі України було запроваджено поняття «комунальний сектор економіки» (ст. 24). Зокрема, зазначено, що управління господарською діяльністю в комунальному секторі економіки відбувається за посередництва системи організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки та реалізують свою діяльність на основі права господарського відання та оперативного управління³⁸⁹.

Окремі дослідники вважають, що комунальний сектор економіки визначений законом як місцеве господарство в значенні суб'єктів господарювання однієї форми власності (комунальних комерційних і некомерційних підприємств, комунальних установ тощо)³⁹⁰.

Матеріальною основою місцевого господарства виступає комунальна власність. Підставою для набуття комунальної власності є безоплатна передача майна територіальним громадам державою або іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

У спеціальній правовій літературі існують різні погляди щодо появи поняття «комунальна власність». При цьому багато авто-

³⁸⁸ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 2. Ст. 5.

³⁸⁹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-ІV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462. (Зі змінами та доповненнями).

³⁹⁰ Апанасенко К. Комунальний сектор економіки: генезис, зміст та значення поняття. *Право України*. 2006. № 3. С. 51–55.

рів дотримуються єдиного підходу до визначення етимології цього терміна. Зокрема, відзначено, що поняття «комунальна власність» походить від терміна «комуна», яке в перекладі з французької «commune» означає «община», а в перекладі з латини «communis» – «спільний»³⁹¹. Що ж стосується часу впровадження цього терміна у правовий обіг, то тут немає єдності думок. Одні автори вважають, що до 1990 р. комунальна власність ні в колишньому СРСР, ні в Україні законом не передбачалася³⁹², інші вказують, що поняття «комунальна власність» у законодавстві України з'явилося у грудні 1990 р. з прийняттям Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування»³⁹³.

Зокрема, ст. 7 Закону УРСР від 07.12.1990 р. проголошувала, що комунальна власність становить основу місцевого господарства, яка покликана забезпечувати безпосереднє задоволення потреб населення та функціонування системи місцевого самоврядування, а також, що розпорядження та управління комунальною власністю здійснюють від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні місцеві ради народних депутатів та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування³⁹⁴.

Цим Законом до комунальної власності було віднесене майно, передане безоплатно колишнім СРСР та Українській РСР іншими суб'єктами, а також майно, набуте місцевими радами за рахунок належних їм засобів.

Правовий режим майна комунальної власності визначався також у Законі Української РСР «Про власність» від 7 лютого 1991 р.³⁹⁵ Відповідно до цього Закону комунальна власність була віднесена до державної власності, а її суб'єктами визнано відповідні адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад, що управляли майном комунальної власності від імені населення адміністративно-

³⁹¹ Музика Л. Комунальна власність в Україні: чинне законодавство і законопроекти. *Право України*. 2000. № 11. С. 60–63.

³⁹² Там само.

³⁹³ Гринюк Р. Ф. Конституційні засади визначення природи і правового режиму комунальної власності в Україні. *Правничий часопис Донецького університету*. 1999. № 1(3). С. 20–23.

³⁹⁴ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. Ст. 5.

³⁹⁵ Про власність: Закон УРСР від 7 лютого 1991 р. № 697-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 20. Ст. 249.

територіальної одиниці безпосередньо або через уповноважені ними органи.

Стаття 35 Закону Української РСР «Про власність» окреслювала перелік об'єктів комунальної власності, до якого належало майно, що забезпечувало діяльність відповідних рад та органів, які вони створювали, кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства, майно навчальних закладів, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування, майно підприємств, місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного та соціального розвитку відповідної території³⁹⁶.

На сьогодні перелік об'єктів комунальної власності визначений у Конституції України (ст. 142) та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 60)³⁹⁷.

Видається, що на сучасному етапі особливої актуальності набуває необхідність належної співпраці держави та органів місцевого самоврядування у напрямі підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності, використання економічного потенціалу території в інтересах жителів громад. Останнє тісно переплітається з проблематикою правового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері організації функціонування муніципального господарства, контролю за діяльністю суб'єктів місцевого господарського комплексу, планування соціально-економічного розвитку громади.

У цьому контексті вважаємо за доцільне проаналізувати певні аспекти, пов'язані з правовою регламентацією повноважень органів місцевого самоврядування з управління місцевим господарством та комунальною власністю в умовах децентралізації.

Варто зазначити, що органи місцевого самоврядування наділені законом широким колом повноважень, спрямованих на забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад. Від обсягу цих повноважень та їх належної реалізації залежить рівень життя членів територіальної громади.

Нагадаємо, що згідно зі ст. 3 Господарського кодексу України органи місцевого самоврядування є суб'єктами організаційно-

³⁹⁶ Про власність: Закон УРСР від 7 лютого 1991 р. № 697-ХІІ.

³⁹⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р.

господарських повноважень. Проте у вітчизняному законодавстві відсутнє визначення поняття «організаційно-господарські повноваження».

На думку О. Глинської, для визначення сутності організаційно-господарських повноважень потрібно проаналізувати теоретичні положення щодо суб'єктів, змісту та підстав їх виникнення³⁹⁸. Зокрема, автор вважає, що зміст і поняття суб'єктів організаційно-господарських повноважень можна визначити за допомогою ст. 176 Господарського кодексу України «Організаційно-господарські зобов'язання». У цій статті, зокрема, зазначено, що організаційно-господарськими визнано господарські зобов'язання, які виникають у процесі управління господарською діяльністю між суб'єктом господарювання та суб'єктом організаційно-господарських повноважень, у результаті яких зобов'язана сторона має вчинити на користь другої сторони певну управлінсько-господарську (організаційну) дію або утриматися від певної дії, а управомочена сторона має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язків³⁹⁹.

Вважаємо, що можна погодитися з зазначеною вище науковою позицією, згідно з якою змістом організаційно-господарських повноважень є управління, а суб'єктом – владний суб'єкт, наділений законодавством правом щодо управління господарською діяльністю. Отже, з положень ст. 176 Господарського кодексу України випливає, що відповідні зобов'язання і безпосередньо повноваження називаються «організаційно-господарськими», а суть таких зобов'язань розкривається через управління.

Нагадаємо, що термін «управління» в юридичній енциклопедії окреслено як «функцію організованих систем, що забезпечує збереження їх структури і благоустрій відповідно до закономірностей функціонування»⁴⁰⁰. Щодо управління господарською діяльністю та комунальною власністю, за визначенням О. Віхрова, це цілеспрямована діяльність з організації господарювання

³⁹⁸ Глинська О. В. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики. *Часопис Київського університету права*. 2012/2. С. 95–99.

³⁹⁹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462. (Зі змінами та доповненнями).

⁴⁰⁰ Юридична енциклопедія / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2004. Т. 6.

відповідно до вимог суспільного господарського порядку, який забезпечують органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, що виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності⁴⁰¹.

На основі аналізу компетенції органів місцевого самоврядування у сфері управління місцевим господарством, вчені виділяють такі види їх повноважень:

- засновницькі повноваження, зокрема щодо права заснування господарських товариств та комунальних унітарних підприємств;
- повноваження щодо реалізації прав використання комунального майна, зокрема у відносинах: 1) використання природних ресурсів; 2) державно-приватного партнерства; 3) оренди майна (рухомого та нерухомого); 4) передачі об'єктів у концесію; 5) проведення закупівель необхідних товарів за кошти місцевих бюджетів тощо;
- нормотворчі повноваження, зокрема, щодо регламентації господарської компетенції органів місцевого самоврядування у статуті територіальної громади, а також у численних підзаконних нормативно-правових актах, спрямованих на реалізацію оренди (концесії), тощо;
- владні повноваження у сфері державного регулювання господарської діяльності;
- владні повноваження у сфері регулювання діяльності щодо використання об'єктів комунальної власності⁴⁰².

В. Возна визначає організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування як встановлений законодавством обсяг прав і обов'язків майнового та організаційного характеру щодо виконання функцій місцевого самоврядування, у межах програм соціально-економічного розвитку території,

стосовно регулювання діяльності комунальних підприємств та суб'єктів господарювання приватної форми власності⁴⁰³.

Варто зазначити, що важливу роль в управлінні муніципальною господарською діяльністю відіграють виконавчі органи місцевого самоврядування.

Як відомо, повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад визначені у главі 2 розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Аналіз положень Закону дає підстави стверджувати, що значна частина цих повноважень стосується управління місцевим (муніципальним) господарством. Це, зокрема: «Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку» (ст. 27), «Повноваження в галузі бюджету і цін» (ст. 28), «Повноваження щодо управління комунальною власністю» (ст. 29), «Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку» (ст. 30), «Повноваження в галузі будівництва» (ст. 31) тощо⁴⁰⁴.

Розглянемо докладніше окремі положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що регламентують повноваження виконавчих органів місцевих рад у сфері господарювання.

До власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів, відповідно до підпункту 1 пункту «а» ст. 27 Закону, належить підготовка, організація виконання та контроль за виконанням програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ і міст, а також цільових програм з інших питань. Зі змісту цієї норми можна підсумувати, що основним різновидом програм, які розробляють виконавчі органи відповідних рад, є програми, спрямовані на забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку територій, тобто стосуються всіх сфер господарського і соціально-культурного будівництва у селах, селищах та містах.

Щодо цільових програм з інших питань, то вони здебільшого спрямовані на вирішення певних питань в окремих галузях місцевого господарства. Наприклад, правові передумови для підго-

⁴⁰¹ Віхров О. Організаційно-господарські правовідносини: загальне та особливе. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 9. С. 100–103.

⁴⁰² Возна В. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері господарювання: удосконалення законодавчого забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2 (81). С. 121–129.

⁴⁰³ Возна В. О. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт організаційно-господарських повноважень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04. Харків, 2019. 21 с.

⁴⁰⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р.

товки місцевих програм з охорони довкілля, містить підпункт 2 пункту «а» ст. 33 Закону про місцеве самоврядування. Крім того, правове підґрунтя для створення цільових програм у різних сферах місцевого життя створюють галузеві закони з питань освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та зайнятості населення тощо. У процесі розробки та організації виконання цих програм виконавчі органи відповідних рад реалізують переважно більшість своїх повноважень, якими вони наділені відповідно до глави 2 розділу II Закону про місцеве самоврядування⁴⁰⁵.

Убачається, що забезпечення збалансованого соціально-економічного та культурного розвитку сільських, селищних, міських територіальних громад повинно відбуватися шляхом: а) створення умов для задоволення потреб жителів у високоякісних товарах народного споживання; б) забезпечення надання населенню належних житлово-комунальних, торговельних, побутових, транспортних та інших послуг; в) розвитку закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; г) охорони навколишнього природного середовища; д) забезпечення зайнятості та соціального захисту населення в умовах ринкової економіки; е) охорони пам'яток історії та культури; є) забезпечення охорони громадського порядку тощо.

Управління муніципальною господарською діяльністю та забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку пов'язане із відносинами органів місцевого самоврядування із комунальними підприємствами. Оскільки місцеве господарство охоплює комунальні підприємства, розташовані на території громади, органи місцевого самоврядування щодо них виступають, по-перше, як органи публічної влади, які в межах своєї компетенції забезпечують управління комунальним майном, приймають нормативно-правові акти, обов'язкові для усіх суб'єктів комунальної власності (видача дозволів, ліцензій тощо). По-друге, органи місцевого самоврядування щодо комунальних підприємств виступають як представники власника комунального майна – громади, управляючи цим майном і вступаючи з іншими фізичними і юридичними особами у відносини, що засновані на рівності сторін (оренда, концесія, приватизація комунального майна тощо).

⁴⁰⁵ Теліпка В. Е., Панасюк С. А. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Київ: Центр учбової літератури, 2011. С. 93.

Варто зазначити, що багатоманітність завдань, які постають перед органами місцевого самоврядування щодо забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку територіальної громади в умовах децентралізації публічної влади, зумовлює необхідність широкого використання договірних форм взаємовідносин виконавчих органів місцевих рад із підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності. Характерною особливістю цих відносин є те, що органи місцевого самоврядування виступають у них не як владно уповноважена сторона, а як рівноцінний партнер, який реалізує свою управлінську функцію з метою повнішого задоволення потреб населення⁴⁰⁶.

Зокрема, згідно з підпунктом 7 пункту «а» ст. 27 Закону про місцеве самоврядування виконавчі органи відповідних рад залучають на договірній основі підприємства, установи та організації незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст⁴⁰⁷. За своєю природою це можуть бути договори про спільну діяльність, договори підряду (в тому числі на капітальне будівництво), договори перевезення, оренди, поставки.

Наприклад, підпункт 4 пункту «а» ст. 31 Закону про місцеве самоврядування, що регламентує повноваження у сфері будівництва, містить норму, яка прямо зафіксувала право виконавчих органів сільських, селищних, міських рад залучати на договірних засадах підприємства, установи та організації незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії і промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування⁴⁰⁸.

Організаційно-господарські повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо управління комунальною власністю визначені у ст. 29 Закону про місцеве самоврядування. Ці повноваження поділяються на дві групи – власні (самоврядні), що стосуються усіх питань, які самостійно вирішують територіальні громади, та делеговані, що віднесені до компетенції органів

⁴⁰⁶ Бедрій Р. Б. Муніципально-правове забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 138–142.

⁴⁰⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р.

⁴⁰⁸ Там само.

місцевого самоврядування органами виконавчої влади та вирішуються під їх контролем.

До власних (самоврядних) повноважень законодавством віднесене, зокрема, управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад. Вважаємо, що забезпечення належного управління та раціонального використання об'єктів комунальної власності покладає на органи місцевого самоврядування дуже важливі завдання щодо професійного та ефективного вирішення зазначених питань, оскільки від цього залежить рівень розвитку місцевого господарства у межах територіальної громади. При цьому самостійність у процесі вирішення питань управління комунальним майном полягає насамперед у вчиненні на власний розсуд дій та прийнятті рішень щодо вільного володіння, користування та розпорядження власністю територіальної громади, що є гарантіями забезпечення прав та законних інтересів членів громади.

Варто зазначити, що названі організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування з управління комунальною власністю ґрунтуються на положеннях ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, де місцеве самоврядування визначене як право та реальна здатність органів місцевого самоврядування в межах закону, під свою відповідальність регулювати та управляти значною часткою суспільних справ, що належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення⁴⁰⁹.

У межах цих повноважень органи місцевого самоврядування, на підставі п. 5 ст. 60 Закону про місцеве самоврядування, можуть передавати громадянам та юридичним особам об'єкти, що перебувають у комунальній власності, у тимчасове або постійне користування, здавати їх в оренду, продавати, відчужувати іншим шляхом у порядку і на умовах, що не суперечать чинному законодавству та на основі власного рішення укладати інші угоди, визначаючи в них умови використання та фінансування об'єктів, які приватизують та передають в оренду і користування⁴¹⁰.

Окрім того, до компетенції виконавчих органів місцевих рад належить внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначен-

ня сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, що можуть надаватися в концесію (підпункт 4 пункту «а» ст. 29 Закону).

У цьому контексті вважаємо за доцільне розглянути суть поняття публічно-приватного партнерства, що переважно ґрунтується на договорах концесії. Варто зазначити, що публічно-приватне партнерство, тобто партнерство влади та бізнесу в інфраструктурних галузях останнім часом розглядають як базовий компроміс між ними, суть якого полягає у збереженні публічної (державної чи комунальної) власності на відповідні об'єкти та одночасному залученні приватного бізнесу до модернізації та управління цими об'єктами на договірній основі. Особливо актуальними та значущими об'єктами такого партнерства вбачаємо інфраструктурні муніципальні системи житлово-комунальної сфери, теплопостачання, водопостачання, водовідведення тощо.

Світовий досвід і вітчизняні реалії засвідчують факт найбільшого поширення партнерських відносин саме на місцевому рівні. Як слушно зазначають фахівці, комунально-приватне партнерство на тлі політичної та фінансової нестабільності в Україні, виступає однією з пріоритетних форм взаємодії місцевої влади та бізнесу⁴¹¹.

Це зумовлюється низкою чинників. По-перше, муніципально-приватне партнерство є способом підвищення ефективності управління комунальною власністю, бо контролюється одразу двома суб'єктами – публічним та приватним. По-друге, муніципально-приватне партнерство постає засобом залучення інвестицій у сфері житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти тощо. По-третє, муніципально-приватне партнерство суттєво сприяє розвитку місцевої інфраструктури та підвищенню якості надання комунальних послуг населенню.

При цьому система організації взаємовідносин влади та бізнесу має охоплювати сукупність організаційних дій (заходів), пов'язаних: 1) з розробкою цільових програм соціально-економічного і науково-технічного розвитку; 2) з організацією муніципально-приватного підприємництва; 3) з розробкою системи укладення контрактів; 4) з визначенням різних форм володіння

⁴⁰⁹ Європейська хартія місцевого самоврядування.

⁴¹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р.

⁴¹¹ Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку: монографія / за заг. ред. В. А. Устименка; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк, 2013. С. 275.

та користування ресурсною базою, що перебуває у комунальній власності (довічне управління, оренда, концесія, траст); 5) зі створенням системи соціального партнерства⁴¹².

Потрібно наголосити на проблемі відсутності правової регламентації питань муніципально-приватного партнерства в Україні. Виняток становить Концепція розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві, де визначені окремі аспекти муніципально-приватного партнерства. При цьому вбачаємо, що важливу роль у регулюванні таких відносин повинен відіграти профільний Закон України «Про місцеве самоврядування». Зокрема, серед основних принципів місцевого самоврядування у ст. 4 Закону можна було б закріпити і принцип муніципально-приватного партнерства.

Варто зазначити, що більшість повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері управління місцевим господарством, які регламентовані в базовому Законі «Про місцеве самоврядування», конкретизуються в галузевому законодавстві. Наприклад, Закон України «Про рекламу» від 03.07.1996 р. деталізує повноваження виконавчих органів відповідних рад щодо надання дозволу на розміщення реклами (підпункт 13 пункту «а» ст. 30 Закону про місцеве самоврядування). Також повноваження щодо управлінської діяльності виконавчих органів місцевих рад у сфері торгівлі, побутового обслуговування та громадського харчування (підпункти 1, 9 пункту «а» ст. 30 Закону про місцеве самоврядування) конкретизовані у Законі України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. та Законі України «Про споживчу кооперацію» від 10.04.1992 р. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення закладів комунальної власності та населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями (підпункт 5 пункту «а» ст. 30 Закону про місцеве самоврядування) розвинені у Законі України «Про ринок електричної енергії» від 13.04.2017 р. Повноваження щодо організації виконавчими органами місцевих рад благоустрою населених пунктів, а також вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів (підпункти 6, 7 пункту «а» ст. 30 Закону про місцеве самовряду-

⁴¹² Там само.

вання) набули відображення у Законі України «Про відходи» від 05.03.1998 р. тощо.

Варто зазначити, що організаційно-господарські повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування, прописані в профільному Законі, деталізуються не лише в галузевих законах, а й у численних підзаконних актах, зокрема постановах Кабінету Міністрів України. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» (зі змінами) визначено порядок реалізації делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, окреслених у підпункті 1 пункту «б» ст. 31 Закону про місцеве самоврядування «Повноваження в галузі будівництва». Постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.2006 р. № 833 «Про затвердження Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування на ринку споживчих товарів» (зі змінами) окреслено загальні умови зайняття торговельною діяльністю, основні вимоги до торговельної мережі і торговельного обслуговування громадян. Правилами побутового обслуговування населення, що затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.1994 р. № 313 (зі змінами) встановлено основні вимоги щодо порядку здійснення виконавчими органами місцевих рад повноважень, передбачених підпунктами 1, 9 пункту «а» ст. 30 «Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку»⁴¹³.

Враховуючи наведене, вбачається, що для найбільш повного з'ясування змісту повноважень виконавчих органів місцевих рад у сфері управління місцевим господарством, треба їх розглядати в такій послідовності: 1) аналіз організаційно-господарських повноважень виконавчих органів, передбачених у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування»; 2) з'ясування особливостей регламентації порядку реалізації відповідних повноважень виконавчих органів місцевих рад у галузевих законах та підзаконних актах, а також у локальних актах місцевого самоврядування (програмах соціально-економічного розвитку територіальних громад тощо).

⁴¹³ Бедрій Р. Б. Муніципально-правове забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності. С. 138–142.

Вважаємо, що для більш цілісного дослідження проблем правового забезпечення компетенції органів місцевого самоврядування України у сфері управління господарсько-економічною діяльністю, доцільно використовувати прогресивний зарубіжний досвід.

Варто зазначити, що вітчизняні вчені-муніципалісти вказують на два основних способи визначення компетенції органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: позитивний та негативний⁴¹⁴.

Згідно з позитивним способом визначення компетенції самоврядних органів законодавство встановлює детальний перелік предметів відання, прав та обов'язків цих органів (США, Велика Британія та ін.). Тобто у цих країнах органи місцевого самоврядування можуть вчиняти лише такі дії, які прямо передбачені в законі (принцип «*ultra vires*»). Усе інше вважається для них забороненим.

Своєю чергою негативний спосіб визначення функцій і повноважень самоврядних органів полягає у збереженні за ними права діяти в усіх випадках, за винятком прямо заборонених законом (принцип «*contra vires*»). Він застосовується у комунальному законодавстві ФРН. Зокрема, В. Гізевіус вказує, що громади можуть не лише вирішувати проблеми, безпосередньо віднесені до їх компетенції, але займатись вирішенням інших, нових завдань⁴¹⁵.

Як слушно зазначає Р. Джабраїлов, спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування є суттєвим не так для їх закріплення, як для механізму їх здійснення⁴¹⁶. При цьому слід мати на увазі, що в зарубіжних країнах функції та повноваження муніципальних органів визначені таким чином, що сфера дискреційної влади є доволі вузькою. Особливо це стосується реалізації органами місцевого самоврядування прав і свобод громадян. Тому в більшості випадків повноваження самоврядних структур пов'язані правом. Крім того, зазначені повноваження згідно з

⁴¹⁴ Муніципальне право зарубіжних країн: навч. посіб.: у 2 ч. / М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо, О. А. Музика; за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. Київ: Знання України, 2006. Ч. 2. С. 11.

⁴¹⁵ Там само.

⁴¹⁶ Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: монографія; НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. Донецьк: Ноулідж, 2010. С. 179.

законодавством зарубіжних країн поділяються на обов'язкові та факультативні (добровільні)⁴¹⁷.

До обов'язкових належать повноваження муніципальних органів з питань загальнодержавного значення, що супроводжується відповідним фінансуванням. Серед таких організаційно-господарських та інших повноважень можуть бути: шляхове будівництво та ремонт доріг, управління загальноосвітніми навчальними закладами, питання санітарії, соціальний захист жителів громад, охорона здоров'я та довкілля, забезпечення протипожежної безпеки, охорона громадського порядку тощо. При цьому коло обов'язкових повноважень, що реалізуються органами місцевого самоврядування, може бути розширене шляхом делегування їм додаткових повноважень у різних сферах життя муніципалітету.

Повертаючись до вітчизняних реалій, слід зазначити, що для успішної реалізації реформи децентралізації влади в Україні необхідна міцна економічна основа. Адже адміністративне об'єднання територіальних громад, що відбулося у 2020 р., в умовах складної економічної ситуації в країні автоматично не зробило їх спроможними та самодостатніми. Іншими словами, ефективність укрупнення територіальних громад напряму залежить від забезпечення у цих громадах належного надання адміністративних, соціально-побутових, культурних послуг і здійснення якісних змін у комунальному секторі економіки та управлінні місцевим господарством.

Позитивним аспектом у цьому контексті було прийняття 3 листопада 2020 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі»⁴¹⁸. Відповідно до положень цього Закону центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) можуть утворюватися лише органами місцевого самоврядування громад, тобто кожна територіальна громада повинна мати свій ЦНАП (або декілька), які б

⁴¹⁷ Муніципальне право зарубіжних країн: навч. посіб.: у 2 ч. / М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо, О. А. Музика; за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. С. 12.

⁴¹⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон України від 3 листопада 2020 р. № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-IX#Text>

надавали широкий спектр якісних послуг населенню. Крім того, у Законі вказується про утворення Єдиного державного вебпорталу електронних послуг для розширення кола послуг, що надаються онлайн, без необхідності відвідування ЦНАПу, а також визначаються механізми моніторингу якості надання адміністративних послуг.

Важливим також було прийняття 17 листопада 2020 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій»⁴¹⁹. Цим Законом, зокрема, врегульовуються питання правонаступництва комунального та державного майна, бюджетних коштів, прав та зобов'язань у зв'язку з укрупненням районів. Також у Законі була передбачена необхідність передачі окремих об'єктів спільної власності територіальних громад району, які знаходилися на території об'єднаних громад, у комунальну власність цих територіальних громад (не пізніше 1 липня 2021 р.), відповідно до розмежування видатків між бюджетами, встановлених Бюджетним кодексом України.

У цьому контексті варто нагадати, що 17 вересня 2020 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо розмежування бюджетів районів і бюджетів територіальних громад (введений у дію – з 1 січня 2021 р.)⁴²⁰.

Крім того, 15 грудня 2020 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»⁴²¹, відповідно до положень якого (п. 39 «Прикінцевих та перехідних положень»), районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст у власність сільських, селищних, міських територіальних громад закладів та установ, які розташовані на їх території, згідно з розмежуванням видатків між бюджетами, що визначено Бюджетним кодексом України.

⁴¹⁹ Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17 листопада 2020 р. № 1009-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>

⁴²⁰ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 17 вересня 2020 р. № 907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text>

⁴²¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 15 грудня 2020 р. № 1081-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1081-20#Text>

Згідно з даними моніторингу передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад, станом на 26 лютого 2021 р., 98,5% об'єктів комунальної власності районів перейшли у власність об'єднаних територіальних громад⁴²².

Серед лідерів були Житомирська, Чернівецька, Львівська та Полтавська області, де територіальні громади прийняли рішення про взяття на баланс 100% об'єктів спільної власності територіальних громад районів. Хороші показники також мали Волинська (99,9% об'єктів), Рівненська (99,9% об'єктів), Тернопільська (99,9% об'єктів), Миколаївська (99,8% об'єктів), Дніпропетровська (99,7% об'єктів), Івано-Франківська (99,6% об'єктів), Харківська (99,5% об'єктів), Сумська (99,4% об'єктів), Черкаська (99,4% об'єктів), Запорізька (99,4% об'єктів) області тощо. Загалом, станом на 26 лютого 2021 р. у більшості областей України територіальні громади прийняли рішення щодо взяття на свій баланс понад 98% об'єктів спільної комунальної власності з балансу районних рад. Аутсайдерами у цьому процесі стали Донецька (89,6% об'єктів) та Луганська (68,0% об'єктів) області⁴²³.

Проте у процесі передачі майна з районного рівня на баланс територіальних громад були і залишаються проблемні моменти. Зокрема, не усі громади були у змозі утримувати об'єкти, які їм передавалися (наприклад, колишні районні лікарні тощо), через що змушені були їх закрити. Крім того, незрозуміло є подальша доля районних рад, які в результаті останніх змін до Бюджетного кодексу України були серйозно обмежені у фінансових ресурсах, а тепер ще і передали майно громадам.

Крім того, сьогодні постає ще одна дуже серйозна проблема, яка полягає у відсутності належної співпраці між державною виконавчою владою та місцевим самоврядуванням щодо управління муніципальним господарством, інвестування у ті чи інші спільні проекти, не говорячи уже про системне планування та оцінку впливу певних рішень на ситуацію у середньостроковій перспективі. Таким чином, вкрай незадовільна координація на

⁴²² Моніторинг передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/776/26.02.21.pdf>

⁴²³ Моніторинг передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад.

усіх управлінських рівнях на сучасному етапі є основною проблемою, що стоїть на заваді завершення теперішнього етапу реформи децентралізації влади в Україні.

Підсумовуючи, варто зазначити, що децентралізаційна реформа в Україні здійснила суттєвий вплив на вітчизняний інститут комунальної власності та управління муніципальною господарською діяльністю. При цьому дуже важливим завданням сьогодні є забезпечення організації належного функціонування місцевого господарства, ефективного управління комунальною власністю.

Вбачається, що, за умови раціонального вирішення проблемних питань щодо передачі майна територіальним громадам, утворення центрів надання адміністративних послуг в усіх громадах, ефективного перерозподілу організаційно-господарських повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування будуть створені належні передумови для зміцнення матеріально-фінансової основи територіальних громад та оптимізації управління місцевим господарством в Україні.

2.8. Проблеми децентралізації в столиці України – місті Києві

Питання конституційно-правової регламентації статусу столиці держави вже тривалий час привертає значну увагу вітчизняних та зарубіжних політиків і науковців, що зумовлено її значенням як політичного, адміністративного, економічного, інформаційного тощо центру. Необхідність такої регламентації зумовлена такими факторами:

– по-перше, саме в столицях розташовані (за невеликим винятком⁴²⁴) вищі та центральні органи державної влади, столиця виступає головним місцем проведення офіційних державних заходів, загальнодержавних акцій громадянського суспільства, у них розміщуються дипломатичні представництва іноземних держав, представництва міжнародних організацій, а у деяких випадках – центральні офіси світових і регіональних міжнародних організацій та транснаціональних корпорацій⁴²⁵;

– по-друге, столичні міста швидшими темпами, ніж інші міста держави, акумулюють технологічні, фінансові, людські ресурси, виступають центрами інновацій, що сприяє зростанню економіки держави в цілому. У столицях сконцентровані фінансові послуги, інфраструктура, культурні і освітні установи, які є ключовими чинниками для залучення інвестицій;

– по-третє, столиця – це важливий духовний, культурний, історичний та науково-освітній центр держави, де розташована значна кількість пам'яток історії та культури, музеїв, наукових і культурних закладів, що мають національне та світове значення;

– по-четверте, поряд із загальними функціями (політичною, економічною, соціальною, культурною, екологічною, зовнішньополітичною, зовнішньоекономічною тощо), які притаманні всім містам держави, столиці виконують низку спеціальних, так званих столичних функцій, під якими в юридичній літературі розуміють основні напрями та види діяльності територіальної громади міста, органів місцевого самоврядування та органів державної влади, що діють на території міста, які втілюються в їх повноваженнях, визначених Конституцією та законами, зумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з огляду на внутрішні і зовнішні завдання держави, в яких відображаються і конкретизуються сутність, соціальне призначення та роль міста як столиці держави⁴²⁶.

У багатьох державах перелік столичних функцій визначається в спеціальному законі, який закріплює статус столичного міста. Наприклад, Закон Киргизької Республіки «Про статус столиці» (ст. 5) передбачає, що у зв'язку зі здійсненням містом Бішкек функцій столиці органи місцевого самоврядування міста:

1) надають у встановленому законом порядку органам державної влади та їх територіальним підрозділам, а також представництвам іноземних держав земельні ділянки, що знаходяться в муніципальній власності, будівлі, споруди та приміщення, житловий фонд, житлово-комунальні та інші послуги;

крім них – там знаходяться центральні офіси багатьох інших організацій, зокрема, таких як Всесвітня митна організація і Євроконтроль, а також офіси багатьох міжнародних корпорацій.

⁴²⁶ Хонда М. П. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2007. С. 6.

⁴²⁴ Наприклад, Королівство Нідерланди, ФРН, Швейцарська Конфедерація.

⁴²⁵ Наприклад, столиця Бельгії Брюссель є адміністративним центром багатьох міжнародних організацій: ЄС та НАТО, головні установи яких перебувають у Брюсселі, а

2) забезпечують необхідні умови для проведення республіканських та міжнародних заходів за рахунок коштів республіканського та місцевого бюджетів;

3) беруть участь у розробці та здійсненні цільових республіканських програм розвитку міста;

4) беруть участь у утриманні та розвитку засобів зв'язку, автомобільних доріг, що проходять на території міста, забезпечують транспортне обслуговування населення;

5) забезпечують збереження пам'яток історії та культури, що перебувають у муніципальній власності, та беруть участь у утриманні пам'яток історії та культури, що належать до державної власності;

6) здійснюють інші функції та повноваження відповідно до законодавства Киргизької Республіки⁴²⁷.

Закон Республіки Казахстан «Про столицю Республіки Казахстан» (ст. 7) до завдань органів місцевого державного управління столиці щодо забезпечення здійснення містом функцій столиці Республіки Казахстан відносить:

1) створення умов для виконання столицею ролі політичного, адміністративного, культурного та економічного центру Республіки Казахстан;

2) підвищення конкурентних можливостей столиці серед інших столиць світу, створення міста зі сталим розвитком;

3) розвиток столиці як центру міжнародних відносин;

4) створення умов для діяльності Президента Республіки Казахстан, Парламенту, Уряду, Верховного суду, інших центральних державних органів і навіть дипломатичних представництв іноземних держав;

5) створення умов для організації та проведення загальнодержавних і міжнародних заходів;

6) здійснення інших функцій, передбачених законодавством Республіки Казахстан⁴²⁸.

У Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» (ст. 4) також міститься перелік столичних функцій, відповідно

до якого органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади у місті Києві забезпечують у межах своїх повноважень, визначених законами України, здійснення містом таких функцій:

1) створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначено місто Київ;

2) вирішення питань щодо розміщення центральних органів, які утворюються Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні;

3) надання на договірних засадах комунальних, інженерних, соціально-культурних, транспортних, інформаційних та інших послуг державним органам, дипломатичним представництвам іноземних держав, представництвам міжнародних організацій, які розміщені у місті Києві;

4) взаємодія з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розробленні та здійсненні ними заходів, програм і проєктів, що зачіпають інтереси столиці; 5) здійснення заходів щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних і природних зон і ландшафтів, що мають національне значення;

6) виконання інших функцій міста Києва, передбачених у законодавстві України, специфічних для функціонування Києва як столиці держави, в межах законодавства України⁴²⁹.

Наведені приклади свідчать про те, що столичні функції фактично зводяться до забезпечення функціонування вищих і центральних органів державної влади, створення належних умов для взаємодії між цими органами та з представниками іноземних держав, а також до вирішення питань розміщення дипломатичних і консульських представництв іноземних держав, представництв міжнародних організацій у столиці.

⁴²⁷ Закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2013 года № 218 «О столице». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205092>

⁴²⁸ Закон Республики Казахстан «О столице Республики Казахстан». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30114244&pos=3;-108#pos=3;-108

⁴²⁹ Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 401-14. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#n3>

Зазначені фактори свідчать про доцільність встановлення спеціального статусу столичного міста, що має особливості порівняно зі статусом інших міст держави. У зарубіжних країнах спеціальний статус столиці закріплюється як на конституційному рівні, так і на рівні спеціальних законів. При цьому конституції зазвичай обмежуються визначенням міста, яке є столицею⁴³⁰, характеристикою місця столиці в системі адміністративно-територіального устрою (наприклад, Угорщина, Румунія), а також вказівкою на необхідність прийняття спеціального закону про столицю (наприклад, Словаччина). Проте конституції деяких держав містять докладні положення щодо статусу столиці. Прикладом може слугувати Конституція Австрії, пункт В четвертого розділу якої містить чотири статті, згідно з якими Відень – столиця Австрії віднесений до рівня федеральної землі, відповідно на Віденську громадську раду покладаються функції Ландтагу (земельного парламенту), на міський сенат – функції уряду землі, а на бургомистра – функції губернатора землі (ст. 108). Конституція також передбачає для столиці особливий порядок розгляду питань в адміністративних інстанціях (ст. 109) та вирішення питань будівництва і податків (ст. 111)⁴³¹.

Доволі детальна регламентація статусу столиці міститься також у конституціях Ізраїлю (Основний закон: Єрусалим – столиця Ізраїлю), Індії та Венесуели, а найбільш розлогою конституційною нормою відзначається нігерійське законодавство про так звану Федеральну столичну територію Абуджі. Так, окрім двох відносно невеликих частин її ст. 3 у I розділі, цьому питанню присвячено 23 розширені статті у VI і VII розділах, а крім цього – друга частина Першого додатку до Конституції. Додаток містить детальний опис, який спирається на географічні коорди-

⁴³⁰ Деякими конституціями місто визначається столицею опосередковано. Наприклад, ст. 32 Конституції Королівства Нідерланди передбачено, що король дає присягу та вступає на престол у столиці, місті Амстердамі. У ст. 15 Конституції Республіки Латвія зазначено, що Сейм засідає в Ризі; частиною одинадцятою ст. 12 та частиною першою ст. 15 Конституції Ірландії передбачено, що офіційна резиденція президента і місце проведення засідань обох палат парламенту повинні бути в місті Дублін або біля нього; статтями 12, 13 Конституції Ісландії визначено, що місцезнаходженням резиденції президента та уряду є місто Рейк'явік чи його околиці. Конституція Чорногорії (ст. 5) містить положення про столицю – місто Подгориця та історичну столицю – місто Цетин'є.

⁴³¹ Конституція Австрійської Республіки: Федеральний закон от 10 ноября 1920 года. Конституции государств (стран) мира. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=160>

нати, розташування і кордони Федеральної столичної території Абуджі. Конституція детально описує повноваження, принципи організації і функціонування в Абуджі трьох столичних судів: високого (загальної юрисдикції) та двох апеляційних – шариатського та звичаєвого⁴³². Але така надмірна деталізація статусу столиці на конституційному рівні – це скоріше виняток, як правило, вона здійснюється за допомогою спеціального закону про столицю. Як правило, така деталізація відбувається шляхом прийняття спеціальних законів про столицю (наприклад, Білорусь, Іспанія, Молдова, Польща, Словенія, Чехія, Хорватія та ін.).

Здійснюючи регулювання статусу столиці, Конституція України, як і більшість зарубіжних конституцій, обмежується визначенням міста Києва як столиці України (ст. 20) та положеннями про особливості здійснення в місті Києві виконавчої влади та місцевого самоврядування (статті 118 та 140), які мають визначитися окремим законом України, а в ст. 133 (частина третя) міститься припис про те що місто Київ має спеціальний статус, який визначається законом України.

Ці конституційні приписи визначили подальші напрями формування конституційно-правового статусу міста Києва. Зокрема, ст. 24, п. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятого 21 травня 1997 р., визначає, що правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь⁴³³. У ст. 1, частина четверта Закону України «Про місцеві державні адміністрації», прийнятого 9 квітня 1999 р., міститься аналогічна новела стосовно здійснення виконавчої влади в місті Києві: «Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України»⁴³⁴.

Таким чином, Конституція України, інші закони, що визначають особливий статус міста Києва, передбачають необхідність прийняття окремого закону, який би такий статус деталізував. На

⁴³² Цомпляк К. Столиці держав як конституційна проблема. *Український часопис конституційного права*. 2017. № 1. С. 58–65.

⁴³³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

⁴³⁴ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-15. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

виконання конституційних вимог 15 січня 1999 р. був прийнятий Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ»⁴³⁵, в якому передбачено, що місто Київ як столиця України є:

– політичним, адміністративним, духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України;

– місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, інших центральних органів державної влади; дипломатичних представництв іноземних держав і міжнародних організацій в Україні. Крім того, місто Київ є місцем розташування Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації, Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації (далі – КМДА), а також територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Закон про столицю також визначає:

– матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування у м. Києві (статті 18, 19);

– гарантії забезпечення здійснення містом Києвом столичних функцій і відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також державних адміністрацій міста і районів у місті (статті 20–23);

– особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у місті Києві з іншими органами влади, підприємствами, представництвами (статті 24, 25) тощо.

Однак після прийняття зазначеного Закону питання організації та здійснення публічної влади в столиці і до сьогодні залишаються одними з найбільш дискусійних у галузях конституційного права та місцевого самоврядування. Вони періодично стають предметом бурхливого обговорення як у політикумі, так і науковцями, широким загалом муніципальної громадськості, їм постійно приділяють особливу увагу європейські інституції, зокрема Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. І це зрозуміло, адже Київ, здійснюючи столичну місію, відіграє також і важливу роль політичного, економічного, фінансового та

культурного центру країни, а його конституційно-правовий статус формувався та продовжує формуватися під впливом різних політичних сил, які намагаються використати відповідні законодавчі механізми для забезпечення захисту власних політичних та корпоративних інтересів у столиці. Унаслідок зазначеного вище конституційно-правовий статус міста Києва перманентно коригувався залежно від того, які політичні еліти перебувають при владі та які корпоративні інтереси вони відображають.

Так, лише протягом 2007–2010 рр. до Закону про столицю шість разів вносилися зміни як стосовно реалізації столичних функцій, так і спрямовані на реорганізацію організаційного механізму управління, насамперед у частині визначення статусу Київського міського голови, Голови Київської міської державної адміністрації, Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації та здійснення управління в районах містах.

На жаль, ґрунтовний аналіз першої редакції Закону про столицю та внесених до нього змін свідчить про те, що вони передбачають не стільки врегулювання особливостей здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті (як того вимагають відповідні положення Конституції України), скільки закріплення такого організаційного механізму управління містом, що характеризується відсутністю повноцінного місцевого самоврядування та не узгоджується з європейськими принципами та стандартами в галузі місцевого самоврядування. Про це свідчать такі обставини:

1. У Київській міській раді фактично відсутній власний виконавчий орган загальної компетенції (виконавчий комітет). Так, відповідно до ст. 10 Закону про столицю 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. Водночас у ст. 10¹ цього Закону визначено, що виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка *паралельно виконує функції державної виконавчої влади*. Зі змісту цих положень Закону про столицю можна зрозуміти, що Київська міська державна адміністрація є виконавчим органом місцевого самоврядування, якому делегується виконання функцій органу виконавчої влади. Водночас сама назва цього органу, порядок формування, статус працівників

⁴³⁵ Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 401-14.

як державних службовців тощо свідчать про природу Київської міської державної адміністрації саме як органу державної влади, що входить у систему органів виконавчої влади. Ще більше заплутує ситуацію п. 2 Прикінцевих положень Закону про столицю, згідно з яким 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 у місті Києві рад чи якийсь інший варіант.

Тим самим законодавчо не забезпечений розподіл функцій і компетенцій виконавчої влади та місцевого самоврядування, що вже саме по собі є порушенням одного з найголовніших принципів Європейської хартії місцевого самоврядування – принципу організаційної самостійності органів місцевого самоврядування – і що викликало зауваження з боку відповідних європейських установ. Крім того, такий статус Київської міської державної адміністрації не дає змоги забезпечити виконання вимоги ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Двозначна природа статусу Київської міської державної адміністрації, на нашу думку, також суперечить положенням п. 2 ст. 3 та п. 1 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, що стало предметом постійної критики з боку європейських інституцій. Так, у Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 102 (2001) «Про стан місцевої й регіональної демократій в Україні» в частині статусу міст Києва та Севастополя прямо зазна-

чається, що «ухвалення законів для цих двох важливих міст України не має позбавити їх управління, що ґрунтується на повноцінній системі місцевого самоврядування, яка враховує викладені в Європейській хартії місцевого самоврядування принципи»⁴³⁶. На практиці відсутність чіткого законодавчого визначення статусу Київської міської державної адміністрації зумовлює 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 новачці законодавства про столицю України – місто Київ.

2. У силу вкрай суперечливого законодавчого забезпечення муніципального розвитку Києва та надмірної централізації міського управління, жителі міста – 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 міста Києва, по-суті, має факультативний або другорядний порівняно з іншими суб'єктами міської влади характер, що суперечить Конституції України, європейським стандартам місцевого самоврядування та не відповідає відповідним вимогам, що сформульовані в європейських документах, наприклад, у Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті»⁴³⁷, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 113(2002) про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)⁴³⁸, у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади⁴³⁹ тощо.

⁴³⁶ Про стан місцевої й регіональної демократій в Україні: Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 102 (2001). Неофіційний переклад. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/%D0%A0%D0%B2-1.pdf>

⁴³⁷ Про участь громадян у місцевому публічному житті. Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи від 6 грудня 2001 року. *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док. Пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана.

⁴³⁸ Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії): Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113(2002) від 4 червня 2002 року. *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док. Пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана.

⁴³⁹ Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади». Документ 994_b49, чинний, поточна редак-

3. Голова Київської міської державної адміністрації (формально – виконавчий орган Київської міської ради) призначається Президентом України в порядку, визначеному Конституцією та законами України, у силу чого 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 негативно впливає на самоврядні процеси у місті та не узгоджується з вимогами п. 2 ст. 3 Хартії щодо формування органів місцевого самоврядування територіальною громадою⁴⁴⁰.

4. Існуюча система управління містом Києвом не забезпечує дотримання вимог Конституції та законів України, європейських документів щодо *гарантування організаційної самостійності місцевого самоврядування* (тут і далі курсив – *авт.*), зокрема, це стосується:

– положень Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять в єдину систему органів державної влади (ст. 5), а служба в органах місцевого самоврядування виступає самостійним видом публічної служби (ст. 38);

– віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування до повноважень місцевого самоврядування (наприклад, частина друга ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування);

– закріпленого в Хартії повного права органів місцевого самоврядування вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу;

– встановленої ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» заборони органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами України до повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом;

ція. Ратифікація від 02.09.2014, підстава – 1664-VII. *Сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#Text

⁴⁴⁰ Європейська хартія місцевого самоврядування.

– встановленої ст. 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» заборони обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування, за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану.

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, дає змогу констатувати систематично недосконалий 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, певну правову невизначеність, економічну стагнацію та уповільнений соціальний розвиток столиці України.

Зазначені обставини, а також зміна у владних структурах політичної еліти (що вже стало традицією) мотивували підготовку у 2019 р. цілої серії проектів нової редакції Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»⁴⁴¹, одним з яких було взято за основу та прийнято у першому читанні (реєстр. № 2143-3).

На нашу думку, 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 з огляду на динамічні процеси децентралізації та субсидіарності, що сьогодні

⁴⁴¹ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. № 2143) від 13.09.2019, внесений народними депутатами України Ключком А. А., Корявченковим Ю. В., Стефанчуком Р. О. та ін. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66842; Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. № 2143-1) від 19.09.2019, внесений народними депутатами України Алексеевим С. О., Гончаренком О. О., Саврасовим М. В. та ін. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66899; Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (реєстр. № 2143-2) від 24.09.2019, внесений народними депутатами України Осадчуком А. П., Макаровим О. А., Рудиком К. О., Лозинським Р. М. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66940; Проект Закону про місто Київ – столицю України (реєстр. № 2143-3) від 24.09.2019, внесений народними депутатами України Ткаченком О. В., Гурінім Д. О., Бондар Г. В. та ін. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939

ні відбуваються в Україні. Концептуальний аналіз положень відповідних законопроектів (насамперед законопроекту № 2143-3, який вже підготовлено на друге читання) дає змогу умовно згрупувати відповідні новації та пропозиції за певними критеріями та сферами конституційно-правових відносин у кілька блоків, найважливішими з яких є такі:

1. Новації та ініціативи в сфері адміністративно-територіального устрою, які полягають у тому, що перелік і межі районів у місті Києві встановлюються та змінюються *Кабінетом Міністрів України* за поданням Київської міської ради з врахуванням пропозицій відповідних районних у місті Києві рад та результатів громадського обговорення.

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. При цьому передбачається, що особливістю здійснення державної виконавчої влади в місті Києві має стати здійснення Київською міською державною адміністрацією повноважень *із забезпечення законності* в діяльності Київської міської та районних у місті Києві рад, їх виконавчих органів, Київського міського голови, *забезпечення реалізації державних програм та прийняття рішень щодо об'єктів загальнодержавного значення та/або державної форми власності на території міста Києва*, а також здійснення повноважень *із забезпечення координації та законності в діяльності відповідних територіальних органів центральних органів виконавчої влади на території міста Києва*, визначених Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

3. Новації та ініціативи в сфері організації та здійснення місцевого самоврядування у частині *діяльності районних у місті Києві рад та їх виконавчих органів, обов'язкового характеру їх створення, чіткого розподілу повноважень між міською радою, її виконавчими органами та районними у місті радами, їх виконавчими органами*.

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

5. Новації та ініціативи в сфері функціональної спрямованості діяльності виконавчої влади у місті Києві, насамперед у частині *особливостей забезпечення законності* в діяльності органів місцевого самоврядування в місті Києві тощо.

Загалом, 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)⁴⁴².

Слід зазначити, що законопроект реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 являє собою суттєвий крок на шляху адаптації законодавства України про статус столичного міста до європейських стандартів. У ньому врахована значна кількість положень, що сформульовані в Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 452(2021) «Статус столичних міст», яка обговорена та прийнята 6-м Статутним форумом 12 лютого 2021 р.⁴⁴³

Основне зауваження загального концептуального характеру щодо усіх законопроектів полягає у тому, що згідно з части-

⁴⁴² Докл. див.: Батанов О. В. Сучасні законопроектні ініціативи у сфері здійснення місцевого самоврядування у столиці України – місті Києві: досвід експертного аналізу. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*: електронне наукове видання: збірник. 2019. № 3 (5). Грудень. Київ: Ліра-К, 2019. С. 174–188; Батанов О. В., Кравченко В. В. Актуальні конституційно-правові проблеми здійснення місцевого самоврядування у столиці України – місті Києві. *Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Тези доповіді Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 06 грудня 2019 р.). Київ: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019. С. 60–70; Батанов О. Статус столиці України – міста Києва у дзеркалі сучасних законопроектних ініціатив: досвід експертного аналізу. *Юридичний вісник України*. 2019. № 51/52(20-31 грудня) (початок); Батанов О. В. Статус столиці України – міста Києва у дзеркалі сучасних законопроектних ініціатив: досвід експертного аналізу. *Юридичний вісник України*. 2020. № 1/2 (1–23 січня) (закінчення); Батанов О., Кравченко В. Проблеми дотримання європейських принципів та стандартів місцевого самоврядування при визначенні законодавчого статусу столиці України міста Києва. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 20 грудня 2019 р.) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 18–31.

⁴⁴³ Congress asks for enhanced guarantees for autonomy of capital cities. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/congress-asks-for-enhanced-guarantees-for-autonomy-of-capital-cities>

ною другою ст. 140 Конституції *особливості здійснення* місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Насамперед варто 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 само згідно з частиною другою ст. 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 влади, а не особливості їх 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 включення у ці процеси відповідних суб'єктів місцевого самоврядування та виконавчої влади, та «організація», яке має 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 і функцій у механізмі публічної влади та управління⁴⁴⁴, зокрема, доведено пріоритетність функцій щодо структури (організації). Саме функції детермінують особливості та режим організації, а не навпаки.

Тобто у цьому аспекті у всіх останніх проектах законів про столицю України – місто Київ закладено таку ж саму 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*.

⁴⁴⁴ Аверьянов В. Б. Проблемы соотношения содержания деятельности и организационных структур аппарата советского государственного управления: дисс. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Киев, 1987. 380 с.; Шатіло В. А. Конституційний механізм державної влади в Україні: проблеми співвідношення організаційних структур і функцій: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2018. 496 с.

У зв'язку з зазначеним, виходячи із загальних засад теорії систем⁴⁴⁵ та принципів системності у місцевому самоврядуванні як «сукупності логічних, цілеспрямованих зв'язків усіх елементів системи місцевого самоврядування, її аксіологічних, гносеологічних та онтологічних, суб'єктних та об'єктних, інституційних, нормативних і функціональних, статичних і динамічних якостей, які синергетично об'єднані спільністю мети, завдань, принципів та функцій», а також доктринального розуміння феномену системи місцевого самоврядування як «організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування, що складається із територіальних громад, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування, сформованих демократичним шляхом на основі єдиних принципів з метою реалізації завдань та функцій щодо вирішення питань місцевого значення»⁴⁴⁶, вважаємо, що *питання щодо регламентації та, тим більше, встановлення системи місцевого самоврядування за іншими принципами та суб'єктним складом (законопроект реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019) взагалі не повинні бути предметом регулювання закону про столицю*.

Є зауваження щодо запропонованого механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою міста Києва. 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 ст. 140 Конституції України та відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Окрім того, встановлення переліку та меж районів у місті Києві Кабінетом Міністрів України не узгоджується з положеннями Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» і «район у місті» (справа про адміністративно-територіальний устрій) № 11-рп/2001 від 13.07.2001⁴⁴⁷,

⁴⁴⁵ Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем. Москва: Мысль, 1978. 272 с.

⁴⁴⁶ Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Харків, 2013. С. 12–13.

⁴⁴⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій № 11-рп/2001 від 13.07.2001. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>

в якому офіційно розтлумачено, що під термінами «район», який використовується в пункті 29 частини першої ст. 85 Конституції України, і «район у місті», що вживається в частині першій ст. 133, частині п'ятій ст. 140, частині першій ст. 142 Конституції України і відповідно в абзаці третьому ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частині першій ст. 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 ст. 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.*

У зазначеному Рішенні Конституційного Суду України також офіційно розтлумачено, що під поняттям «організація управління районами в містах», що міститься в частині п'ятій ст. 140 Конституції України, у системному зв'язку з її статтями 142, 143 варто 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 ст. 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», та встановлено, що положення пункту 41 частини першої ст. 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

таких 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 самостійно.

Отже, ідея безальтернативного способу управління районами у місті Києві шляхом утворення районних рад з одночасним посиленням контрольно-наглядових функцій виконавчої влади може спродукувати невинуватене 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 доволі конфліктною і суперечливою. Тому у більшості великих міст районних у місті рад майже не залишилося. Їх існування є скоріше винятком з усталеної практики, яка, однак, не суперечить законодавству.

З огляду на зазначене закономірним є питання щодо неможливості втручання держави в особі її органів у справи 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 чіткіше визначити повноваження виконавчих органів Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації, їх обсяг, види

тощо. Закладена у підготовленому до другого читання законопроекті реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 модель, скасовує або змінює сучасний порядок організації діяльності відповідних органів, взаємодії між ними, але не вирішує усіх проблем функціонального характеру. Докладніша регламентація відповідних положень на законодавчому рівні дасть змогу уникнути дублювання їх повноважень на практиці, а також забезпечить від конфліктів компетенційного характеру та правових колізій у майбутньому. При цьому насторожує редакція частини четвертої ст. 13 цього законопроекту, в якому зазначається, що «окремі повноваження місцевого самоврядування, визначені Законом України «Про місцеві державні адміністрації», Київською міською державною адміністрацією не здійснюються у зв'язку з наявністю у Київській міській раді та районних у місті Києві рад власних виконавчих органів». Чому мова йде лише про окремі, а не про всі повноваження місцевого самоврядування? Хто визначатиме перелік цих окремих повноважень? Такі формулювання можуть призвести до конкуренції компетенцій органів місцевого самоврядування міста та органів виконавчої влади.

Щодо новацій та ініціативи у сфері здійснення місцевого самоврядування у частині щодо визначення предмета статуту територіальної громади та суб'єктів, які мають право ініціювати його розробку або зміни до нього, зазначимо, що в законопроекті реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 закладена така сама хибна правова конструкція, як і в чинному Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ», згідно з якою з «метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування в місті Києві, зокрема внаслідок його столичного статусу, Київська міська рада затверджує Статут територіальної громади міста Києва».

Акцент на тому, що Статут територіальної громади міста Києва має прийматися з метою врахування його столичного статусу, однозначно вказує, що положення спеціального закону про столицю є підставою для розробки цього статуту. Проте питання щодо особливостей здійснення місцевого самоврядування у місті Києві, як це однозначно зафіксовано у Конституції України (частина друга ст. 140), визначаються окремим законом, що, по суті, нівелює роль Статуту територіальної громади міста Києва як акта

локальної самоорганізації, який приймається представницьким органом місцевого самоврядування з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування (ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Нарешті, особливо звернемо увагу на те, що при прийнятті нового закону про статус столиці варто враховувати, 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 особливе, 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, містилися 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». Слід вітати, що в редакції законопроекту, підготовленій на друге читання, такі положення були вилучені.

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

Вони також не враховують і відповідний європейський досвід щодо визначення статусу столиці. Його аналіз свідчить про наявність такої тенденції, як надання столичному місту статусу адміністративно-територіальної одиниці регіонального рівня (наприклад, Відень має рівень земель, Брюссель – рівень регіонів, а Мадрид – рівень провінцій; столиця Угорщини Будапешт прирівнюється до угорського департаменту (megyei); Берлін є міс-

том зі статусом федеральної землі ФРН, у складі якого 12 районів (Bezirke), а міська рада є регіональним парламентом і одночасно відповідає за питання місцевого значення (як орган місцевого самоврядування); Лондон є містом-регіоном, що має 32 райони, які відповідно до британської системи устрою прирівняні до графств; Париж має статус французької провінції тощо). Унаслідок цього для органів міської влади передбачається поєднання повноважень місцевого самоврядування та державної виконавчої влади. При цьому при визначенні статусу таких столичних міст (це повною мірою стосується й Києва) виникає проблема як розбудувати таку систему державних, регіональних та муніципальних органів, які б, з одного боку, функціонували б з урахуванням стратегії реалізації єдиної державної політики, з другого – забезпечили б дотримання інтересів жителів столичного міста.

У законопроекті реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 повністю не враховані положення Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 219 (2007), прийнятій Конгресом 1 червня 2007 р., зокрема, щодо:

- надання столичним містам конституційного або особливого правового статусу, в якому визнавалися б, наприклад, за їх адміністративними органами повноваження на рівні регіонів чи провінцій;

- здійснення необхідних заходів для того, щоб запобігати використанню з політичною метою системи фінансування столичних міст, яка іноді набирає форми системи скорочення податкових зборів або інших фінансових обмежень;

- гарантувати наявність відповідних форм співробітництва між центральним урядом і муніципальними адміністративними органами столичного міста, незалежно від того, що потенційно їхня політична орієнтація може бути різною⁴⁴⁸.

Крім того, в законопроекті реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 не враховані керівні принципи, спрямовані на поліпшення систем нагляду за діяльністю органів місцевої влади передбачені в Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № R(98)12 від 18 вересня 1998 р., зокрема, в частині:

- визначення обсягу адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування міста;

- формування механізмів, альтернативних адміністративному нагляду;

- спрямовані на запобігання ризику неофіційного нагляду⁴⁴⁹.

У науковій літературі, а також в експертному середовищі, наприклад, виділяють такі основні моменти організації публічної влади у містах із особливим статусом, зокрема у столичних містах, які сприяють позитивному вирішенню зазначеної проблеми:

- 1) відмова від створення органів державної влади і делегування їх повноважень органам місцевого самоврядування. Такий варіант, як уявляється, дає змогу максимально повно врахувати принцип Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної самостійності міських органів місцевого самоврядування;

- 2) тотожність територіальних кордонів муніципального утворення і регіону. Для міста Києва ця обставина набуває особливого значення у зв'язку з пропозиціями щодо утворення столичного округу як окремої адміністративно-територіальної одиниці;

- 3) наявність багаторівневої системи місцевого самоврядування у великих містах. При цьому, муніципальними утвореннями виступають як місто в цілому, так і його окремі частини (райони). Для міста Києва, враховуючи демографічні та просторові фактори, доцільно обговорити можливість запровадження субмуніципального рівня управління – рівня мікрорайонів;

- 4) збереження єдності міського господарства за дублювання управлінських повноважень муніципалітету з державними і районними юрисдикціями. Такий варіант неодмінно призведе до дуалізму у міському управлінні, і він вже проявив свою неефективність при організації управління в місті Києві.

⁴⁴⁸ Рекомендація КМРВ РЄ 219 (2007) Статус столичних городів. URL: <https://rm.coe.int/-/168071b164>

⁴⁴⁹ Рекомендація КМРВ РЄ № R (98)12 прогляд за діяльністю місцевих органів влади. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/%D0%.pdf>

Розділ 3

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Взаємовідносини між парламентом та органами місцевого самоврядування в Україні

У сучасних умовах конституційної модернізації та реформи територіальної організації публічної влади та адміністративно-територіального устрою важливе значення має питання щодо пошуку ефективних форм взаємовідносин між парламентом – Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування, визначення ролі і місця парламенту в контексті таких взаємовідносин з позиції децентралізації влади та формування реально місцевого самоврядування.

Одразу варто зазначити, що в основу доктринального аналізу форм взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування має бути покладений методологічний підхід, згідно з яким визначальною ознакою місцевого самоврядування є його організаційна, правова та фінансова автономія, а функціональною та інституційною характеристикою територіальної громади – самостійність та ієрархічна незалежність. Так, в основі німецької державної доктрини місцевого самоврядування знаходиться принцип «п'яти суверенітетів громад», серед яких: фінансовий, організаційний, кадровий суверенітети, суверенітет просторового планування та статутний суверенітет, який полягає у праві приймати акти громад, які мають загальнообов'язкову юридичну силу⁴⁵⁰.

З позиції класичної теорії місцевого самоврядування та практики децентралізації, юридична незалежність місцевого самоврядування полягає в тому, що будь-яка самоврядна одиниця – територіальна громада та, відповідно, її конституційно сформо-

вані представницькі органи – місцеві ради, не підпорядковуються ієрархічно будь-яким іншим суб'єктам публічної влади та адміністрації – органам державної влади та управління, у тому числі та у першу чергу парламентові. У цьому контексті збереження у Конституції України та вітчизняній конституційній лексиці понятійного ряду «Верховна Рада України» – «місцеві ради» для найменування, відповідно, парламенту України як єдиного органу законодавчої влади та представницьких органів територіальних громад, є своєрідним лексичним атавізмом, що залишився у спадок від совєцької моделі організації державної влади, панівним принципом якої був так званий «демократичний централізм», заснований на єдності системи рад як органів державної влади. Згідно з цим принципом усі ради згори донизу виступали як ланки єдиної системи, вищим організаційним принципом якої власне і був демократичний централізм, що формально допускав самостійність на місцях, але насправді призводив до жорсткої централізації та концентрації державної влади, відсутності у місцевої влади власної виключної компетенції та фінансової самостійності.

Так, у класичному вигляді принцип так званого демократичного централізму закріплювався у Конституції (Основному Законі) Української РСР від 30 січня 1937 року⁴⁵¹, згідно зі ст. 20 якої *найвищим органом* (тут і далі курсив – *авт.*) державної влади Української РСР була Верховна Рада Української РСР. При цьому, як закріплювалося у частині третій ст. 13 цієї Конституції, «Українська Радянська Соціалістична Республіка забезпечує за СРСР в особі його *найвищих органів* державної влади та органів державного управління права, визначені статтею 14 Конституції СРСР». Згідно зі ст. 54 цієї Конституції органами державної влади в областях, районах, містах, селищах і селах Української РСР визначалися Ради депутатів трудящих. При цьому у ст. 66 встановлювалося, що «виконавчі органи Рад депутатів трудящих *безпосередньо підзвітні* як Раді депутатів трудящих, що їх обрала, так і виконавчому органу *вищестоящої* Ради депутатів трудящих, у ст. 67 – «*Вищестоящі виконавчі комітети* Рад депутатів трудящих мають право скасовувати рішення і розпорядження *нижчестоящих виконавчих*

⁴⁵⁰ Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебн. Москва: ТК Велби, Проспект, 2006. С. 320.

⁴⁵¹ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 року. Сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text

комітетів і припиняти рішення і розпорядження *нижчестоящих Рад* депутатів трудящих», а у ст. 68 – «*Вишестоящі Ради* депутатів трудящих мають *право скасовувати* рішення і розпорядження *нижчестоящих Рад* депутатів трудящих та їх виконавчих комітетів».

Безумовно, як наочно демонструє світовий демократичний досвід, співіснування елементів власне державницьких із елементами самоврядними є неминучим, що передбачає наявність відповідних форм взаємовідносин та взаємодії між ними. Державні (у тому числі й парламентського типу) та самоврядні структури не просто окремо співіснують, а вступають у взаємовідносини між собою, постійно та щільно взаємодіють, своєрідно доповнюючи одне одного. Однак про ідентичність державної та муніципальної влади в умовах класичної демократії говорити не можна. Кожна з них опосередковує особливі вектори руху суспільного організму, які, у міру проведення реальних децентралізаційних змін у державі та формування дієвого місцевого самоврядування, набуватимуть більшої рельєфності та чіткості обрисів.

У цьому контексті положення чинної Конституції України щодо поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову означає поділ її як функціональної цілісності, розподілення державної влади на окремі функціональні сфери для запобігання узурпації влади приватними особами чи організаціями та її надмірної концентрації в окремих структурних складових держави. Аналогічний функціональний аспект має також поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади.

Функціональний підхід до розуміння поняття державної влади слід відрізнити від суб'єктного підходу до розуміння цього поняття, коли «державна влада» розглядається як організація, яка здійснює публічну політичну владу, тобто як апарат влади, як її суб'єкт. У такому значенні використовується в Конституції України, як правило, термін «держава»⁴⁵².

Таке методологічне застереження є важливим та визначальним не лише з точки зору розуміння ролі парламенту – Верховної Ради України як «єдиного органу законодавчої влади в Україні» (ст. 75 Конституції України) у конституційному механізмі держав-

⁴⁵² Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. Т. 2. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. С. 257.

ної влади⁴⁵³, а й характеристики взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування в Україні.

Так, у ст. 7 Конституції України зазначається, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», а, своєю чергою, згідно з частиною першою ст. 85 до повноважень Верховної Ради України належить: «... 29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; 30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування; ...» та частиною першою ст. 92 виключно законами України визначаються: «... 15) засади місцевого самоврядування; 16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст...».

Отже, з одного боку, «державна завжди – від свого виникнення до наших днів та на майбутнє – була, є та залишиться централізованою субстанцією. Централізм органічно притаманний державі та об'єктивується у тому, що певні функції можуть та повинні бути притаманними тільки їй як цілому та ніяк не можуть бути віддані територіальним одиницям як частинам держави»⁴⁵⁴. З іншого боку, територіальні громади та місцеве самоврядування уособлюють зовсім іншу, відцентрову тенденцію, що має свій прояв у процесах децентралізації та диференціації публічної влади по вертикалі, подекуди фактах автономістського характеру. Саме у «протисторві уніфікації та диференціації, загального та локального (особливого, окремого) відображаються дві основні тенденції розвитку держави – тенденції централізації та децентралізації»⁴⁵⁵.

Зазначимо, що безпосередній старт сучасній реформі децентралізації було надано не лише зі схваленням Урядом України Кон-

⁴⁵³ Див.: Шатіло В. А. Теоретичні проблеми конституційного механізму державної влади: співвідношення організаційних структур та функцій (вітчизняний і світовий досвід): монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2017. С. 192–234.

⁴⁵⁴ Авакьян С. А. Проблемы централизма, демократии, децентрализации в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. *Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной научной конференции* (Москва, 7–9 апреля 2005 г.). Москва: ТК Велби, 2006. С. 4.

⁴⁵⁵ Акмалова А. А. Гармонизация тенденций централизации и децентрализации как предпосылка развития местного самоуправления. *Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной научной конференции* (Москва, 7–9 апреля 2005 г.). Москва: ТК Велби, 2006. С. 278.

цепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁴⁵⁶, а й насамперед Верховною Радою України – парламентом України шляхом прийняття важливих законодавчих актів, які спрямували її та заклали важливий фундамент для її забезпечення. Зокрема, прийнято низку законів України: «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р., «Про добровільне об'єднання громад» від 5 лютого 2015 р. та ін. Невдалі спроби парламенту схвалити зміни до Конституції (щодо децентралізації влади) у 2015 та 2019 рр. дещо сповільнили проведення реформи децентралізації. Проте вже наприкінці 2021 р. були представлені широкому загалу оновлені напрацювання змін до Конституції в частині децентралізації влади, які, за задумом, мають стати заключним етапом децентралізаційної реформи.

При цьому, децентралізація стає не лише одним з завдань і викликів внутрішньої політики, а й основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на якій базуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються у межах ЄС. Оскільки Україна обрала шлях на євроінтеграцію, вона має зобов'язання здійснити всі реформи, зокрема й цю. Адже бути повноправними партнерами, досконалість управління, чіткий розподіл повноважень і фінансів між центром і територіями, баланс взаємоповаги і взаємоконтролю між структурами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування – це аксіоми, на яких тримається держава і добробут її населення⁴⁵⁷.

Доктринальний аналіз форм взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування у контексті проблем інституційного забезпечення децентралізаційної реформи змушує нас зупинитися на загальній характеристиці понять «взаємодія» та «взаємовідносини». Так, у тлумачному словнику української мови під взаємодією розуміється «взаємний зв'язок між

предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь»⁴⁵⁸. Тобто у філософському розумінні поняття «взаємодія» у контексті аналізу проблем стосунків між парламентом та органами місцевого самоврядування у процесі децентралізації відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів. Отже, з точки зору філософського тлумачення, взаємодія – це такий особливий тип відносин, відповідно до якого суб'єкти цих контактів здійснюють взаємовплив один на одного.

Щодо поняття «взаємовідносини», то воно має більш прикладне значення, відображає не тільки взаємні зв'язки між різними суб'єктами, а й розкриває їх незалежність та відособленість. У цьому аспекті це поняття найбільш адекватно відображає відносини між парламентом та органами місцевого самоврядування. Воно ширше за поняття «взаємодія», яке фіксує процеси впливу різних явищ одне на одного та є таким, що виступає інтегруючим фактором різних частин в єдине ціле. Звідси, зокрема, поняття «взаємодія», яке використовується у ст. 119 Конституції України, є більш коректним для характеристики відносин у системі органів виконавчої влади.

Щодо стосунків між парламентом та органами місцевого самоврядування, то в цьому випадку доцільно говорити про взаємовідносини. Тут зв'язки відповідними суб'єктами є явищем більш складним не лише за своєю сутністю та формою, а й за своїми функціонально-телеологічними, праксеологічними, кореляційними та іншими параметрами, зумовленими як організацією, так і діяльністю відповідних органів публічних влади, сформованих на засадах народного представництва та виборності, дією не лише законодавчо визначених норм і правил, а й втіленням конституційних цінностей та політичної культури.

Отже, у широкому розумінні взаємовідносини між парламентом та органами місцевого самоврядування являють собою двосторонній процес впливу, який здійснює парламент на органи місцевого самоврядування, що, своєю чергою, породжує відповід-

⁴⁵⁶ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

⁴⁵⁷ Науменко Р. А., Рильська В. В. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_9_6

⁴⁵⁸ Словник української мови: в 11 томах. Том 1. А–В. Білодід І. К., Бурячок А. А. та ін. Київ: Наукова думка, 1970. URL: <https://slovnnyk.me/dict/sum/%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D1%94%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D1%96%D1%8F>

ні зворотні зв'язки, зумовлені впливом органів місцевого самоврядування на парламент. Поряд з тим такі відносини мають забезпечуватися та ґрунтуватися в межах закріплених у Конституції і законів України функцій та повноважень відповідних суб'єктів публічної влади. Адже 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 (ст. 19 Конституції України).

Концептуальне значення у контексті дослідження взаємовідносин між Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування у контексті проблем інституційного забезпечення децентралізаційної реформи в Україні має розуміння парламенту як органу законодавчої влади, насамперед «його виключність як єдиного органу законодавчої влади у державі, універсальність у системі органів державної влади, що зумовлена насамперед унітарним характером держави, тобто державним устроєм, поділом державної влади, внутрішньою структурою та ін.»⁴⁵⁹.

З цієї точки зору особливо важливим є питання щодо структурної побудови парламенту. В унітарних країнах, виходячи з структурної будови парламентів, функціонують як однопалатні парламенти (Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Хорватія, Швеція та ін.), так і двопалатні (Велика Британія, Білорусь, Ірландія, Іспанія, Італія, Казахстан, Киргизстан, Нідерланди, Польща, Румунія, Таджикистан, Франція, Чехія, Хорватія, Японія та ін.). Такий стан зумовлений передусім різними факторами, серед яких можна виділити: історичні особливості країни, її традиції, розміри території, географічні, соціальні, економічні та політичні чинники, конституційний лад тощо.

Водночас зазначимо, що в конституційній практиці таких унітарних країн, як Греція, Данія, Португалія, Швеція здійснювалися експерименти, пов'язані з запровадженням другої палати для оптимізації своєї діяльності, але невдовзі змушені були відмовитися від другої палати та повернулися до однопалатної побудо-

⁴⁵⁹ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник / за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. 3-е вид., перероб. і доопр.; передмова проф. В. В. Коваленка. Київ: КНТ, Ліра-К, 2011. С. 286.

ви. У зв'язку з цим зазначимо, що недоцільність другої палати в парламентах унітарних країн першочергово лежить у площині еволюції структури парламентів, яка відображає наявність тенденції до зменшення кількості держав, де формуються двопалатні парламенти⁴⁶⁰.

Більше того, важливо зазначити, що в державах, де функціонують двопалатні парламенти в умовах демократичного політичного режиму, спостерігається обмеження повноважень верхньої палати порівняно з нижніми. Деякі з них навіть позбавлені таких важливих парламентських функцій, як затвердження бюджету, контроль за його виконанням та ін.

Термін «бікамералізм» (від англ. bicameral – двопалатний) означає двопалатне влаштування найвищого законодавчого і представницького органу в країні. Історично він сформувався у Великій Британії і пов'язаний безпосередньо з організацією парламенту, який був розділений на палату лордів і палату громад. Як зазначає В. Шаповал, метою встановлення двопалатності на той момент було забезпечення рівноваги між «розділеною владою». При цьому «аристократична» (верхня) палата розглядалася як засіб стримування «народної» (нижньої) палати⁴⁶¹.

Традиційно бікамералізм здебільшого пов'язується з федералізмом. Така формула як «бікамералізм-федератизм» органічно вписується в конституційні традиції сучасних федерацій. Так, Ю. Шемшученко пише, що бікамералізм виправданий у федеративних державах. Що ж до унітарних держав, до яких належить і Україна, то тут немає достатніх аргументів на користь запровадження двопалатного парламенту. Бікамералізм ускладнює діяльність органу законодавчої влади, викликає штучне протистояння між палатами, уповільнює проходження законопроектів і додатково бюрократизує законодавчий процес⁴⁶².

Поряд з тим у сучасній доктрині парламентаризму існують різні, зазвичай діаметрально протилежні точки зору щодо доцільності функціонування двопалатних (бікамеральних) парламентів

⁴⁶⁰ Борденюк В. І. Деякі питання створення двопалатного парламенту в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 201–208.

⁴⁶¹ Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. Киев: Книгиня Ольга, 2007. 416 с.

⁴⁶² Шемшученко Ю. С. Український парламентаризм у світлі загальносвітових тенденцій. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 3–5.

в унітарних країнах. Як правило, серед причин, які впливають на функціонування двопалатних парламентів в унітарних країнах, відносять, поряд з низкою інших чинників, забезпечення рівного захисту інтересів територіальних громад і кожного регіону країни. Тобто підкреслюється значення та роль структури парламенту в контексті процесів децентралізації та регіоналізації у державі.

Так, виникнення, існування та функціонування двопалатних парламентів подекуди пов'язується з «розвитком процесів децентралізації державної влади по вертикалі, зближенням форм політико-територіального устрою унітарних та федеративних держав», коли «одним із основних призначень верхньої палати парламенту стала інтеграція інтересів регіонів, а також їх представництво при формуванні і здійсненні загальнодержавної політики»⁴⁶³.

На думку М. Дурдинця, «наявність у структурі парламенту двох палат дає змогу покращити й забезпечити ефективність децентралізації на місцях для унітарних держав, оскільки сприяє перерозподілу підтримки голосів у верхній палаті залежно від територіальної належності представників парламенту»⁴⁶⁴.

Запровадження двопалатної організації парламенту в Україні, на думку Т. Француз-Яковець, «дасть можливість не тільки вдосконалити функціонування парламенту і значно підвищити його якісний склад, а й удосконалити механізм всієї державної влади, збалансувати політичні сили в парламенті, що, своєю чергою, гармонізує політичні інтереси в суспільстві, вирішить проблеми представництва регіонів на загальнодержавному рівні з метою подолання розколу суспільства, а також розширить контроль суспільства за діями парламентаріїв»⁴⁶⁵.

Водночас, підкреслюючи, що «ціннішим і одним із позитивних аргументів на користь бікамералізму як принципу розвитку парламентаризму, є можливість представництва інтересів регіонів у розв'язанні місцевих проблем», Т. Француз-Яковець посилається на досвід унітарної Республіки Польща та вказує,

⁴⁶³ Полуян Л. Я. Верхняя палата в системе органов государственной власти. *Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ*. 2002. № 34 (190). С. 5–35.

⁴⁶⁴ Дурдинець М. Ю. Бікамералізм в українському парламентаризмі: філософсько-правове осмислення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.12. Київ, 2018. С. 10.

⁴⁶⁵ Француз-Яковець Т. А. Конституційно-правові засади бікамералізму в сучасних європейських країнах: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2020. С. 210–211.

що у цьому питанні «без реформування місцевого самоврядування не може бути позитиву. Потрібна дієва та масштабна адміністративна реформа, ключовими чинниками якої повинні бути децентралізація, розподіл повноважень між центральною владою і регіонами, зменшення кількості адміністративно-територіальних одиниць на основі їх ефективної, фінансово обґрунтованої доцільності функціонування. Наявні проблеми сьогодення є загрозливими для цілісності країни, відносини між центром і регіонами породжують суперечності й незрозумілість відносин і напруженість у суспільстві. Як цілісна основоположна концепція, з погляду конституційно-правових засад розвитку парламентаризму, запровадження бікамералізму потребує сьогодні для України широкомасштабних адміністративних реформ місцевого самоврядування»⁴⁶⁶.

Противники бікамералізму в унітарних державах наводять різні аргументи. Одним з найбільш важливих негативних наслідків щодо запровадження другої палати є той аргумент, що існує велика ймовірність уповільнення темпів економічної, соціальної та правової реформ, які важко нейтралізувати шляхом внутрішньої оптимізації діяльності парламенту, а також з'являється додатковий стимул до федералізації та знищення парламенту як законодавчого органу. У цьому аспекті варто погодитися з В. Борденюком, який зазначає, що «одним із продуктивних шляхів врахування інтересів регіонів, на що наголошують прибічники запровадження двопалатного парламенту в Україні, має бути запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні районів та областей, потенціал якого повністю досі невикористаний»⁴⁶⁷.

При цьому, говорячи про наявність двох типів структурної організації парламентів було б змістовною помилкою прагнути окреслити один із них як більш, а другий – як менш демократичний. Застосування тієї чи іншої моделі організації парламенту в Україні слід тлумачити не стільки в терміно-поняттях демократії та її заперечення (чи зниження), скільки з погляду ефективності застосування кожної з моделей у конкретних політико-правових умовах тієї чи іншої держави. Як зазначає О. Скрипнюк,

⁴⁶⁶ Француз-Яковець Т. А. Там само. С. 72.

⁴⁶⁷ Борденюк В. І. Деякі питання створення двопалатного парламенту в Україні у контексті зарубіжного досвіду. С. 201–208.

двопалатність як основна тенденція чи основна ознака сучасних парламентів, у світі не є домінуючою. А тому однопалатність не слід розглядати як своєрідне відхилення від загального правила. У цьому сенсі варто вести мову про фактор політико-правової «доцільності», який враховується при визначенні моделі організації парламентів, а також про вплив політико-правових традицій у тій чи іншій державі⁴⁶⁸.

В Україні можливість запровадження двопалатного парламенту розпочалася обговорюватися з запропонованих загалу перших проєктів Конституції (1992 р.), в яких парламент мав двопалатну структуру (Національні Збори України), проєкт Конституції (1993 р.) – Всенародної Ради, «президентський проєкт» 1996 р. також передбачав дві палати – Національні Збори України. За цей час питання двопалатного парламенту активно обговорюються і гостро дискутуються як прихильниками бікамералізму, які вбачають у другій палаті парламенту як механізму забезпечення рівноваги між органами державної влади (Президент – Парламент – виконавча влада) та більш якісний і професійний законодавчий процес. Так, її опонентами, які надають свої контраргументи: як додатковий стимул до федералізації та знищення.

Як позитивна ознака інституціоналізації двопалатного парламенту наводиться той аргумент, що політична система, яка розвивається за сценарієм збільшення парламентських повноважень, вимагає політичного арбітражу, чий статус на відміну від президентсько-парламентських систем, має бути інституціоналізованим у Верховній Раді. Вважається, що саме друга палата парламенту може стати таким арбітром як у політичному, так і законодавчому процесі. Якісні, позитивні наслідки такого арбітражу можуть бути різними. Зокрема, зменшиться завантаження Конституційного Суду. Адже саме Конституційний Суд має повноваження щодо скасування неконституційних законів та зміни до Конституції. Існування другої палати у Верховній Раді не просто розвантажить діяльність Конституційного Суду, а й зробить процес «конституційної експертизи» максимально публічним та прозорим.

⁴⁶⁸ Скрипнюк О. В. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади. *Право України*. 2009. № 11. С. 91–92.

Однак, зважаючи на особливу актуальність проблем теорії та практики парламентаризму, а також небезпідставних і обґрунтованих пропозицій щодо можливості переформатування Верховної Ради України на двопалатний загальнонаціональний представницький орган, на нашу думку, слід бути дуже обережними, оскільки сенс поділу парламенту на дві палати на тлі кризи парламентаризму складно визначити однозначно, або це буде вигода для суспільства, або призведе до ще глибшої кризи.

Слід зазначити, що посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування наголошено одним із напрямів внутрішньої політики держави відповідно до ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р.⁴⁶⁹ Крім того, для посилення зв'язків Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, територіальними громадами було створено Парламентський офіс місцевого самоврядування (розпорядження Голови Верховної Ради України № 1692 від 2 грудня 2015 р.). У цьому документі зазначено, що формування ефективної системи взаємодії між Верховною Радою України та місцевими радами передбачає теоретичне обґрунтування її інформаційно-комунікаційного забезпечення, в результаті якого формуються чіткі та прозорі дії між ними; утверджується громадянське суспільство, посилюється його вплив на прийняття суспільно важливих рішень; створюються умови для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; проводяться регулярні консультації з громадськістю з важливих питань життя суспільства, держави, громади.

У цьому аспекті важливо проаналізувати проблеми інформаційного забезпечення таких взаємовідносин, пов'язаних передусім з відкритістю та прозорістю парламенту. Перші системні кроки в напрямі відкритості та прозорості діяльності парламенту України було зроблено ще у 2015 р., коли Верховна Рада України приєдналася до глобальної міжнародної ініціативи з посилення відкритості парламентів у світі – Декларації відкритості парламенту. Згідно з визначенням запропонованим у документі, декларація відкритості парламенту – це звернення до національ-

⁴⁶⁹ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01 липня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.

них парламентів, субнаціональних та транснаціональних законодавчих органів з боку громадських організацій моніторингу парламентської діяльності з метою стимулювання відкритості та залучення громадян до роботи парламенту⁴⁷⁰. В основу цієї міжнародної ініціативи закладено важливий принцип, відповідно до якого інформація про діяльність парламенту має належати громадянам.

Цей документ визначає чотири основні напрями роботи парламенту, зокрема: просування культури відкритості; забезпечення доступності інформації про діяльність парламенту; полегшення доступу до інформації про діяльність парламенту; забезпечення доступу до інформації про роботу парламенту в електронному вигляді.

На виконання взятих зобов'язань Верховна Рада України разом з громадськими організаціями моніторингу парламентської діяльності, зокрема, такими, як ОПОРА, ЧЕСНО, Transparency international Україна, Центр політичних студій та аналітики, Інститут Медіа Права, розробила План дій щодо реалізації даної Декларації, який було затверджено розпорядженням Голови Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України» від 5 лютого 2016 р.⁴⁷¹

У цьому контексті не можна не відзначити сучасні тенденції, зумовлені активним впровадженням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у сферу парламентської діяльності і процесу. Йдеться в першу чергу про впровадження та забезпечення електронного парламенту. Відповідно до визначення, яке запропоновано впливовою міжнародною організацією Міжпарламентський Союз, членом якого є Україна, електронний парламент – це законодавчий орган, який досягає більшої прозорості, відкритості і підзвітності у своїй роботі завдяки ефективному

⁴⁷⁰ Декларація відкритості парламенту. URL: <https://openingparliament.org/static/pdfs/ukrainian.pdf>

⁴⁷¹ Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05 лютого 2016 року № 15. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/16-%D1%80%D0%B3#Text>

застосуванню сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Водночас електронний парламент (е-парламент) не є окремим органом або аналогом чи доповненням парламенту України (ст. 75 Конституції України), оскільки насамперед визначає новий спосіб і форму взаємодії з громадянами, інститутами громадянського суспільства та органами місцевого самоврядування шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Як свідчить зарубіжний досвід, важливу роль у запровадженні електронних парламентів та їх функціонуванні у світі відіграє Глобальний центр інформаційних та комунікаційних технологій парламентів (Global Center of ICT for Parliament), який було створено Департаментом з економічних і соціальних питань ООН спільно з Міжпарламентським Союзом на Всесвітньому саміті з інформаційного суспільства в Тунісі у листопаді 2005 р. Вже у 2008 р. фахівцями Центру було підготовлено перший Звіт «Світовий е-парламент»⁴⁷², в якому було виділено та сформульовано мету, яка полягає не стільки у класифікації парламентів за рівнем розвитку їх електронних парламентів, а насамперед щоб «розпочати дискусію з цих проблем та налагодження міжнародного співробітництва», а також основні проблеми щодо запровадження електронних парламентів, пріоритети та напрями їх розвитку. Зокрема, документ включав такі напрями, як: 1) парламент, інформаційно-комунікаційні технології та інформаційне суспільство; 2) бачення, новаторство та лідерство; 3) втілення бачення: управління, організація та ресурси; 4) інфраструктура та послуги; 5) документальне затвердження законодавчої діяльності; 6) вебсторінки парламентів; 7) створення бази даних для парламенту; 8) парламенти та громадяни: поглиблення діалогу; 9) співпраця та координація.

Слід також зауважити, що для ефективного впровадження електронного парламенту важливі такі чинники, як необхідність забезпечення в парламенті сильного політичного лідерства, активної участі всіх парламентарів, професійного секретаріату та Апарату парламенту, кваліфікованого технічного персоналу, а також постійного прагнення виважено запроваджувати інформаційно-комунікаційні технології на законодавчому рівні.

⁴⁷² Звіт «Світовий е-парламент», 2008. Сайт Верховної Ради України. URL: http://gska2.rada.gov.ua/site/e-parlament/docs/e-P_Report_2008.pdf

Аналіз міжнародних стандартів з електронного парламенту свідчить, що звіти, підготовлені фахівцями Глобального центру інформаційних та комунікаційних технологій парламентів (2008, 2010, 2012, 2016, 2018 рр. та ін.), фактично є тими стандартами, які встановлюють певні вимоги, принципи та характеристики, відповідно до яких повинні функціонувати е-парламенти.

У рекомендаціях Міжпарламентського Союзу зазначається, що застосування інформаційно-комунікаційних технологій у роботі національних парламентів має відбуватися відповідно до розробленої ними концепції, яка сприятиме забезпеченню ефективної роботи парламенту, її прозорості та відкритості; гарантування безпеки інформаційних ресурсів парламенту і конфіденційності інформації про особу; налагодження діалогу між парламентом, народними депутатами України та громадянами; поліпшення механізмів звітності парламенту, народних депутатів України перед виборцями; забезпечення повного доступу громадян до інформації про роботу парламенту; участі у глобальному інформаційному суспільстві. Саме таким документом стала Програма інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012–2017 рр., затверджена Постановою Верховної Ради України від 5 липня 2012 р.⁴⁷³

У документі встановлюється, що створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи «Електронний парламент», а також його структурних елементів, зокрема електронний офіс народного депутата України (стаціонарний і мобільний), електронний комітет, електронну Погоджувальну раду, електронну бібліотеку та архів, електронну залу пленарних засідань, електронний документообіг і контроль виконання доручень Верховної Ради України, систему електронного цифрового підпису, комплексну систему захисту інформації, інтегровану базу даних законотворчого процесу, є пріоритетним напрямом діяльності парламенту України.

Аналіз положень цього документа вказує, що під час роботи над програмою Україна тісно співпрацювала із Міжпарламентським Союзом та враховувала його рекомендації. Результатом

виконання програми повинно було стати створення «електронного парламенту». Водночас у повному обсязі програма не була виконана, але незважаючи на те, вона заклала певні принципи, які в подальшому допоможуть забезпечити повноцінне функціонування електронного парламенту в Україні⁴⁷⁴.

За цей час запрацювали такі складові електронного парламенту як е-звернення (ч. 6 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян»), е-петиція (ч. 3 ст. 5; ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян»), електронний документообіг (ч. 5 ст. 7, ст. 7-1, ст. 60, ч. 2 ст. 91, ч. 3, 4 ст. 92, ч. 3 ст. 97, ст. 99, ст. 130, ч. 1 ст. 13 ст. 139 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»).

Отже, український досвід свідчить, що в цілому рівень розвитку електронного парламенту в Україні відповідає сучасним міжнародним стандартам. У Верховній Раді запрацювали такі інструменти е-парламенту, як е-звернення, е-петиція, е-документообіг, е-обговорення законопроектів, е-запис на засідання парламенту, е-запит на публічну інформацію, запрацював «Електронний кабінет громадянина» на сайті Верховної Ради України тощо. Поряд з тим головною проблемою, як в для України, так і за її межами, є погана обізнаність щодо можливостей, які надає електронний парламент, зокрема, у процесі здійснення взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування, особливо у міжвиборчий період, з одного боку, з другого – тотальна недовіра до державних органів влади, у тому числі й парламенту України.

Акцент на цих аспектах реформування парламентських інститутів і процедур є важливим насамперед тому, що парламентська реформа відбувається паралельно з реформою децентралізації, що особливо посилює та актуалізує проблеми оптимізації взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування, у тому числі в напрямі цифровізації та діджиталізації.

Стрімке проникнення у конституційне життя цифровізації, блокчейн-технологій, різних методів кібернетики та комп'ютерної техніки відкрило широкі можливості як для конституційного права в цілому, так і його окремих інститутів, у тому числі парламентської демократії. Особливість кібернетики полягає в тому,

⁴⁷³ Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012 – 2017 роки: Постанова Верховної Ради України від 05.07.12 р. № 5096-VI. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5096-VI#Text>

⁴⁷⁴ Дорогих С. О. Відкритість та прозорість в інформаційній діяльності Верховної Ради України: організаційно-правові аспекти: монографія. Київ: Видавничий дім «АртЕк», 2018. С. 22.

що вона досліджує кількісні зв'язки та співвідношення в процесах управління. Саме через кількісні характеристики можна підійти до аналізу якісних змін у політико-правових процесах. Предметом конституційно-правової кібернетики стають якісні та структурні зміни, а також формально логічні зв'язки та відносини, які існують у конституційному механізмі сучасних держав, зокрема, у законодавчому процесі, механізмі взаємовідносин між різними органами та рівнями публічної влади (у тому числі між парламентом та органами місцевого самоврядування) тощо. Цифрові та кібернетичні моделі використовуються, зокрема, для розробки оптимальних систем побудови органів державної влади та місцевого самоврядування, розробки та прийняття управлінських рішень як загальнодержавного, так і місцевого характеру.

Традиційно взаємовідносини між парламентом та органами державної влади відбуваються у різних формах. Вони поділяються на правові та організаційні. Реалізація парламентом функцій (представницької, законодавчої, контрольної та ін.) є підґрунтям концептуального аналізу форм і методів взаємодії парламенту з органами місцевого самоврядування.

Загальновідомо, що головне функціональне призначення парламенту – Верховної Ради України – виражати волю народу і втілювати її через прийняття якісних законів. Отже, правові форми у взаємовідносинах між парламентом та органами місцевого самоврядування є визначальними.

Однією з ключових проблем у процесі взаємовідносин між парламентом України та органами місцевого самоврядування є недостатній рівень залучення органів місцевого самоврядування до підготовки законопроектів щодо питань у сфері децентралізації та місцевого самоврядування. Саме для цього варто удосконалити механізм експертно-консультативного супроводу законопроектної діяльності. У тому числі важливим є активне залучення представників органів місцевого самоврядування та зацікавленої громадськості для проведення громадської експертизи законопроекту, що сприятиме покращенню якості прийнятого закону.

Поряд з тим така ідея щодо залучення органів місцевого самоврядування до процесу законотворення не є новою. У нормативно-правових актах передбачені певні форми залучення громадськості до законотворчості, зокрема, у Регламенті Верховної Ради

України закріплена така форма, як всенародне обговорення законопроектів (ст. 114). Проте в законі так і не визначені процедури проведення такого всенародного обговорення, а головне – наслідки цих обговорень. Таким чином, потрібно закріпити в законі про регламент механізм всенародного обговорення законопроекту, а також врахування його результатів, шляхом внесення змін і доповнень до відповідних законопроектів або законодавчих поправок.

Реалізуючи законодавчу функцію, парламент відзначається найбільшою ефективністю за умов забезпечення його необхідною і достатньою інформацією з питань, стосовно яких він уповноважений приймати закони. Важливе значення при цьому має відігравати консультації, зокрема з органами місцевого самоврядування з питань місцевого значення. Отже, важливим інструментом у налагодженні ефективних взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування є консультації. Відповідно до ст. 4 ч. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої 15 липня 1997 р., встановлено, що у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином. Це право для органів місцевого самоврядування вважається засадничим принципом місцевої демократії, закріплений Європейською хартією місцевого самоврядування.

У документі зазначено, що одним ключовим суб'єктом консультацій є центральний (і, де це доречно, регіональний) законодавчий орган, наділений повноваженнями ухвалювати загальнонаціональну нормативно-правову базу з питань місцевого самоврядування. Там, де у національних законодавчих органах є структурні підрозділи (комітети), яким доручено розгляд конкретних галузевих справ (у більшості країн у парламентах за місцеве самоврядування та регіональну політику відповідає окремий комітет), законодавчі ініціативи зазвичай обговорюються на рівні комітетів, перш ніж їхнє ухвалення розглядатиметься на сесії парламенту.

Таким чином, рівень парламентських комітетів є найприйнятнішим для організації консультацій з правових ініціатив, що безпосередньо позначаються на органах місцевого самоврядування. Відповідно, регламенти парламентських комітетів мають містити

конкретні положення щодо організації консультацій з органами місцевого самоврядування, визначаючи тематику консультацій, процедуру й строки їхнього проведення, а також учасників цього процесу.

Щодо предмета консультацій, то з органами місцевого самоврядування слід консультиватися з усіх питань, що безпосередньо їх стосуються. Коли на їхньому правовому статусі, компетенції, економічному та/або фінансовому становищі прямо позначаються реалізація державної політики або будь-який нормативно-правовий акт, це стосується їх безпосередньо. Зокрема, консультації мають бути обов'язковими під час обговорення будь-якого рішення, що стосується зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування (ст. 5 Хартії) або порядку передачі їм перерозподілених ресурсів (п. 6 ст. 9). Щоразу, коли органам місцевого самоврядування передають додаткові обов'язки, потрібно здійснювати аналіз економічних наслідків (п. 2 ст. 9)⁴⁷⁵.

Частиною першою ст. 4 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» встановлюється, що комітети парламенту при здійсненні повноважень взаємодіють з органами місцевого самоврядування, які зобов'язані сприяти комітетам Верховної Ради України у здійсненні покладених на них повноважень, реагувати відповідно до закону на їх звернення та рекомендації. Також Законом передбачено, що комітет при здійсненні законопроектної функції має право залучати до роботи в робочі групи представників органів місцевого самоврядування (частина восьма ст. 15), а також звертатися до органів місцевого самоврядування з проханням висловити пропозиції щодо проектів законів (частина дев'ята ст. 15).

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р.,⁴⁷⁶ передбачено положення щодо форм залучення асоціацій до розробки законопроектів і проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку. Так, Законом передбачено, що «всеукраїнські асоціації мають право ініціювати перед Верховною

Радою України, Президентом України Кабінетом Міністрів України проведення консультацій щодо законопроектів та проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку. Результати консультацій оформляються протоколами, які можуть додаватися до законопроекту чи проекту іншого акта. Представники всеукраїнських асоціацій можуть запрошуватися до участі у засіданнях державних органів, на яких розглядаються питання, що стосуються місцевого і регіонального розвитку».

Важливо зазначити, що комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування вперше в історії незалежності нашої країни запровадив такий інструмент, як консультації з органами місцевого самоврядування при підготовці законодавчих рішень – електронної платформи «Консультації з органами місцевого самоврядування (КОМС)». Платформа КОМС – це передусім можливість оперативних онлайн-опитувань думки представників місцевого самоврядування з приводу тих чи інших законопроектів, які викликають дискусії. При цьому участь в опитуванні зареєстровані представники органів місцевого самоврядування (наразі це міські, селищні, сільські голови) зможуть брати і на самій платформі, і через чат-бот.

Опитування буде супроводжуватись обговоренням дискусійних питань. Голови громад зможуть брати участь у ньому разом з депутатами – членами Комітету, експертами, представниками Міністерства розвитку громад та територій України, всеукраїнських Асоціацій органів місцевого самоврядування. Для таких фахових дискусій на платформі створений форум, на якому представники органів місцевого самоврядування зможуть не тільки обговорювати винесені на опитування питання, а й ініціювати обговорення тем, які вони вважають важливими для врахування в роботі Комітету⁴⁷⁷.

Однією з дієвих форм взаємовідносин між Верховною Радою України і органами місцевого самоврядування є парламентські слухання, які проводяться з метою вивчення питань, що станов-

⁴⁷⁵ 35-та сесія Звіт СГ35(2018)20 (остаточна редакція) 8 листопада 2018 р. Проведення консультацій вищих рівнів влади з органами місцевого самоврядування Комітет з управління. Доповідач Андерс Кнапе, Швеція (L, ЕРР/ССЕ) Резолюція 437 (2018).

⁴⁷⁶ Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 р. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>

⁴⁷⁷ Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування запроваджує інноваційний інструмент консультацій з органами місцевого самоврядування. Сайт Верховної Ради України. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/212473.html

лять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання (ст. 233 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»). Їх можна вважати своєрідним індикатором громадської думки стосовно суспільно важливих питань, що потребують законодавчого врегулювання.

Певні форми взаємовідносин між парламентом і органами місцевого самоврядування передбачено в чинному законодавстві. Зокрема, серед таких форм слід виділити: всенародні обговорення законопроекту (п. 4 ст. 114 Регламенту) та всенародне обговорення змін до Конституції (частина друга ст. 147 Регламенту); парламентські слухання (ст. 233 Регламенту), комітетські слухання (ст. 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»), депутатські звернення (частина сьома ст. 6 Закону України «Про статус народного депутата»).

Щодо перших двох форм, то вже 1 грудня 2021 р. Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування оприлюднив Спільне комюніке «Про зміни до Конституції України в частині децентралізації влади»⁴⁷⁸. У документі зазначається про звернення півторарічного циклу обговорення та позапарламентських публічних консультацій щодо змін до Конституції України в частині децентралізації за участю представників органів місцевого самоврядування та їхніх всеукраїнських асоціацій: Асоціації міст України, Української асоціації районних та обласних рад, Всеукраїнської асоціації громад, Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад, а також представників Офісу Президента України, Міністерства розвитку громад і територій України і Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Під час цих консультацій відбувся національний тур регіонами України, в якому взяли участь 1088 делегатів від асоціацій місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади, представників громадськості і європейських проектів міжнародної технічної підтримки, після чого було проведено 35

⁴⁷⁸ Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування оприлюднив Спільне комюніке «Про зміни до Конституції України в частині децентралізації влади». Сайт Верховної Ради України. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/217124.html

раундів перемовин із представниками всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування. Залучення до такого обговорення та консультацій органів місцевого самоврядування неабияк впливає на якість та в подальшому ефективність прийнятих змін.

Ще однією з форм взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування є парламентські слухання та слухання в комітетах Верховної ради України.

Традиційно парламентські слухання – це розгорнуте обговорення на пленарному засіданні парламенту або на засіданні парламентського комітету (комісії) конкретного законопроекту чи іншого важливого питання, що входить до компетенції парламенту. Така форма діяльності парламенту полягає насамперед у заслуховуванні думок членів парламенту, державних і громадських діячів, а також експертів із конкретного законопроекту або іншого питання, що належить до компетенції парламенту. Своєю чергою парламентські слухання – це доволі ефективна та дієва форма парламентського контролю. Отже, парламентські слухання мають подвійну природу: з одного боку, парламентські слухання виступають дієвим механізмом щодо отримання інформації про стан справ у суспільстві, з другого – є елементом системи парламентського контролю, що здійснюється парламентом безпосередньо, так і через парламентські органи, зокрема комітети Верховної Ради України.

Відповідно до ст. 233 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р., метою проведення парламентських слухань є вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Враховуючи, що парламент перебуває у перманентному зв'язку з виборцями (громадянами), різними інститутами громадянського суспільства, в тому числі й органами місцевого самоврядування, він може та повинен якнайшвидше отримувати відповідну інформацію про стан та якість правового забезпечення суспільних відносин, а також знаходити дієві механізми ефективного забезпечення прийнятих законів чи інших парламентських актів, зокрема у діяльності органів місцевого самоврядування. У цьому сенсі парламентські слухання – це доволі ефективна та дієва форма дослідження та обговорення питань, що становлять загальносуспільний інтерес.

Традиційно слухання поділяються на парламентські та комітетські. Особливістю парламентських слухань є їх періодичність, але не більше одного разу на місяць та виключно у сесійний період. Водночас пропозиції щодо проведення парламентських слухань з питань, які вже були предметом обговорення Верховної Ради поточного скликання, можуть бути внесені не раніше ніж через рік після проведення попередніх парламентських слухань з відповідної тематики.

Головними засадничими принципами проведення парламентських слухань є їх публічність, гласність та відкритість. Це впливає з демократизації парламентської діяльності, заснованої на принципах парламентаризму. По-перше, забезпечення участі в слуханнях всіх бажаючих взяти в них участь; по-друге, оприлюднення порядку денного слухань, висвітлення ходу їх проведення в ЗМІ, оприлюднення результатів та забезпечення відкритого доступу до матеріалів слухань (роздаткових матеріалів, стенограм, рекомендацій тощо). Поряд з тим закриті слухання проводяться в закритому режимі лише тоді, коли обговорювані питання віднесені Законом до інформації з обмеженим доступом (державної таємниці, персональних даних тощо). Як правило, рішення про проведення закритих слухань приймається на засіданні комітету (спеціальної або слідчої комісії), парламенту (щодо парламентських слухань)⁴⁷⁹.

Для участі у парламентських слуханнях запрошуюються представники органів місцевого самоврядування, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заяву до комітету, що проводить підготовку до слухань. Не пізніше як за п'ять днів до проведення парламентських слухань представники органів місцевого самоврядування надають народним депутатам аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться на парламентських слуханнях. Під час парламентських слухань заслуховуються доповіді з обговорюваної теми, відповіді на запитання та проводиться обговорення. Після проведення парламентських слухань комітет, який здійснював підготовку до проведення парламентських слухань, готує рекомендації

⁴⁷⁹ Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту (1 частина). URL: <https://parliament.org.ua/2005/04/26/world-ukr-parliamentary-hearings/>

за результатами проведення парламентських слухань. За результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради, якою схвалює відповідні рекомендації (ст. 233–236 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»).

Слід зазначити, що суттєвим недоліком парламентських слухань є відсутність механізму належного моніторингу виконання відповідних рекомендацій і висновків, схвалених шляхом відповідної постанови. Тож необхідно запровадити обов'язкову умову за результатами слухань запропонувати оприлюднення розробленої концепції законопроекту для всенародного обговорення та публічних консультацій.

Щодо комітетських слухань, то відповідно ст. 89 Конституції України Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів. За своїм конституційним статусом комітети є органами, які забезпечують здійснення парламентом його повноважень. Як свідчить зарубіжний досвід розвинутих демократичних країн світу, комітетські слухання виступають важливим етапом загальнополітичного процесу, частиною стратегії, що перетворює законопроекти в чинне законодавство⁴⁸⁰.

Метою проведення комітетських слухань є обговорення проєктів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства. У зв'язку з цим комітети, у разі необхідності, мають право запросити на слухання представників органів місцевого самоврядування, які, своєю чергою, зобов'язані прибути на слухання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом. Під час проведення слухань

⁴⁸⁰ Слухання у комітетах Верховної Ради України: Практичний посібник. Третє видання, перероблене і доповнене. Київ, 2007. С. 13.

кожен член комітету має право ставити запитання доповідачам та одержувати на них відповіді. Пропозиції про проведення слухань з питань, які вже були предметом обговорення на слуханнях у комітеті, можуть бути внесені не раніше ніж через півроку після проведення попередніх слухань (ст. 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»).

На нашу думку, саме комітетські слухання мають стати основними слуханнями в парламенті. Це сприятиме вивільненню парламенту від значної кількості поточних питань, проведенню парламентських слухань лише з найбільш вагомих із них, підвищенню компетентності та оперативності розгляду й обговорення всіх інших питань уже на рівні комітетів. Крім того, комітетські слухання, будучи формою отримання та відкритого обговорення різнобічної інформації, заслуховування думок експертів і вчених, доповідей та звітів посадових осіб, органів місцевого самоврядування сприяють досягненню консенсусу та підвищенню ефективності законодавчого процесу, контролю над виконавчою гілкою влади, ширшій участі громадськості в роботі парламентських структур⁴⁸¹, а також покращення взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування.

Щодо вдосконалення інституту комітетських слухань слід зазначити, що оскільки висновки і рекомендації не підлягають обов'язковому відображенню у висновках комітету, які він приймає за результатами розгляду законопроекту на комітеті, необхідно законодавчо встановити їх обов'язкове відображення; по-друге, щодо юридичної сили актів комітетських слухань, що приймаються за наслідками слухань. Вважаємо, що такими актами мають бути постанови Верховної Ради України; по-третє, рішення щодо обов'язковості присутності осіб, які викликаються на слухання, мають бути обов'язковими для виконання і затверджені відповідною постановою.

Важливою формою взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування є звернення. Комітети Верховної Ради України при здійсненні повноважень взаємодіють з органами місцевого самоврядування, які зобов'язані сприяти комітетам Вер-

ховної Ради України у здійсненні покладених на них повноважень, реагувати відповідно до закону на їх звернення та рекомендації (ст. 4 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). Комітети мають право звертатися з питань, віднесених до предметів їх відання до органів місцевого самоврядування. Звернення від комітетів розглядаються в порядку, передбаченому «Законом України «Про статус народного депутата» для депутатських звернень.

Депутатське звернення – це викладена у письмовій формі пропозиція народного депутата України, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції (абзац другий частини першої ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України»). За своїм змістом депутатське звернення не має імперативного характеру і заявляється народними депутатами України самостійно. Такі звернення можуть бути зумовлені скаргами та заявами виборців, а також стосуватися інших питань депутатської діяльності, які ініціюються народним депутатом України.

Органи місцевого самоврядування, яким адресовано депутатське звернення, зобов'язані протягом 10 днів з моменту його одержання розглянути і дати письмову відповідь. У разі неможливості розгляду звернення народного депутата у визначений строк його повідомляють про це офіційним листом з викладенням причин продовження строку розгляду. Строк розгляду депутатського звернення, з урахуванням продовження, не може перевищувати 30 днів з моменту його одержання (Закон України «Про статус народного депутата України»).

Народний депутат, який направив звернення, може бути присутнім при його розгляді, про що він повідомляє відповідний орган місцевого самоврядування, якому адресовано депутатське звернення. Посадова особа, відповідальна за розгляд звернення народного депутата, зобов'язана завчасно, але не пізніше ніж за день повідомити народного депутата про час і місце розгляду звернення (частина третя ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Вмотивована відповідь на депутатське звернення повинна бути надіслана народному депутату не пізніше як на другий день після

⁴⁸¹ Зозуля О. І. Участь комітетів Верховної Ради України в підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Сер.: Юридичні науки. 2019. Вип. 1. С. 17–21.

розгляду звернення. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено звернення, за підписом його керівника чи посадової особи, керівником підприємства, установи та організації, об'єднання громадян, крім випадків, установлених Законом України «Про статус народного депутата України».

Узагальнюючи викладене, варто зазначити, що взаємовідносини між парламентом України та органами місцевого самоврядування знаходяться на етапі свого динамічного розвитку та модернізації.

Форми і механізми відповідних взаємовідносин, які закладені в чинному законодавстві та апробовані на практиці, зумовлені їх специфічними зв'язками та контактами не лише за своєю сутністю та формою, а й за своїми функціонально-телеологічними, праксеологічними, кореляційними та іншими параметрами. Вони зумовлені як особливостями організації, так і діяльності парламенту та органів місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації, яка триває в Україні, передбачає застосування нових інноваційних форм, методів цих взаємовідносин, зокрема такої, як проведення консультацій з органами місцевого самоврядування щодо прийняття законів з питань, що стосуються місцевого самоврядування.

3.2. Проблеми децентралізації у системі виконавчої влади

Реформа державного управління в Україні зумовлює системну перебудову всього управлінського механізму в державі, формування ефективної структури публічної адміністрації, що застосовує новітні інформаційно-комунікативні технології, здатної виробляти і реалізувати цілісну державну політику. Для організації публічної влади та функціонування управління на всіх рівнях важливе значення має застосування такого базового принципу як децентралізації. Метою політики у сфері децентралізації державного управління в Україні визначено відхід від централізованої моделі управління, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади.

В Україні в різні часи по-різному змінювалося співвідношення централізації і децентралізації. У системі державного управління в основному домінував принцип централізму і лише в окремі періоди спостерігалось посилення демократичних засад у політиці централізації і децентралізації системи виконавчої влади. У монографічній роботі «Державне управління в Україні: централізація і децентралізація»⁴⁸², яка була опублікована у 1997 р., зазначалося, що розуміння, застосування і значення системоутворюючого фактора централізації і децентралізації є важливим принципом державного управління, з урахуванням якого має будуватися і функціонувати його система. Централізація і децентралізація державного управління є складним специфічним багатофакторним об'єктом, що вимагає всебічності вивчення, зламу ідеологічних стереотипів, утвердження сучасних інтерпретацій. Поряд з тим автори застерігали від надмірності у пріоритетності у їх застосуванні. Організаційно-правове забезпечення та реалізація конструктивного співвідношення принципів централізації і децентралізації, зауважувалося в роботі, повинні відображатись і підкріплюватись відповідними правовими гарантіями та юридичними механізмами державного управління, що мають бути закладеними у відповідних нормах права.

В юридичній літературі виділяються такі характерні риси децентралізації: а) наближення публічних органів до об'єктів управління, населення; б) забезпеченість переважно власними ресурсами; в) виборність влади і доступність до неї участі громадськості і контроль її; г) гарантована самостійність рішень і дій; д) специфіка структури інститутів (виборність, сесії, з'їзди, референдуми та ін.). До ознак централізації відносять: а) забезпечення цілісності державної системи і її елементів; б) концентрація повноважень з прийняття рішень на вищих рівнях влади; в) концентрація фінансових, матеріальних та інших ресурсів; г) ієрархічність зв'язків і дій складових частин системи; д) відповідні структури і інститути влади; е) готовність кадрів діяти в жорстких режимах⁴⁸³. Розробники Концепції адміністративної реформи в Україні звер-

⁴⁸² Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авторів; відп. ред. Н. Р. Нижник. Київ: НАДУ при Президентові України, 1997. 444 с.

⁴⁸³ Тихомиров Ю. А. Централизация и децентрализация: динамика соотношений. Журнал российского права. 2007. № 2. С. 99–105.

тали особливу увагу на значну роль її правового забезпечення, де б у статутних і тематичних правових актах регулювалися питання децентралізації.

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

В енциклопедичних виданнях⁴⁸⁴ централізація визначається як: зосередження функцій соціального і державного управління в центральних владних структурах (органах, установах тощо). Характеризується переважно так званими вертикальними зв'язками, за яких вищі рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їхні директиви (накази, постанови, рішення та ін.) є обов'язковими для нижчих рівнів. При централізації побудова системи управління та організація її функціонування ґрунтується на безперервному постійно діючому і доволі стійкому зв'язку підпорядкованості (субординації) кожної ланки управлінської системи єдиному центральному органу управління – концентрації більшості функцій соціального і державного управління, відповідних прав і повноважень у центральних владних структурах (органах, установах тощо). Здійснення централізації на демократичних принципах передбачає: органічне поєднання централізації з децентралізацією і демократизацією; концентрацію в єдиному центрі лише найсуттєвіших функцій керівництва і управління без обмеження прав і функцій низових ланок у системі соціального управління; врахування традицій конкретного суспільства і знаходження ступеня оптимального поєднання централізації та децентралізації.

У понятійному різноманітті представники адміністративного права розглядають децентралізацію як принцип публічного

управління, як спосіб (метод) управлінського впливу, як управлінський режим, як форму організації публічної влади і публічного управління, як відповідний державотворчий процес.

Створення сучасної моделі системи державного управління зумовлено багатьма факторами, що є визначальними для розвитку суспільства і держави на певний період. Протилежність принципів централізації та децентралізації у формуванні моделі державного управління можна вважати відносною, а їх застосування у державному управлінні потребує врахування їх взаємозв'язків та взаємопоєднуваності в умовах розвитку відповідних відносин.

У Концепції адміністративної реформи, схваленої Указом Президента України «Про заходи впровадження Концепції адміністративної реформи» від 22 липня 1998 р. зазначалося, що трансформацію територіального устрою та системи місцевого самоврядування доцільно здійснювати з урахуванням, зокрема, щодо управління, об'єктивної потреби у децентралізації державного управління, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних і громадських послуг, пошуку шляхів досягнення в процесі реформи оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, концентрації та деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення, передбачалося поглиблення вивчення низки дотичних питань.

У процесі проведення адміністративної реформи передбачалося розробка оптимальної моделі розподілу управлінських функцій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, визначення та розробка необхідної нормативно-правової бази для здійснення програми дерегуляції.

У Концепції реформи адміністративного права України 1998 р. була задекларована необхідність «правового регулювання децентралізації функцій і повноважень виконавчої влади на рівень місцевих державних адміністрацій, а також органів місцевого самоврядування».

Реалізація принципу децентралізації з різних причин була відтермінована на певний час і лише в останні роки маємо активні кроки руху в цьому напрямі.

⁴⁸⁴ Горбатенко В. П., Нагребельний В. П. Централізація. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемпученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2004. Т. 6: Т–Я. С. 350.

У Постанові Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань» (грудень 2005 р.) йшлося про необхідність впровадження децентралізованої моделі організації державної влади, яка в розвинених західних країнах довела свою перевагу над централізованою. Необхідними заходами, які сприяли б проведенню відповідних реформ, були визначені: опрацювання концептуальних засад і визначення пріоритетних напрямів проведення змін, спрямованих на децентралізацію державного управління і розробка проєктів відповідних законодавчих актів; регулярне проведення заходів просвітницького інформаційного та роз'яснювального характеру щодо необхідності здійснення в Україні децентралізації виконавчої влади.

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

За час, що минув, все ж певні кроки були зроблені в окремих напрямках реформування системи державного управління щодо підвищення ефективності функціонування публічної влади, шляхом внесення змін і доповнень до законодавчих актів, підготовки проєктів законів про Кабінет Міністрів, державну службу, адміністративні процедури тощо. Але це були лише окремі кроки, які не могли радикально вплинути на процес реформування всієї системи державного управління, підвищення ефективності функціонування публічної влади та процес децентралізації функцій і повноважень публічної адміністрації, оскільки були відсутні реальні кроки з боку влади та бажання змін на місцях.

Як зазначалося в Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 рр., метою плану реформування державного

управління є побудова в Україні держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських цінностей та досвіду.

При централізації держава здійснює усі функції управління через систему центральних органів виконавчої влади та їх структурні підрозділи на місцях. Важливі рішення приймаються центральними органами, а місцеві органи державної влади лише є виконавцями цих рішень. У літературі поряд із принципом централізації іноді ведуть мову про принцип концентрації, який передбачає зосередження усіх владних повноважень у одного органу⁴⁸⁵. При цьому інші управлінські структури не можуть самостійно без його дозволу приймати будь-які рішення. В основному принцип централізації діє при організації управління в одній галузі для здійснення конкретної управлінської функції або у виключних випадках. Обмеження дії цього принципу автори пояснюють багатьма причинами, але передусім виділяють складність сучасного публічного управління.

Децентралізація розглядається як спосіб, принцип, метод державного управління, за яким здійснення окремих функцій і прийняття рішень віднесено до компетенції територіальних органів ієрархічної системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Він не впливає на порядок прийняття рішень і структуру повноважень органів виконавчої влади, а йдеться лише про розподіл функцій та повноважень у системі цих органів.

Автори монографічної роботи «Децентралізація публічної адміністрації: досвід європейських країн та перспективи України»⁴⁸⁶ зазначають, що поняття децентралізації (як, на нашу думку, і централізації) є складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, на систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. При децентралізації, як слушно вказується в роботі, в системі державного управління відбувається розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з вищого рівня центральних

⁴⁸⁵ Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А. Н. Козирова и М. А. Шатиной. Москва: Спарк, 2003. С. 34.

⁴⁸⁶ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. С. 12–13.

органів влади на рівень нижчих органів управлінської вертикалі і які стають власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня та на рівень місцевого самоврядування.

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

Специфічними формами децентралізації державного управління (і, відповідно, системи виконавчої влади) є деконцентрація і делегування. При деконцентрації відбувається розподіл функцій у середині відповідного органу, організації, структурі. Таке розосередження функцій не впливає на порядок прийняття рішень і структуру повноважень. Передаючи частину своїх повноважень своїм підпорядкованим структурам, владний орган (керівник) несе повну відповідальність за їх виконання. Деконцентрація у середині відповідного органу, організації веде до децентралізації, за якої структури отримують певну автономність.

Делегування повноважень як форма децентралізації полягає у «наділенні тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважуючого органу. Делегування повноважень являє собою конкретизовану систему виконання повноважень та, відповідно, реалізації публічних функцій на

чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання»⁴⁸⁷.

Суб'єкт, якому делеговані повноваження, здійснює їх від імені уповноваженого органу, що їх делегував, і при цьому делегування передбачає передачу повноважень від однієї особи (департаменту, відомства) до іншої. При делегуванні повноважень уповноважуючий суб'єкт може безпосередньо відкликати або перерозподілити владно-розпорядчі повноваження.

Принципи централізації і децентралізації є одними з основних принципів організації і функціонування системи виконавчої влади. Централізація передбачає, що система державного управління будується за ієрархічним принципом: де вищому органу в управлінській вертикалі підпорядковані органи нижчого рівня. Органи вищого рівня мають право розглядати і вирішувати всі питання в межах своєї компетенції, давати розпорядження нижчим органам управлінської вертикалі, здійснювати контроль за виконанням рішень, переносити вирішення питання на вищий рівень.

При децентралізації відбувається передача частини функцій з вищого рівня управлінської вертикалі на місцевий рівень, де органи мають право приймати рішення виключно з питань своєї компетенції. Повноваження таких органів є чітко визначеними; вони діють від свого імені і несуть відповідальність за свої дії.

Принципи централізації та децентралізації є взаємодоповнюючими, оскільки чітка централізація управління в одних сферах супроводжується децентралізацією в інших. Так, сьогоднішні реалії засвідчують децентралізацію управління на територіальному і місцевому рівнях та регулювання цього процесу відповідними правовими актами. В юридичній літературі зазначається, що централізація і децентралізація державно-управлінської діяльності завжди співвіднесені, органічно взаємопов'язані та перебувають у діалектичній суперечній єдності. Реальне здійснення державного управління постає як переплетіння та взаємодія двох факторів – централізації та децентралізації. Діалектичний зв'язок між централізацією і децентралізацією, їх взаємопереходи за певних обставин призводять до того, що поняття централізації

⁴⁸⁷ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. С. 16.

і децентралізації в різних контекстах, у різних випадках набувають неоднозначного характеру. Існують різні рівні та аспекти співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. При цьому авторами слушно акцентується увага на необхідності того, щоб конкретизація цього співвідношення в управлінні здійснювалася крізь призму дієвого підходу, а системоутворююче значення співвідношення централізації і децентралізації вважають важливим принципом державного управління, відповідно до якого має будуватися і функціонувати система державного управління⁴⁸⁸.

Перспективи оптимального співвідношення принципів централізації і децентралізації (у тому числі в системі виконавчої влади) і надалі будуть визначатися станом розвитку суспільства і держави та впливом зовнішніх факторів. При цьому зміст, обсяг і форми вираження централізації і децентралізації будуть змінюватися, хоча їх взаємозв'язок, на нашу думку, простежуватиметься завжди.

Співвідношення принципів централізації і децентралізації в системі виконавчої влади є складною проблемою, пізнання якої вимагає теоретичної і практичної орієнтованості та чіткості і спрямованості на потреби сучасного розвитку держави і суспільства, професійності реалізації та своєчасності реагування на ризики і обставини, що виникають.

До основних видів децентралізації за суб'єктами та сферами впливу відносять: територіальну, функціональну, предметну децентралізацію⁴⁸⁹. Крім того, коли йдеться про розмежування компетенції і конкретизацію повноважень по вертикалі та горизонталі, виділяють вертикальну децентралізацію і горизонтальну децентралізацію.

Вертикальна децентралізація в системі органів виконавчої влади передбачає чітке визначення порядку прийняття рішення органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації визначають – глибину ієрархічної децентра-

лізації; обсяг та сферу повноважень нижчих владних ланок і організацію системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів.

Горизонтальна децентралізація розглядається як розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.

В Україні мають місце різні види децентралізації державного управління, хоча і зі своїми особливостями. Одними із таких видів є територіальна, а також вертикальна і горизонтальна децентралізація.

Стратегія реформування державного управління «Україна – 2020» визначала такі напрями реформування:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);

- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;

- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

- надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

У Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 рр. зазначається, що формування державної політики Кабінетом Міністрів України у різних сферах потребує створення професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади.

Інформація про ефективність системи державного управління, як наголошується у Стратегії, є фрагментарною та обмеженою, визначення шляхів оптимізації чисельності працівників органів виконавчої влади є вкрай ускладненим.

⁴⁸⁸ Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. С. 151–158.

⁴⁸⁹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заваруха, А. М. Школик та ін. С. 15.

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

Йдеться насамперед про функції: а) нормативно-правового забезпечення; б) організаційну; контрольну; в) інформаційно-аналітичну; г) кадрового забезпечення; д) матеріально-технічного забезпечення. Реалізація функції нормативно-правового забезпечення спрямована на чітке й однозначне розмежування повноважень відповідних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, удосконалення нормативного забезпечення діяльності регіональних і місцевих органів та їх посадових осіб. Цілеспрямованість організаційної функції децентралізації у системі виконавчої влади полягає у розподілі функціональних обов'язків між виконавцями, забезпеченні організованості їх діяльності, можливості формування та реорганізації певних децентралізованих елементів. Реалізація контрольної функції дає можливість проаналізувати ефективність процесів децентралізації і запобігти виникненню негативних явищ, налагодити і постійно коригувати систему компетенції та повноважень, стимулювати учасників децентралізаційних правовідносин на максимально ефективний результат. Метою інформаційно-аналітичної функції, яка реалізується в процесі децентралізації, є належне інформаційне забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про реальний стан справ з урахуванням ситуації, що склалася, необхідність вирішення тих чи інших питань з огляду на пошук оптимальних шляхів такого вирішення. Спрямованість функції матеріально-технічного забезпечення децентралізації у системі виконавчої влади зумовлена виконанням певних заходів на плановій основі, належним, економним і раціональним використанням коштів та іншого майна, переданого відповідним суб'єктам у процесі децентралізації. Чільне місце серед вищенаведених функцій посідає функція кадрового забезпечення децентралізації, яка має наскрізний характер і відіграє провідну роль у досягненні результатів децентралізації.

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

Відповідно до законодавства міністерства визначено як органи, відповідальні за формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, а Кабінет Міністрів України – як вищий орган у системі органів виконавчої влади, що спрямовує, координує та контролює діяльність міністерств.

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

На даний час, як показує аналіз відповідних нормативно-правових актів та практики їх застосування, Кабінет Міністрів України перевантажений невластивими для вищого органу в системі органів виконавчої влади повноваженнями, що обмежує його можливість зосередитися на вирішенні стратегічно важливих питань і формуванні державної політики у сферах, віднесених Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» до його компетенції. Виходячи з цього, існує необхідність позбавлення Уряду України низки повноважень відомчого характеру та покладення їх на центральні органи виконавчої влади (передусім міністерства), інші державні органи відповідно до їх компетенції.

Для цього необхідно передбачити внесення змін до цілої низки законодавчих актів щодо позбавлення Кабінету Міністрів України відповідних повноважень і покладення їх на компетентні центральні органи виконавчої влади, інші державні органи.

Йдеться про понад 30 законодавчих актів, що діють у певних сферах суспільних відносин, зокрема, Кодекс торговельного мореплавства України, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві

державні адміністрації», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про нотаріат», «Про транспорт», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про охорону культурної спадщини», «Про зерно та ринок зерна в Україні», «Про туризм», «Про охорону археологічної спадщини», «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», «Про сільськогосподарський перепис», «Про фізичну культуру і спорт», «Про безоплатну правову допомогу», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», «Про протидію захворюванню на туберкульоз», «Про морські порти України», «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій», «Про вищу освіту», «Про освіту», Основи законодавства України про охорону здоров'я та ін.

Існуючі механізми спрямування і координації діяльності міністерств, забезпечення спроможності міністерств до формування політики потребують удосконалення. Перелік сфер, політику в яких формує і реалізує Кабінет Міністрів України, необхідно більш чітко визначити. Повноваження з формування політики в усіх сферах передбачається закріпити за певними директоратами міністерств. Міністерства повинні зосередитися на питаннях формування політики, а функції з реалізації політики поступово передаватимуться до інших центральних органів виконавчої влади.

3.3. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні є важливим напрямом наукових досліджень, що мають прямий вихід на практику. Адже спільна діяльність цих органів безпосередньо впливає на ефективність здійснення публічної влади на місцевому рівні.

Теоретико-праксеологічні витоки цієї проблематики беруть свій початок з тих історичних часів, коли уперше в історії людства з'являються вільні міста, ратушне управління, магдебурзьке право. Теоретичні концепції місцевого самоврядування формуються на підґрунті концепції щодо співвідношення державного та публічно-самоврядного управління («громадська теорія», «державна теорія» місцевого управління).

Проблематика співвідношення інститутів публічної влади (державної і самоврядної) на місцевому рівні, взаємодія їх органів стає предметом активних наукових розвідок, починаючи з моменту відродження в незалежній Україні місцевого самоврядування. Так, перший етап встановлення взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади в Україні пов'язаний з прийняттям Закону від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування», який надав органам державної влади – місцевим Радам деякі самоврядні повноваження. З цього моменту наукові інтереси переміщуються в основному на дослідження правової природи місцевого самоврядування та пошук власної моделі організації публічної влади на місцевому рівні з визнанням місцевого самоврядування як самостійної публічно-самоврядної влади, що означає можливість здійснення влади спільно-тама громадян в особі територіальних громад.

Новий етап у встановленні взаємовідносин між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування та їх взаємодії починається з прийняттям Конституції України 1996 р., яка закріпила нормативну модель організації публічної влади на місцях у вигляді місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України) та державного управління, що здійснюється

органами виконавчої влади – місцевими державними адміністраціями (ст. 118 Конституції України), конституційним обов'язком яких є здійснення «взаємодії з органами місцевого самоврядування» (п. 6 ст. 119 Конституції України).

Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» і Закон України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації» на основі конституційних положень створили нормативно-правове підґрунтя нової системи місцевого управління (самоврядування) та підґрунтя для встановлення якісно нових взаємовідносин та відповідної взаємодії між двома центрами публічної влади на місцевому рівні. У напрямі пошуку найбільш ефективної моделі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування були проведені дисертаційні дослідження⁴⁹⁰. Це надало нового імпульсу процесу реформування всієї структури публічної влади в незалежній Україні та, зокрема, реформуванню механізму взаємодії місцевих органів публічної влади⁴⁹¹.

Сьогочасні політико-правові перетворення в Україні визначають необхідність подальшого реформування у сфері організації публічної влади на місцях, а також реформування адміністративно-територіального устрою на основі децентралізації.

Децентралізація публічної влади є одним зі стратегічних напрямів розвитку сучасної України, що зумовлено двома основними чинниками. Зокрема, у контексті вирішення концептуальних проблем взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування децентралізація, по-перше, є необхідною з метою наближення організації публічної влади в Україні до європейських стандартів та її інтеграції у європейське співтовариство. Так, відповідно до 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»⁴⁹² «верховенство права, належне врядування (курсив – авт.), ... сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами». Звідси, нагальною потребою сьогодення є удосконалення організації та здійснення публічної влади на основі децентралізації як одного із основних засобів ефективізації функціонування публічної влади з метою здійснення «належного врядування». Зокрема, слушним є висновок, що «завдяки децентралізації ефективність публічної влади загалом у багатьох демократичних державах було піднято на якісно новий рівень»⁴⁹³.

По-друге, питання децентралізації публічної влади актуалізували сучасні політико-правові події. Як визначається в аналітичній доповіді з питання децентралізації влади, «у гібридній війні проти України Росія використовує сьогодні незгуртованість українського простору, суттєві міжрегіональні розбіжності. Досягнення згуртованості має стати головним завданням внутрішньої політики держави й, відповідно, державної регіональної політики»⁴⁹⁴.

Таким чином, у сучасних умовах децентралізація є вкрай необхідною для забезпечення єдності та згуртованості України, надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування для зміцнення публічно-самоврядної влади, що в такий спосіб посилить і державну владу. При цьому важливою є взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Адже тільки за цих умов можна забезпечити сталий розвиток України та захистити її суверенність та територіальну цілісність.

Удосконалення здійснення публічної влади на місцевому рівні на основі децентралізації зумовлює нову «якість» та оновлений зміст спільної діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Консолідація зусиль цих органів, тобто їх спільна діяльність (взаємодія), є важливою умовою та

⁴⁹⁰ Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 1999. 250 с.

⁴⁹¹ Відповідно до позиції автора щодо визначення публічної влади як системного утворення, що включає види цієї влади (державну владу та публічно-самоврядну владу) та рівні, на яких реалізується та зорганізується публічна влада (центральний і місцевий рівні), у тексті застосовується вербальна конструкція «місцеві органи публічної влади», що означає місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

⁴⁹² Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

⁴⁹³ Архипенко І. М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4 (39). С. 8.

⁴⁹⁴ 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. С. 6.

водночас засобом здійснення демократичного, децентралізовано-го управління територіями, тобто «належного врядування».

Звідси, процес політико-правових перетворень в Україні на сучасному етапі має ознаменуватися концептуальним оформленням і конституційним забезпеченням реформування організації публічної влади на місцях, перетворенням територіального устрою і системи місцевого самоврядування, що має важливе значення для становлення та розвитку України як демократичної, децентралізованої держави.

Для досягнення цієї мети, починаючи з 2015 р., активізується децентралізаційна реформа. Так, Указом Президента України від 12 січня 2015 р. затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», метою якої є впровадження в Україні європейських стандартів життя й одночасно політики у сфері децентралізації, що передбачає відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування⁴⁹⁵. У цьому ж році Президентом України було внесено до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01 липня 2015 р.⁴⁹⁶ Однак після його попереднього схвалення 31 серпня 2015 р. процес подальшого розгляду цього законопроекту було зупинено. При цьому слід визначити, що одним із найбільш дискусійних питань було те, що законопроектом запроваджувався інститут префектів з наданням йому наглядових повноважень щодо органів місцевого самоврядування.

Наступним став проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 грудня 2019 р.⁴⁹⁷. 27 грудня 2019 р. Президент України подав до Вер-

⁴⁹⁵ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

⁴⁹⁶ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 01.07.2015 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

⁴⁹⁷ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 13.12.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

ховної Ради України оновлений текст проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 на заміну тексту від 13 грудня 2019 р. (далі – законопроект від 27 грудня 2019 р.)⁴⁹⁸. Проте цей законопроект не отримав усебічної підтримки, зокрема, він не був підтриманий і Асоціацією міст України, яка зазначила, що «оновлений текст (як і попередній від 13 грудня 2019 р.) було підготовлено без залучення органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, експертного середовища, науковців, а пропонувані зміни до Конституції не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування»⁴⁹⁹. Тому законопроект від 27 грудня 2019 р. був відкликаний для його доопрацювання та проведення «детального обговорення та консультацій з представниками всіх сторін»⁵⁰⁰. За результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус» було підготовлено фінальний звіт та проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р.⁵⁰¹

Отже, на сьогодні зміни до Основного Закону України щодо децентралізації публічної влади не внесені, що створює проблему конституційного забезпечення децентралізаційної реформи через відсутність відповідного конституційного підґрунтя.

Проте не можна сказати, що децентралізаційна реформа в Україні не здійснюється. Так, вона відбувається у напрямі посилення публічно-самоврядної влади, що сприяє взаємодії орга-

⁴⁹⁸ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 27.12.2019 р. (доопрацьований) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

⁴⁹⁹ Зміни до Конституції щодо децентралізації – демонтаж автономії місцевого самоврядування. Асоціація міст України. URL: <https://auc.org.ua/novyna/zminy-do-konstytuciyi-shchodo-decentralizaciyi-demontazh-avtonomiyi-miscevogo>; Міжнародні партнери України не підтримують швидкого внесення змін до Конституції щодо децентралізації та закликають до широкого обговорення. Асоціація міст України. URL: <https://auc.org.ua/novyna/mizhnarodni-partnery-ukrayiny-ne-pidtrymuyut-shvydkogo-vnesennya-zmin-do-konstytuciyi-shchodo>

⁵⁰⁰ Президент обговорив з народними депутатами питання реформи децентралізації (16 січня 2020 р.). Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297>

⁵⁰¹ Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>

нів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, через: 1) міжмуніципальну консолідацію, зокрема, створення спроможних територіальних громад шляхом їх об'єднання та ефективізації їх взаємодії з метою вирішення спільних питань місцевого значення (прийняття законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁵⁰², «Про співробітництво територіальних громад»⁵⁰³); 2) розширення компетенції публічно-самоврядної влади через делегування органам місцевого самоврядування повноважень з надання певних адміністративних послуг – вирішення земельних питань, державна реєстрація юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрація актів цивільного стану, речових прав, реєстрація місця проживання тощо (прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»⁵⁰⁴); та з надання нових містобудівних повноважень (прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»⁵⁰⁵); 3) оптимізацію фінансових відносин з метою децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»⁵⁰⁶, Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році»⁵⁰⁷); 4) державну під-

тримку регіонального розвитку на основі взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності (прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики»⁵⁰⁸); утворення та ліквідацію районів у контексті реформи адміністративно-територіального устрою України, що є невід'ємною складовою процесу децентралізації (згідно з Постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. в Україні утворено 136 нових районів та ліквідовано 490 старих)⁵⁰⁹; здійснення законотворчої діяльності з метою розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою⁵¹⁰.

Однак процес децентралізації є далеким від свого завершення, що потребує необхідність подальших наукових напрацювань для створення теоретичного підґрунтя для децентралізаційних процесів та, зокрема, щодо створення моделі ефективною взаємодії місцевих органів публічної влади в умовах децентралізації. Основними характеристиками децентралізації публічної влади є перерозподіл повноважень з питань публічного управління на місцях на користь органів публічно-самоврядної влади, відповідна організація публічної влади на місцях (через реформування системи місцевого самоврядування та модернізації «вертикалі» органів виконавчої влади) на основі оновленого адміністративно-територіального устрою.

⁵⁰² Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 91.

⁵⁰³ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06. 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

⁵⁰⁴ 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 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 3. Ст. 30.

⁵⁰⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 09.04.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 236.

⁵⁰⁶ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 07.12.2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 2. Ст. 8.

⁵⁰⁷ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 : Закон України від 07.12.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2245-19>

⁵⁰⁸ Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.

⁵⁰⁹ Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

⁵¹⁰ Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою: проект Закону України реєстр. № 6281 від 04.11.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73150; Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою: проект Закону України реєстр. № 6282 від 04.11.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73151

Це зумовлює нові види та форми взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях. При цьому слід акцентувати увагу на тому, що спільна діяльність (взаємодія) органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях є важливою складовою механізму децентралізації для забезпечення ефективного здійснення публічної влади на місцях.

Об'єктивна необхідність такої спільної діяльності органів публічної влади на місцях зумовлює необхідність створення відповідної науково-практичної парадигми взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (місцевих органів публічної влади). Складовим елементом цієї парадигми є концептуально-теоретичні положення щодо децентралізації публічної влади, що зумовлює особливості організації публічної влади на місцях та безпосередньо впливає на зміст взаємодії місцевих органів публічної влади.

У цьому контексті важливим є питання щодо сутнісних і змістових характеристик місцевого самоврядування, незважаючи на існування офіційного його визначення у тексті Конституції України (ст. 140 Конституції України). У сучасній конституційно-правовій науці найбільшого поширення набув концептуальний підхід, відповідно до якого місцеве самоврядування визначається як публічно-самоврядна влада. У контексті децентралізації публічної влади видається обґрунтованим таке визначення місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування – це самостійний вид публічної влади, яка має недержавний характер, відповідні кваліфікаційні характеристики, що відрізняють її від інших видів влади та дають змогу оцінювати місцеве самоврядування як політичний принцип формування та організації місцевої влади на основі децентралізації публічної влади та управління, органічно пристосований для впровадження та утвердження демократії в суспільстві.

За існуючої варіабельності думок щодо сутності та змісту децентралізації влади слід зазначити, що з урахуванням конституційно-правових реалій, ґрунтуючись на теорії децентралізації публічної влади та управління, можна зробити висновок, що проявом децентралізації влади в сучасній Україні має стати розширення повноважень органів публічно-самоврядної влади та надання їм певної компетенційної самостійності в межах уні-

тарного державного устрою України, що для сучасної України має стати як стабілізуючим фактором, так і фактором її сталого піднесення. Тобто вага публічно-управлінської діяльності покладається на органи публічної влади та, зокрема, органи публічно-самоврядної влади.

Така децентралізація владних повноважень, своєю чергою, зумовлює відповідну організацію публічної влади на місцях через реформування системи місцевого самоврядування та здійснення адміністративної реформи у частині реформування системи органів виконавчої влади на місцях, що становить організаційно-правову основу децентралізації публічної влади. При цьому слід підтримати тезу, що «у будь-якому разі децентралізація влади на користь місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютний характер»⁵¹¹. Місцеве самоврядування – це «не держава в державі». Для представництва та реалізації інтересів держави на місцевому рівні мають бути представники цих інтересів, тобто відповідні органи виконавчої влади.

Децентралізація публічної влади забезпечує самостійність публічної влади на місцях при вирішенні питань місцевого значення в «інтересах місцевого населення» (п. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.), тобто місцевого інтересу. Проте місцевий інтерес не має протистояти загальнодержавному інтересу, метою досягнення якого є забезпечення єдності держави як єдиного політичного, соціально-економічного, територіального та правового простору. Збалансована узгодженість даних інтересів є основним принципом взаємодії цих органів, а основним критерієм розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях є розмежування сфер державного та місцевого інтересів.

Отже, важливим є визначення сфер державних і місцевих інтересів. Незважаючи на те, що Конституція України та чинне законодавство містять концепт «інтерес» (див., напр.: статті 18, 32, 34-36, 39, 41, 79, 104, 131-1, 140 та ін. Конституції України, статті 1, 4, 5, 10, 15, 16, 28 та ін. Закону України «Про місцеве самоврядування

⁵¹¹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. С. 19.

в Україні»⁵¹², статті 3, 18, 35, 37, 43 та ін. Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁵¹³), немає єдності щодо визначення їх змісту.

Так, Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» використовують поняття місцевий інтерес у контексті «загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст» (ст. 140 Конституції України), право територіальної громади на користування і розпорядження комунальною власністю у «своїх інтересах», «поєднання місцевих і державних інтересів» (статті 1, 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») тощо. При цьому не розкривається зміст інтересу, що детермінує проблемну ситуацію в теорії і практиці місцевого самоврядування. Ця проблема набула свого часткового відображення у рішенні Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 (справа про охоронюваний законом інтерес). Зокрема, у п. 3.1 цього рішення зазначається, що «в юридичних актах термін «інтерес», враховуючи його як етимологічне, так і загальносоціологічне, психологічне значення, вживається у широкому чи вузькому значенні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними способами»⁵¹⁴.

Інтерес – це насамперед форма прояву потреб суб'єкта (зокрема, держави та громади), що зумовлює спрямованість та цілі його діяльності. Інтерес як філософська категорія є динамічним, його задоволення не приводить до його згасання, навпаки, внаслідок досягнення конкретних цілей виникає новий інтерес, що відповідає вищому рівню розвитку певного суб'єкта та зумовлює подальшу його діяльність. З появою інтересу починається пошук шляхів його реалізації, за якого можливість задоволення потреб суб'єкта стає реальністю.

⁵¹² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find>

⁵¹³ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14?find=1&text>

⁵¹⁴ Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). *Вісник Конституційного Суду України*. 2004. № 6. С. 6–15.

Сфера місцевого інтересу окреслюється колом питань місцевого значення, що є об'єктом публічно-самоврядної влади. Аналіз міжнародних стандартів у цій сфері та законодавства про місцеве самоврядування дає можливість віднести до місцевого інтересу управління комунальною власністю, соціально-економічний і культурний розвиток сіл, селищ, міст, вирішення житлово-комунальних і побутових питань, медичне обслуговування населення, управління закладами освіти, культури, фізкультури і спорту, що належать територіальним громадам або передані їм тощо.

Варто звернути увагу на те, що у проекті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р. (далі – проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р.)⁵¹⁵ пропонується ст. 140 Конституції України викласти в редакції: «місцеве самоврядування є гарантованим державою правом та спроможністю громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування самостійно здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність у межах Конституції і законів України в *інтересах мешканців* (курсив – *авт.*)». Отже, пропонується у текст ст. 140 Конституції України ввести вербальну конструкцію «інтереси мешканців». Системний аналіз положень цього проекту дає підстави визначити, що за своїми сутністю та змістом «інтереси мешканців» і є місцевими інтересами.

Таким чином, конституційна парадигма побудови місцевого самоврядування забезпечує ефективне вирішення локальних завдань в інтересах населення з максимально можливою участю самого населення, що відповідає європейським правовим стандартам. Як зазначено в юридичній літературі, «місцеве самоврядування є універсальною організацією управління, формою саморегулювання громадського життя, зменшуючи дистанцію між суб'єктами та об'єктами владарювання»⁵¹⁶.

⁵¹⁵ Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>

⁵¹⁶ Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Ін Юре, 2003. С. 80.

У сучасній юридичній науці проблематика визначення сутності, змісту та механізмів реалізації державного інтересу залишається недостатньо дослідженою. Зокрема, немає уніфікованого визначення поняття державного інтересу, його співвідношення з національними та місцевими інтересами. У сучасній літературі державний інтерес розглядається як «інтереси, що мають у своїй основі загальносуспільні потреби, тобто засновані, умовно кажучи, на загальносуспільних цінностях»⁵¹⁷. Державний інтерес спрямований на створення умов для вільного та всебічного розвитку кожного члена організованого суспільства, його сутність виражається в задоволенні життєво необхідних потреб усіх членів суспільства.

Отже, за своєю сутністю державний інтерес характеризується єдністю щодо визначення всіх публічних процесів, спрямованих на задоволення суспільних потреб з метою досягнення єдиної мети – загального блага політично-організованого суспільства.

Державні інтереси поширюються на оборону та безпеку держави, зовнішню політику, державний бюджет та загальнодержавні фінанси, на забезпечення загального добробуту та утвердження народного суверенітету. Державний інтерес охоплює ті сфери суспільних потреб, які мають загальну значущість.

Державний інтерес має прояв у тексті Конституції України, зокрема, у тих її положеннях, в яких йдеться про обов'язки та функції держави, а також про функції, що є справою всього Українського народу.

Так, на рівні Конституції закріплені такі обов'язки держави: «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ч. 2 ст. 3); «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави» (ст. 16). Крім того, «держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України» (ч. 2 ст. 10); «держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також роз-

⁵¹⁷ Кубко А. Державні інтереси в правовій системі України: поняття, ознаки, реалізація. *Публічне право*. 2020. № 1 (37). С. 166.

виткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України» (ст. 11); «Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави» (ст. 12); «держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки» (ч. 4 ст. 13). Стаття 17 Конституції України закріплює, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу».

Звідси можна зробити висновок, що до сфери державного інтересу належать: 1) державний захист: суверенітету і територіальної цілісності України; прав усіх суб'єктів права власності та господарювання; 2) державне забезпечення: прав і свобод людини; екологічної, економічної, інформаційної безпеки; соціальної спрямованості економіки; всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; 3) державне сприяння: консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України; задоволенню національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.

Крім того, відповідно до тексту Конституції слід виокремлювати поряд з державним інтересом – національний інтерес. Так, відповідно до ст. 18 Основного Закону держави «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права».

На відміну від державного та місцевого інтересів існує «офіційне» визначення національного інтересу, яке міститься у Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р.,⁵¹⁸ а саме: «національні інтереси України – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забез-

⁵¹⁸ Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

печує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян» (п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України»). Крім того, у Стратегії національної безпеки України, яка затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 р., визначено: «Ураховуючи фундаментальні національні інтереси, визначені Конституцією України і Законом України «Про національну безпеку України», пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки є: обстоювання незалежності і державного суверенітету; відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно визнаного державного кордону України; суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України; європейська і євроатлантична інтеграція⁵¹⁹. Таким чином, виходячи зі змісту цієї статті, можна резюмувати, що «офіційно» (тобто закріплено в чинному законодавстві) виокремлюються «фундаментальні національні інтереси, визначені Конституцією України і Законом України «Про національну безпеку України», і пріоритетні національні цінності». Таке виокремлення є теоретично та практично обґрунтованим. Так, в юридичній літературі резюмується: «Національні інтереси динамічно змінюються, коригуються, уточнюються, знову формулюються залежно від мінливої ситуації у світі, його регіонах, конкретній країні. На кожному конкретному історичному етапі розвитку певної соціальної системи можуть формулюватися життєво важливі інтереси, реалізація яких є для неї пріоритетною метою чи завданням. Істотним фактором появи таких інтересів є внутрішні і зовнішні загрози»⁵²⁰.

Національні інтереси є квінтесенцією потреб суспільства та держави, які можуть змінюватися у зв'язку з певними проблемами та викликами, що виникають на певному етапі суспільно-державного розвитку або зумовлені контекстом міжнародних відносин та зовнішньополітичних подій.

⁵¹⁹ Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни»: затверджено Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

⁵²⁰ Дзьобань О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення): монографія. Харків: Константа, 2006. С. 35–36.

Звідси, національні інтереси можна охарактеризувати як статично-динамічний концепт. Статична складова національного інтересу – це неперехідні життєво важливі інтереси, які є незмінними константами, що закріплюються в Основному Законі держави та таким чином набувають конституційного рангу. Динамічність національних інтересів означає виокремлення конкретних цілей, напрямів і методів, які є пріоритетними на певному етапі соціально-політичного розвитку та кореспондують актуальним потребам національної спільноти.

Що стосується співвідношення національного та державного інтересів, то тут варто акцентувати увагу на тому, що зазвичай зарубіжні дослідники ототожнюють їх. Вітчизняні учені також переважно не протиставляють ці інтереси: «Під категорією «національний» інтерес» доцільно розуміти потреби й цінності держави, що мають реалізовуватися на міжнародній арені та метою яких є не тільки повноцінний розвиток держави, а й формування державної могутності»⁵²¹.

В юридичній літературі аргументується теза, що «оскільки держава є найбільш суверенним інститутом, то вона є і основним механізмом реалізації національних інтересів, оскільки без національної держави реалізація національних інтересів національної спільноти зводиться до нуля»⁵²². Думається, що ця теза є слушною. Адже реалізація та досягнення національних інтересів як сукупності життєво необхідних потреб нації (національних спільнот) означає і наявність у нації власної держави, здатної забезпечувати громадянам безпеку та можливості самовизначення нації у межах території, на якій знаходиться переважна більшість національної спільноти, що розглядає себе як нація (титульна нація). Крім того, держава, яка позиціонує себе як демократичну, правову державу, має інтереси, що кореспондують національним інтересам.

Таким чином, національний і державний інтерес є взаємозумовленими концептами, адже державний інтерес є відображенням національного інтересу та виражається у створенні умов для вільного та всебічного розвитку кожного члена суспільства

⁵²¹ Москальова Н. П. Концепції національного інтересу в науковій літературі. *Вісник Донецького національного університету*. Сер.: Політичні науки. 2016. № 1. С. 31.

⁵²² Москальова Н. П. Концепції національного інтересу в науковій літературі. С. 27.

та задоволення життєво важливих потреб усього організованого суспільства. Державний інтерес охоплює ті сфери національних потреб, які держава визначає загальнозначущими. Отже, державний інтерес формується на основі національного інтересу та його особливістю є те, що реалізується безпосередньо державою. Водночас як національний інтерес реалізується не тільки державою, а й іншими суб'єктами. Зокрема, як слушно визначається в юридичній літературі, «реалізація національних інтересів відбувається через різні інститути політичної системи, а саме: державу, політичні партії, громадські організації, церкву»⁵²³.

Таким чином, у задоволенні національних інтересів зацікавлені як держава (через реалізацію державних інтересів), так і органи місцевого самоврядування (як органи публічно-самоврядної влади та інститут громадянського суспільства, через реалізацію місцевих інтересів). При цьому державний інтерес охоплює всю територію держави та виражає інтереси народу України – громадян України всіх національностей, на відміну від місцевого інтересу, який обмежений відповідними територіями та виражає інтереси громади.

Досягнення та забезпечення національного інтересу може відбуватися за умови реалізації як державного, так і місцевого інтересів, адже при задоволенні державного інтересу створюються відповідні умови та збільшуються реальні можливості для задоволення місцевих інтересів. Звідси, місцеві інтереси мають бути орієнтованими на державний інтерес, адже задоволення виключно місцевих інтересів створює загрозу реалізації національного інтересу.

Звідси, для представництва та реалізації державного інтересу на місцях мають бути «представники» державного інтересу, тобто органи виконавчої влади на місцях, з повноваженнями, обсяг і спрямованість яких зумовлені метою представництва та реалізації державних інтересів на місцях. Це зумовлює відповідну систему органів публічної влади на місцях, яка в умовах децентралізації має будуватися на принципі субсидіарності й повсюдності місцевого самоврядування.

При цьому важливо врахувати множинність існуючих у світі організаційних форм забезпечення належного представництва державних інтересів на місцях. Наприклад, практика територіальної організації влади у Великій Британії не передбачає єдиної «виконавчої вертикалі»: на місцях діють органи місцевого управління як самоврядні інституції і периферійні органи центральних відомств. У Франції, Італії, Польщі на рівні адміністративно-територіальних одиниць функціонує представник центрального уряду, який забезпечує координацію діяльності периферійних органів центральних відомств та здійснює адміністративну опіку щодо виконавчих структур місцевого самоврядування⁵²⁴.

Сучасні тенденції соціального розвитку в напрямі формування системи українського конституціоналізму, функціонування якої спрямовано на обмеження (самообмеження) державної влади в інтересах громадянського суспільства, прав і свобод людини, зумовлюють нову парадигму організації державного управління, відповідно до якої діяльність органів виконавчої влади, окрім адміністративно-управлінських функцій, набуває координаційного, забезпечувального та наглядово-моніторингового характеру у взаємовідносинах з іншими суб'єктами та об'єктами управління.

Таким чином, становлення системи конституціоналізму зумовлює, що в умовах децентралізації на рівні місцевого управління органи державної влади не мають широкої загальної компетенції та, зокрема, не здійснюють контрольних повноважень щодо органів місцевого самоврядування. Проте вони мають представляти та впроваджувати інтереси держави на місцевому рівні, для досягнення цієї мети за ними має бути збережено повноваження щодо координації діяльності органів публічного управління на місцях, моніторингу реалізації державного інтересу, нагляду за законністю актів інших суб'єктів публічного управління (зокрема органів місцевого самоврядування). Тому варто підтримати те, що в зазначених проектах Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» запроваджено інститут префектів.

⁵²³ Там само. С. 27.

⁵²⁴ Васильєва О. І. Функціонування публічної влади на територіальному рівні: проблеми і перспективи. *Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронний журнал*. 2009. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=53>

Зокрема, у проєкті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р. передбачено, що «виконавчу владу в областях і повітах, містах Києві та Севастополі здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади та префекти України (нова редакція ст. 118 Конституції України). Слід звернути увагу на те, що проєктом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» від 27 грудня 2019 р. було передбачено, що префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (нова редакція ст. 118 Конституції України). У проєкті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р. питання призначення та звільнення з посади префектів залишено відкритим, з позначкою, що це – «політичне питання». При цьому пропонуються альтернативні варіанти: «Префект призначається на посаду та звільняється з посади [Варіант 1: Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України; Варіант 2: Кабінетом Міністрів України] у порядку, визначеному законом»⁵²⁵. Важко погодитися з тим, що це суто «політичне питання». Адже воно пов'язане з формою державного правління та має вирішуватися відповідно до того, який вид республіканської форми правління утверджується в державі.

Децентралізація публічної влади детермінує необхідність і конституційного реформування системи місцевого самоврядування. Так, у проєкті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р. теоретично логічно та практично доцільно закріплюється, що «[повітова,] обласна рада громад є органом місцевого самоврядування, що представляє і реалізує спільні інтереси громад [повіту,] області та має власний виконавчий орган» (зміни до ст. 140 Конституції України)⁵²⁶.

Крім того, суттєвим щодо утвердження та розвитку місцевого самоврядування є зміцнення його матеріальної та фінансової

бази. Тому слід підтримати нову редакцію ст. 142 Конституції України, викладену у проєкті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р., та, зокрема, положення, які є стрижневими, а саме: місцеве самоврядування отримує право на достатні фінансові ресурси, якими воно може вільно розпоряджатися для реалізації своїх повноважень; фінансові ресурси мають бути співмірні з обсягом повноважень місцевого самоврядування; зміна компетенції супроводжується змінами фінансування; делеговані державою повноваження повністю забезпечуються фінансами; витрати місцевого самоврядування, спричинені рішеннями держави, компенсуються.

Визначена організація органів публічної влади на місцях (органи місцевого самоврядування з широкою компетенцією у сфері здійснення публічного управління на місцях і наявність представників органів виконавчої влади з обмеженими повноваженнями, а також наявність територіальних органів центральних органів виконавчої влади) зумовлює відповідну модель взаємодії місцевих органів публічної влади.

Основою такої взаємодії є чітке визначення та законодавче закріплення повноважень цих органів, що і зумовлює зміст, види та форми їх взаємодії в умовах децентралізації.

Своєю чергою наслідком децентралізації публічної влади має бути оптимальний баланс (на основі законодавчого розмежування) повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Розмежування компетенції місцевих органів публічної влади має ґрунтуватися на п'яти основних положеннях: по-перше, місцеве самоврядування є публічно-самоврядною владою, відмінною за своєю правовою природою від державної влади, що функціонує від імені та в інтересах місцевого населення; по-друге, органи місцевого самоврядування в умовах децентралізації, в межах закону здійснюють регулювання та управління переважною більшістю публічних справ; по-третє, наявність однієї мети органів державної влади та місцевого самоврядування – здійснення ефективного публічного управління на місцях; по-четверте, виокремлення та співвідношення (взаємозв'язок) національного, державного (загального) і місцевого інтересів; по-п'яте, договірна

⁵²⁵ Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проєкт тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>

⁵²⁶ Там само.

форма делегування повноважень з метою здійснення ефективного управління на місцях.

Визначення та законодавче закріплення повноважень місцевого самоврядування в умовах децентралізації має відбуватися на основі певних принципів. По-перше, це принцип урахування цілеспрямованості функціонування публічно-самоврядної влади, що функціонує від імені та в інтересах місцевого населення та принцип субсидіарності (відповідно до п. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»; відповідно до п. 3 ст. 4 «публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії»). По-друге, це принцип відповідності повноважень органів місцевого самоврядування їх фінансовому забезпеченню (відповідно до п. 2 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування «обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом»).

Зокрема, відповідно до положень нової редакції ст. 143 Конституції України, запропонованої у проекті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р.,⁵²⁷ громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади: ухвалює статут громади; управляє майном, що є в комунальній власності; затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання; затверджує стратегію сталого розвитку, програми місцевого розвитку та контролює їхнє виконання; ухвалює рішення щодо місцевих податків і зборів; організовує і проводить місцеві референдуми та забез-

⁵²⁷ Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>

печує реалізацію їхніх результатів; утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснює контроль за їхньою діяльністю; вирішує питання територіального поділу громади та управління цими територіями; вільно вирішує в межах закону питання місцевого значення, які не вилучені зі сфери її компетенції і вирішення яких не доручене жодному іншому органу. Таким чином, громада вирішує всі питання місцевого значення, рішення яких не доручено державою іншим органам.

Аналіз повноважень префектів відповідно до нової редакції ст. 119 Конституції України, яка пропонується у проекті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р.,⁵²⁸ надає підстави визначити такі конституційні функції префекта: 1) представляє державні інтереси – представляє Президента України та Кабінет Міністрів України, інформує їх про стан реалізації державної політики (п. 1 ст. 119); 2) координаційна – спрямовує і координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади (п. 2 ст. 119); забезпечує попереднє проведення консультацій органів державної влади з місцевим самоврядуванням у процесі планування і ухвалення рішень щодо всіх питань, що стосуються місцевого самоврядування (п. 3 ст. 119); організовує взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації (п. 4 ст. 119); 3) наглядова – здійснює адміністративний нагляд за додержанням територіальними органами центральних органів виконавчої влади Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України (п. 2 ст. 119); здійснює адміністративний нагляд за відповідністю Конституції і законам України актів органів місцевого самоврядування у випадках і в порядку, визначених законом (п. 5 ст. 119); здійснює інші наглядові та координаційні повноваження, визначені законом України (п. 6 ст. 119).

Порівнюючи положення нових редакцій ст. 119 Конституції України, викладених у проекті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р. та в

⁵²⁸ Там само.

законопроекті від 27 грудня 2019 р.⁵²⁹, варто зауважити таке. Відповідно до п. 5 ст. 119 законопроекту від 27 грудня 2019 р. префект «здійснює інші повноваження, визначені законами України». Згідно з проектом тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р. префект «здійснює інші наглядові та координаційні повноваження, визначені законом України» (п. 6 ст. 119). Отже, положення цієї статті конкретизовані через зазначення спрямованості «інших повноважень», тобто це виключно «наглядові та координаційні повноваження». Таким чином, повноваження префекта обмежено. Звідси, слід зазначити, що редакція ст. 119 у проекті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р. має суттєві переваги. Адже вона спрямована на подолання тих недоліків, на які вказувалося при обговоренні законопроекту від 27 грудня 2019 р., а саме, що таким чином «префекту законом можна передати майже всі повноваження органів місцевого самоврядування (п. 5 ч. 1 ст. 119 з/п № 2598)»⁵³⁰. Однак з метою унеможливлення в будь-якому разі передачі префектам надмірних повноважень, думається, доцільним є викласти це положення в такій редакції: «здійснює інші наглядові та координаційні повноваження, визначені законом України на основі принципу узгодженості державних інтересів з інтересами мешканців».

Отже, закріплення на конституційному рівні за префектами трьох основних функцій – наглядової, координаційної та представництва державних інтересів, а за громадою та органами місцевого самоврядування – широкого переліку питань місцевого значення відповідає принципу поєднання місцевих та державних інтересів, а також наведеним принципам визначення та законодавчого закріплення повноважень місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Водночас суттєвим упущенням є те, що в новій редакції ст. 119 Конституції України не зберігається положення п. 6 ст. 119 чинної редакції Конституції України, а саме, що «місцеві державні

адміністрації на відповідній території забезпечують: ...взаємодію з органами місцевого самоврядування». Для ефективізації здійснення публічної влади та управління на місцевому рівні є доцільним ст. 119, викладену в проекті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р., доповнити новим пунктом такого змісту: «здійснює взаємодію з органами місцевого самоврядування».

Крім того, з метою ефективного та оптимального здійснення виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації необхідним є інститут делегування повноважень. Конституція України передбачає, що «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» (ч. 3, 4 ст. 143). Як слушно зазначається в юридичній літературі, існує ряд проблем, пов'язаних із недосконалістю інституту делегованих повноважень, зокрема, «загалом відсутні законодавчо закріплена процедура делегування повноважень, чітко визначені механізми відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема, у разі незабезпеченості належними ресурсами; поширене пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних колективів, відбувається протистояння між обласними (районними радами) та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень, недосконалою є система стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами тощо»⁵³¹. Попри всі названі проблеми, слід виокремити основну – це те, що чинним законодавством встановлена нормотворча (законодавча – повноваження «надаються законом») форма делегування повноважень, що не узгоджується

⁵²⁹ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 27.12.2019 р. (доопрацьований) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

⁵³⁰ Зміни до Конституції щодо децентралізації – демонтаж автономії місцевого самоврядування. Асоціація міст України. 09.01.2020 р. URL: <https://auc.org.ua/novyna/zminy-dokonstytuciyi-shchodo-decentralizaciyi-demontazh-avtonomiyi-miscevogo>

⁵³¹ Бутлак Юрій. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 11. С. 73.

з теорією децентралізації влади та не сприяє ефективній взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Слід звернути увагу, що у законопроекті від 27 грудня 2019 р. були відсутні положення щодо делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, на відміну від проекту тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р.

Так, відповідно до редакції ст. 140 Конституції України, яку викладено у проекті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р., «місцевому самоврядуванню можуть бути делеговані центральним органом виконавчої влади повноваження і функції для окремих цілей відповідно до закону, а місцеве самоврядування під час їхнього виконання має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов»⁵³².

Наведена редакція статті заслуговує на увагу. По-перше, делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування має важливе значення для забезпечення державних інтересів на місцевому рівні. У цьому контексті слід підтримати концепцію Асоціації міст України щодо змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади (прийнято Правлінням Асоціації міст України 18 лютого 2020 р.), відповідно до якої компетенція органів місцевого самоврядування й надалі має поділятися на власну та делеговану державою⁵³³. По-друге, інститут делегування повноважень має бути закріпленим на конституційному рівні, з визначенням основних аспектів механізму такого делегування (водночас при скасуванні практики делегування повноважень місцевого самоврядування місцевим органам виконавчої влади). По-третє, зі змісту наведених положень можна зробити висновок, що скасовується нормативна форма

⁵³² Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>

⁵³³ Концепція Асоціації міст України щодо змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади. *Асоціація міст України*. 21.02.2020 р. URL: https://kam.gov.ua/ua/news/pg/270220508980180_p13/

делегування повноважень (законом), як це передбачено чинним законодавством. Водночас викликає зауваження формулювання, що «місцевому самоврядуванню можуть бути делеговані центральним органом виконавчої влади повноваження і функції...», тобто можливим є делегування повноважень місцевого самоврядуванню відповідними рішеннями центральних органів виконавчої влади, на що, зокрема, і вказується у Фінальному звіті за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус» від 29 листопада 2021 р.⁵³⁴ Звідси виникає питання щодо правової природи цих рішень, їх юридичної сили та ступеня обов'язковості для місцевого самоврядування. На нашу думку, більш вдалою є редакція ст. 143 Конституції України, яка містилась у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» від 1 липня 2015 р., а саме: «Виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності». Звідси, конституційно допускається («відповідно до закону») можливість делегування повноважень органів виконавчої влади відповідним органам місцевого самоврядування на підставі договору.

Вважаємо, що договірна форма надання повноважень органів виконавчої влади відповідним органам місцевого самоврядування є більш прийнятною, ніж будь-яка інша. У сучасних умовах здійснення в Україні конституційної реформи, побудови демократичної, правової держави і формування інститутів громадянського суспільства юридична значущість публічного договору в конституційно-правовому механізмі зростає передусім як спосіб диспозитивного (координаційного, реординаційного) регулювання суспільних відносин. На відміну від жорсткого імперативу

⁵³⁴ Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>. С. 11.

(нормативна форма делегування повноважень), що не залишає можливості вибору варіантів поведінки, диспозитивна форма дає потенціал сторонам самостійно визначати напрями досягнення поставленої мети, встановлювати взаємні права та обов'язки на основі консенсусу. Безумовно, договірна свобода не є абсолютною, безмежною, навпаки, відбувається взаємне обмеження свободи договірних сторін. Це – добровільне самообмеження договірної свободи через узяття на себе договірних зобов'язань.

Тому очевидно, що сфери договірних відносин у конституційному праві України мають розширюватися. Децентралізація публічної влади зумовлює можливість виникнення стабільних, договірних відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Здійснення делегування у законодавчий (або будь-який інший нормативний) спосіб суперечить принципам децентралізації публічної влади та самостійності місцевого самоврядування в системі публічної влади. Для надання повноважень органів виконавчої влади відповідним органам місцевого самоврядування більш прийнятною є договірна форма, через укладення компетенційних договорів.

Варто акцентувати увагу на тому, що Кодекс адміністративно-судочинства України містить поняття адміністративного договору, яким є «спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг» (п. 16 ч. 1 ст. 4). Отже, виходячи з цього поняття, можна зробити висновок, що визначений адміністративний договір за своєю правовою природою є публічним (адже визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону) та за своїм змістом може бути компетенційним (тобто укладатися, зокрема: для розмежування

компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; та для делегування публічно-владних управлінських функцій).

Таким чином, обґрунтованим і доцільним є: закріплення на конституційному рівні можливості укладення таких договорів для делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; а також визначення на рівні відповідних законів процедури такої договірної роботи (порядок укладання, виконання тощо) та інших техніко-юридичних особливостей цих публічних (адміністративних) договорів у конституційній сфері. Адже потенціал такого договору в конституційному праві України зростає. Формування і функціонування системи сучасного українського конституціоналізму зумовлює розширення способів регулювання суспільних відносин у публічно-правовій сфері, зокрема, використовуючи для цього договірні основи як універсальний інструмент децентралізованого управління, як форму взаємодії між органами державної влади і органами публічно-самоврядної влади, а також як спосіб узгодження їх інтересів і цілеспрямованості спільних дій.

Отже, концепції децентралізації; співвідношення державного, національного та місцевого інтересів; розмежування компетенції органів публічної влади на місцях; інститут делегування повноважень є науково-теоретичними складниками науково-практичної парадигми взаємодії місцевих органів публічної влади. Крім того, важливим складовим елементом цієї парадигми є система принципів взаємодії місцевих органів публічної влади, тобто це базові засади, вихідні ідеї і положення, які формують основу механізму взаємодії місцевих органів публічної влади.

В юридичній літературі набули відображення наукові дослідження щодо принципів взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та, зокрема, їх класифікація на загальні, що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких поширюється лише на відносини між названими суб'єктами⁵³⁵. Така кла-

⁵³⁵ Батанов О. В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. *Вісник Запорізького національного університету*: збірник наукових праць. Юридичні науки. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. № 1. Ч. 1. С. 22–29. URL: <http://www.law.journalsofznu.zp.ua/visnik-1-2012/1180-batanov-o-v-vzaemovidnosini-mizh->

сифікація є доречною та обґрунтованою і щодо визначення та характеристики принципів взаємодії цих органів.

Отже, принципи взаємодії органів, що розглядаються, класифікуються на загальні та спеціальні. Загальні принципи закріплені у Конституції України, тому за своєю правовою природою вони є конституційними. Спеціальні принципи є похідними від конституційних, тобто вони об'єктивно впливають зі змісту конституційних положень та містяться в інших джерелах законодавства про місцеве самоврядування та місцеві органи виконавчої влади. Крім того, це можуть бути принципи, які отримали загальне визнання в діяльності місцевих органів публічної влади, незважаючи на відсутність їхньої формальної фіксації в нормативно-правових актах та мають своє відображення в інших джерелах конституційного права (судових прецедентах, судовій практиці, юридичних позиціях органу конституційної юстиції). Перелік цих принципів не є вичерпним та може доповнюватися відповідно до розвитку системи взаємовідносин і взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

До загальних (конституційних) принципів взаємодії місцевих органів публічної влади слід віднести такі принципи: народовладдя (ст. 5 Конституції України), тобто народ є єдиним джерелом публічної влади як державної, так і публічно-самоврядної; визнання та гарантування в Україні місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України); верховенства права (ст. 8 Конституції України); законності, тобто обов'язок органів і посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування діяти на основі, в межах повноважень і способом, які передбачені Конституцією і законами України (ст. 19 Конституції України). Спеціальними принципами взаємодії місцевих органів публічної влади є принципи: поєднання місцевих і державних інтересів; взаємної підтримки місцевих органів публічної влади та координації сумісний дій; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими органами публічної влади та ін.

Взаємодія місцевих органів публічної влади виражається у відповідних видах і організаційно-правових формах, які кореспон-

mistsevimi-organami-vikonavchoji-vladi-ta-organami-mistsevogo-samovryaduvannya-problemi-administrativno-pravovoi-teoriji-ta-praktiki

дують їм та зумовлені взаємовідносинами, що виникають при здійсненні публічної влади в умовах децентралізації.

Взаємовідносини між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування за своєю природою є різновидом соціально-управлінських відносин і тому їх варто розглядати у вертикальній та горизонтальній проекціях та класифікувати на вертикальні і горизонтальні відносини. При цьому горизонтальні взаємовідносини є домінуючими, тоді як вертикальні – можуть виникати між органами, що розглядаються при виконанні делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Реальне життя цих взаємовідносин – це взаємодія суб'єктів при реалізації своїх повноважень.

Автором цього підрозділу монографії у дисертаційному дослідженні «Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (1999 р.) було обґрунтовано, що відповідно до видів взаємовідносин, які виникають між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, доцільним є виокремлення координаційної, субординаційної і реордінаційної взаємодії цих органів⁵³⁶. Види взаємодії визначають організаційно-правові форми взаємної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. При цьому слід виокремити організаційно-правову форму, яка притаманна всім видам взаємодії – взаємне інформування. Системний аналіз наукової літератури дає підстави стверджувати, що ця наукова концепція має підтримку⁵³⁷.

Основним завданням координаційної взаємодії є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємодії повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, які рівною мірою важливі для реалізації як державних, так і місцевих інтересів. Координація як вид взаємодії характеризується тим, що встановлюється, як правило, між несупідлеглими органами. Вона ґрунтується на взаємній зацікавлен-

⁵³⁶ Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02.

⁵³⁷ Див.: наприклад: Батанов О. В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. С. 22–29; Бутлик Ю. Види відносин та сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 168.

ності в доцільних, спільних діях рівноправних органів. Це взаємодія у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, у галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, а також у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод людини і громадянина. Основним завданням координаційної взаємодії є узгодження дій для успішного вирішення спільних завдань. У системі координаційної взаємодії двох центрів публічної влади на місцевому рівні виявляється необхідність третього елементу – суб'єкта, який координує їх дії. Виходячи з цього, доцільним є утворення координаційної структури з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Її основним завданням повинна бути кооперація управлінських зусиль органів публічної влади одного рівня. Координаційний вид взаємодії в умовах децентралізації має місце за взаємної діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади при виконанні цими органами своєї (власної) компетенції. Координатором цієї взаємодії, виходячи з аналізу існуючих законопроектних робіт, може бути префект. Звідси доцільно закріпити на конституційному рівні та у відповідних профільних нормативно-правових актах таке повноваження представника органу виконавчої влади на місцях, як «координація та забезпечення взаємодії територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування».

Основними формами координаційної взаємодії є: утворення спеціальних органів на паритетних засадах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території та ін.; проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; проведення спільних дій, заходів з комплексних питань; планування спільних дій, заходів з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії; складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності місцевих органів публічної влади з метою виявлення позитивного досвіду і його впроваджен-

ня, перевірки на реалізованість нормативно-правових моделей взаємодії органів.

При цьому слід резюмувати, що практика координаційної взаємодії повинна збагачуватися шляхом розроблення нових форм, спрямованих на підвищення ефективності координації спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Субординація є самостійним видом взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Вона характеризується тим, що здійснюється між органами, які знаходяться в субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують на принципі «вертикалізації». Субординаційна взаємодія в умовах децентралізації є можливою у делегованій сфері компетенції. Крім того, за наявності делегованих повноважень можливим є такий вид взаємодії, як реординація. Зокрема, реординаційні структурні взаємозв'язки виникають, коли при здійсненні органами місцевого самоврядування делегованих повноважень необхідно враховувати місцеві інтереси, що зумовлює такий вид взаємодії між органами, що розглядаються, як кореляційна реординація (кореляція інтересів) та ініціативна реординація, що виникає за ініціативи органів місцевого самоврядування при вирішенні питань, що порушують місцеві інтереси.

Зміст субординаційної взаємодії становлять відносини підзвітності і підконтрольності, які виражаються у відповідних формах контролю та нагляду.

Найбільш важливою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, реординаційні взаємозв'язки виникають при прийнятті локальних нормативно-правових актів, що виражають спільні інтереси органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. На відміну від спільних актів, що приймаються при координаційній взаємодії, суб'єктом прийняття документів при реординації є один орган (самоврядний або державний), але їх характерною особливістю є те, що ці акти враховують не тільки «власні» інтереси суб'єкта, що його приймає, а й «інші» (державні або місцеві) інтереси, відображають погляди, ініціативні пропозиції депутатів, представників органів місцевого самоврядування чи місцевих органів виконавчої влади.

Доцільним є законодавчо закріпити основні організаційно-правові форми взаємодії, які сприяли б ефективному співробітництву місцевих органів публічної влади. Координаційні, субординаційні і реординаційні структурні зв'язки в системі управління на місцях взаємозумовлені та є такими, що доповнюють один одного, що зумовлює застосування всіх видів взаємодії при здійсненні повноважень органами публічної влади на місцях для забезпечення ефективного управління територіями.

Таким чином, науково-практична парадигма взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (місцевих органів публічної влади) в умовах децентралізації містить: концептуально-теоретичні положення щодо децентралізації публічної влади, яка зумовлює особливості організації публічної влади на місцях; концепцію співвідношення державного, національного та місцевого інтересів; концепцію розмежування компетенції місцевих органів публічної влади; інститут делегування повноважень; принципи взаємодії місцевих органів публічної влади; концептуалізацію взаємовідносин, що виникають між органами публічної влади на місцях та кореспондуючих їм видів і організаційно-правових форм їх взаємодії; науково-практичні рекомендації з удосконалення чинного законодавства щодо організації та функціонування місцевих органів публічної влади та розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Враховуючи практичну важливість взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації для становлення і розвитку України як демократичної, унітарної, децентралізованої держави з ефективною системою управління, на місцевому рівні необхідні подальші наукові дослідження в цьому напрямі.

3.4. Інформаційне забезпечення децентралізації як стратегічна компонента реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади

Процеси децентралізації, що розпочались в Україні з ухваленням Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, як відомо, були спрямовані

не тільки на перерозподіл владних повноважень, функцій, ресурсів, відповідальності від центрального до регіонального, місцевого рівня, розвиток форм місцевої прямої демократії, а й на створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, здатної виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики⁵³⁸.

Аналізуючи підсумки впровадження першого етапу реформи децентралізації, фахівці обґрунтовували, що вона формує зв'язки між регіонами абсолютно нової якості, що зумовлювалося вбудовуванням до системи адміністративно-територіального устрою нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, що по-новому визначають координацію та підпорядкованість суб'єктів адміністративно-територіального устрою. Цінність вказаних процесів, як підкреслювалось, проявляється ще й у тому, що, незважаючи на тимчасову окупацію території нашої країни та порушення господарського простору, вимивання ресурсів та загальне розбалансування ресурсної бази, «пробуксовування» реформ в інших сферах, макроекономічну нестабільність та послаблення паростки економічного зростання, реформування управління на місцевому рівні вже ж позитивно впливає на соціально-економічне становище громад⁵³⁹.

Стрімкий розвиток цифрових технологій, певно, змінює характер комунікативних відносин між органами публічної влади, представниками інститутів громадянського суспільства, з громадянами, населенням. З'являються новітні канали поширення інформації, урізноманітнюються форми її подання. Цифровізація комунікацій суттєво впливає на всі сфери життєдіяльності суспільства і держави, на сферу державного управління та місцевого самоврядування.

Зокрема, поряд з позитивною динамікою розвитку сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та цифрових технологій, як свідчить практика, процеси впровадження інновацій у цій сфері на місцевому рівні значною мірою уповільнюються, в

⁵³⁸ Указ Президента «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»» від 12.01.2015 р.

⁵³⁹ Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.

тому числі, і через обмежене фінансування деяких регіональних програм інформатизації. Прикладом цього є понад двадцятирічна історія реалізації Національної програми інформатизації, задуманої та визначеної у вигляді сукупності взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, спрямованих на створення умов для задоволення інформаційних потреб, реалізації прав громадян і суспільства на основі створення, розвитку, використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, створених на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки (ст. 1)⁵⁴⁰.

Окремі регіони України і нині характеризуються нерівномірним розвитком інформаційної інфраструктури: електронних інформаційних ресурсів, реєстрів, баз даних, інформаційно-аналітичних систем (ІАС), відсутністю єдиної цілісної системи міжвідомчого обміну даними в електронній формі (практично відсутній доступ довідомостей в державних ІАС іншим місцевим органам влади, органів місцевого самоврядування для їх використання)⁵⁴¹.

Ще, на додаток, має місце нескоординованість дій центральних, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, нестача кадрових ресурсів тощо. На загальнодержавному рівні стає очевидною проблема, яка не вирішується вже тривалий період⁵⁴², відсутності чіткого уявлення про зміст, напрями стратегії розвитку національних інформаційних процесів у сучасному суспільстві, формування їх системи, управління нею тощо.

За висновками вітчизняних аналітиків, на тлі того, що в Україні на законодавчому рівні сформульовано й закріплено основні принципи, завдання та стратегічні напрями державної інформаційної політики, сформовано інституції відповідної компетенції, ухвалено цілу низку концепцій, програм, планів дій, її практична реалізація відзначається різноспрямованістю, нескоординованістю діяльності різних відомств, непослідовністю та непрозорістю

⁵⁴⁰ Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4.02.1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 27–28. Ст. 181–182.

⁵⁴¹ Коваль Р. А. Інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади в умовах глобалізації на регіональному рівні. URL: <https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol1/103-111.pdf>

⁵⁴² Довгань О. Д. Теоретико-правові основи забезпечення інформаційної безпеки України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2016. С. 22–24.

у проведенні намічених заходів. Така ситуація є сталою вже протягом тривалого періоду.

Недоліки формування та реалізації державної інформаційної політики, іноді її фактична відсутність у багатьох сегментах функціонування інформаційної сфери українського суспільства, зміцнення інформаційного суверенітету, особливо у протидії інформаційним війнам, прогнозування зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, а також вироблення стратегії входження українського суспільства в трансграничний інформаційний простір, відсутність системного і комплексного підходу до нормативно-правового забезпечення відповідних процесів, неодноразово були предметом уваги вітчизняних науковців⁵⁴³.

Таким чином, зусилля органів публічної влади у сфері впровадження та використання можливостей сучасних електронних комунікацій здебільшого є неефективними і не відповідають стратегічним потребам сьогодення. Беручи до уваги, що на нинішньому етапі функціонування нашої держави поставлені завдання впровадження сучасних цифрових технологій у суспільний розвиток (цифровізацію), коли має зрости вага відносин, пов'язаних з використанням інформаційно-комунікаційних систем, мереж тощо.

Відповідно до Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018–2020 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.01.18 р. № 67-р., цифровізація, зокрема, має забезпечувати кожному громадянину рівний доступ до послуг, інформації та знань, що надаються на основі інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій; має бути спрямована на створення переваг у різноманітних сферах повсякденного життя, створення цифрових інфраструктур як основний чинник розширення доступу громадян до глобального інформаційного середовища та знань тощо.

До слова, аналіз сучасних тенденцій розвитку цифрової трансформації, або ж, цифровізації (діджиталізації) дає змогу фахівцям стверджувати, наприклад, що на загальному рівні названі поняття концептуально істотно не відрізняються від явищ, харак-

⁵⁴³ Сопілко І. М. Правове регулювання державної інформаційної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 256–258.

терних для вже юридично визначених в Україні на законодавчому рівні інформатизації та процесів розвитку інформаційного суспільства⁵⁴⁴, по яких заплановані результати виконання відповідних програмних завдань все ще не виконані повною мірою.

Таким чином, існує нагальна потреба модернізації відповідної діяльності не тільки уповноважених центральних органів державної влади й управління щодо здійснення державної інформаційної політики, а й місцевих органів публічної влади як суб'єктів державної інформаційної політики, суб'єктів владних повноважень – розпорядників публічної інформації.

Названі чинники не вичерпують сповна актуальності та практичної доцільності теоретико-прикладних досліджень окресленої різновекторної проблематики на предмет комплексного аналізу сутності, змісту, механізмів стратегічно визначених напрямів інформаційного забезпечення процесів децентралізації, пошуку ефективних шляхів у вирішенні поставлених перед органами публічної влади відповідних цілей і завдань у сучасних реаліях прийняття зважених владно-управлінських рішень.

Концептуальний аналіз інформаційного забезпечення децентралізації як стратегічної компоненти реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади зумовлює:

по-перше, необхідність теоретико-методологічного обґрунтування категоріально-понятійного апарату інформаційного забезпечення як самостійного правового інституту;

по-друге, розкриття сутності та змісту інформаційного забезпечення децентралізації як правового явища;

по-третє, надання характеристики системи інформаційних відносин, що виникають у зв'язку з процесами децентралізації, ступеня їх правового регулювання;

по-четверте, необхідність дослідження структури його механізму, основним функціонально-телеологічним призначенням якого є створення оптимальних умов для реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, загалом електронної демократії, електронного урядування, цифрової держави, елементів, що його складають;

⁵⁴⁴ Доронін І. М. Цифровий розвиток та національна безпека у контексті правових проблем. *Інформація і право*. 2019. № 1(28). URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/5_12.pdf

по-п'яте, з'ясування особливостей інформаційного забезпечення за конкретними напрямками та сферами децентралізаційних процесів тощо.

З огляду на необхідність всебічного, глибокого дослідження названого феномена обсяг цього матеріалу дає змогу висвітлити лише окремі, на думку автора, визначальні аспекти заявленої складної у теоретичному та практичному вимірі проблематики.

Вочевидь, що відповідні дослідження необхідно здійснювати через призму доктрини інформаційної політики України як ідеологічно-правової основи інформаційної функції держави, основного засобу вираження її позиції і управління соціальними процесами в умовах формування національного інформаційного суспільства, його розвитку.

Реалізація мети та завдань вище окреслених реформ актуалізує не тільки необхідність розроблення концептуально нового підходу до вироблення засад формування концепції державної інформаційної політики, її правового регулювання, особливо в частині реалізації державної регіональної інформаційної політики, а й дослідження її з точки зору загальної теорії комунікацій, становлення громадянського, суспільного, розвитку електронної демократії⁵⁴⁵.

Численні напрацювання як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників з питань розвитку інформаційних відносин, функціонування інформаційної сфери суспільства, становлення інформаційного суспільства, процесів інформатизації та їх правового регулювання, доктринальних положень державної інформаційної політики є на даний період науково-теоретичною основою сучасних досліджень концептуальних, методологічних, прикладних положень реформування публічної влади на місцях, значення, ролі в цих процесах інформаційно-комунікаційних технологій, призначення інформаційного забезпечення децентралізації, вдосконалення правових засад відповідних явищ.

⁵⁴⁵ Костецька Т. А. Проблеми інформаційної політики в умовах реформування місцевого самоврядування та адміністративної реформи в Україні. *Децентралізація публічної влади в Україні у контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів*: кол. монографія / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія. Львів, 2021. 292–307; Костецька Т. А. Актуальні проблеми децентралізації публічної влади в Україні: інформаційні та комунікаційні аспекти. *Правова держава: Щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. 2021. Вип. № 32. С. 227–236.

Беручи до уваги теоретичну та практичну значущість існуючого доробку, варто зазначити, що доктринально і методологічно заявлена проблематика потребує подальшого поглибленого осмислення, вироблення відповідних науково-практичних рекомендацій⁵⁴⁶.

Зазначена актуальність визначається також об'єктивними постійними динамічними інформаційними процесами, що відбуваються в суспільстві, державі, у глобальному інформаційному просторі, впливом інформаційної сфери на політичну, економічну, оборонну (особливо в умовах гібридної війни проти України) та інші складові функціонування суспільства і держави.

З метою розуміння сутності, змісту, визначення поняття такого явища, як «інформаційне забезпечення децентралізації», його значення, ролі у досліджуваних процесах, видається необхідним звернутися до характеристики ключової понятійної категорії, що входять до змісту досліджуваного поняття, – «інформаційне забезпечення», термін, який широко використовується у науковій літературі іноді без його тлумачення на рівні дефініції.

Семантично термін «забезпечення» означає дію. Наприклад, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови інформаційне забезпечення розкривається через «забезпечення необхідною інформацією, організацію банків даних»⁵⁴⁷.

Як наукова категорія «забезпечення» є предметом дослідження не тільки вчених-юристів (зокрема, К. Беякова, В. Брижка, В. Гавловського, Р. Калюжного, Л. Коваленка, А. Марущака, а й представників науки державного управління, політології та інших наукових напрямів. На сьогодні дотичні проблеми досліджуються,

⁵⁴⁶ Про окремі аспекти досліджуваної проблематики див.: Костецька Т. А. Особливості реалізації державної інформаційної політики у сфері природокористування та охорони довкілля в умовах децентралізації влади. *Децентралізація влади в Україні та розвиток екологічних і природоресурсних правовідносин*: монографія. Відп. ред. Н. Р. Малишева. Харків, 2019. С. 171–192; Костецька Т. А. Проблеми інформаційної політики в умовах реформування місцевого самоврядування та адміністративної реформи в Україні. С. 292–308; Костецька Т. А. Про контроль в інформаційній сфері в контексті децентралізації влади. *Правова держава*: Щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. № 30. 2019. С. 138–147; Костецька Т. А. Актуальні проблеми децентралізації публічної влади в Україні: інформаційні та комунікаційні аспекти. С. 227–236.

⁵⁴⁷ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, 2003. 1440 с. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/ua/elib.exe?Z21ID=&I21DBN=UKRLIB&P21DBN=UKRLIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=ukr0000728%5F4

наприклад, у контексті реалізації програмних напрямів процесів інформатизації в Україні, функціонування електронного урядування як форми публічного управління, заснованої на застосуванні комп'ютерних та інших цифрових технологій, інформаційного забезпечення місцевих органів публічної влади і управління (О. Берназюк, О. Блінова, О. Карпенко Р. Коваль, А. Кодинець, В. Коновал, В. Куйбіда, В. Недбай, П. Шпиґа та ін.).

Аналіз наукових підходів до аналізу означеного терміна відповідно до конкретного предмета дослідження свідчить про відсутність уніфікованого трактування його сутності, змісту. Еволюція розвитку цієї правової конструкції вказує, зокрема, що на зміну спрощеному визначенню інформаційного забезпечення (місцевих органів влади) як впорядкованої системи дій, пов'язаних зі зберіганням, пошуком, переробкою, використанням, розповсюдженням, отриманням відомостей⁵⁴⁸, надалі, з розвитком управлінських і самоврядних процесів, поглибленням теоретико-прикладних досліджень, прийшло наукове його розуміння як складного комплексного явища з урахуванням, наприклад, визначення змістового (функціонального), організаційного та технологічного аспектів⁵⁴⁹ незалежно від сфери застосування⁵⁵⁰.

У науці адміністративного права інформаційне забезпечення системи управління відомі фахівці визначають як, зокрема, поєднання всієї використовуваної в ній інформації, специфічних засобів і методів її обробки і діяльності фахівців з ефективного удосконалення та використання даних, відомостей⁵⁵¹.

Не вдаючись до розширеного дискурсу, зауважимо, що, наприклад, автори термінології у сфері стратегічних комунікацій інформаційне забезпечення тлумачать як: 1) сукупність інформаційних ресурсів і послуг у сфері науково-технічної інформації, що їх надають для виконання управлінських і науково-технічних

⁵⁴⁸ Нагорная М. А. Информационное обеспечение деятельности местных Советов народных депутатов (организационно-правовой аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1991.

⁵⁴⁹ Костецька Т. А. Особливості інформаційного забезпечення у місцевому самоврядуванні: *Державне управління: теорія і практика*. Київ, 1998. С. 109–111.

⁵⁵⁰ Костецька Т. А. Інформаційне забезпечення як невід'ємна складова виборчого процесу: теоретико-правові аспекти. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 84.

⁵⁵¹ Калюжний Р. А. Інформаційне забезпечення державного управління (на прикладі системи органів внутрішніх справ). *Державне управління: теорія і практика*. Київ, 1998. С. 402–403.

завдань, і як: 2) сукупність заходів органів управління усіх рівнів, дій інших суб'єктів інформаційної діяльності з метою створення (формування) і використання в інформаційному просторі необхідних інформаційних ресурсів для реалізації процесів управління в інтересах певних суб'єктів⁵⁵².

В умовах розвитку нової доктрини інформаційного суспільства, інформаційної (цифрової) держави, реалізації таких стратегічних документів, як, зокрема, Концепція розвитку електронного урядування в Україні, Концепція розвитку електронної демократії в Україні та план заходів щодо її реалізації, Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. і план заходів щодо її реалізації, Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері та інших, науковий інтерес до висвітлення здебільшого адміністративно-правових засад інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації тільки посилюється.

Наприклад, у межах дослідження Г. Бліновою теоретичних проблем інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації обґрунтовано його більш сучасне поняття як самостійної теоретико-правової категорії: це – обумовлений комплекс нормативно-правових, організаційно-управлінських, науково-технічних заходів безперервного процесу створення, використання, дослідження, зберігання, захисту, передавання, обробки, знищення інформації визначеного виду, якості, обсягу, структури, форми за допомогою інформаційних систем, мереж, ресурсів і технологій, спрямований на задоволення інформаційних потреб і реалізацію інформаційних інтересів органів публічної адміністрації з метою створення умов для ефективного виконання ними своїх функцій для реалізації прав громадян⁵⁵³.

Певно, що на сучасному етапі децентралізаційних процесів інформаційного забезпечення потребують не тільки органи публічної влади, а всі сфери суспільної активності, функціонування державних та інституцій громадянського суспільства. Розуміння інформаційного забезпечення децентралізації у концептуаль-

ному аспекті щонайменше уможливить визначити або вдосконалити правові засоби регулювання відповідних процесів, інформаційних відносин, що виникають.

На шляху концептуального осмислення сутності і змісту досліджуваної категорії найбільш значущими є цілеформуючі чинники та функціонально-телеологічні домінанти проведення децентралізації. Як відомо, узагальнена мета її проведення, за вже наведеними в цій роботі положеннями стратегічних документів – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Таким чином, використовуючи існуючі в науковій літературі доктринальні тенденції при формулюванні категорії «інформаційне забезпечення», охоплюючи основні визначальні сутнісні її характеристики і не претендуючи на вичерпність поняття на рівні дефініції, інформаційне забезпечення децентралізації нами використовується у значенні *комплексу організаційно-правових, організаційно-управлінських, правових заходів зі створення, обробки, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації, інформаційних ресурсів, знищення відомостей визначеного виду (інформаційної діяльності), розвитку інформаційної інфраструктури на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, цифровізації державного управління та місцевого самоврядування, спрямованого на задоволення інформаційних потреб і реалізацію інформаційних інтересів громадян – жителів – членів територіальних громад, забезпечення їх індивідуальних та колективних інформаційних (цифрових) прав, потреб органів публічної влади, держави і суспільства загалом з метою створення умов для виконання намічених основних стратегічних завдань щодо формування реального місцевого самоврядування та територіальної організації влади.*

Варто зазначити, що інформаційне забезпечення є складовою системи державної інформаційної політики. Її здійснення у всіх напрямках детермінується через визначені засади конституційного ладу України (зокрема, закріплення інформаційної безпеки як

⁵⁵² Попова Т. В., Ліпкан В. А. Стратегічні комунікації: словник / за заг. ред. В. А. Ліпкана. Київ, 2016. С. 158.

⁵⁵³ Блінова Г. О. Адміністративно-правові засади інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: актуальні питання теорії та практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2019. С. 4.

найважливішої державної функції, справи всього Українського народу; заборона цензури як принципу суспільного життя), інші положення Основного Закону регулятивного впливу на функціонування інформаційної сфери суспільства і держави в цілому, яка у визначеному контексті є об'єктом інформаційної політики. Сюди слід додати також основні юридично визначені (ст. 3 Закону України «Про інформацію») напрями державної інформаційної політики, принципи інформаційних відносин (відкритість, прозорість діяльності суб'єктів владних повноважень, їх обов'язок інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення та ін.).

Узагальнення конституційних установлень, положень нормативно-правових актів, стратегічних документів чинної влади дає підстави говорити, що інформаційна політика на загальнодержавному та місцевому рівнях має створювати умови для комплексної, системної організації і врегулювання інформаційно-комунікаційних процесів у суспільстві, державі, формування інформаційного суспільства, цифрової, як на сьогодні її визначають, держави: забезпечення конституційних прав людини і громадянина; функціонування інститутів електронної демократії, електронного урядування, електронного правосуддя, формування національного інформаційного простору, його захист, заходи щодо його входу до світового, європейського інформаційного просторів на засадах забезпечення інформаційного суверенітету, інформаційної безпеки, формування інформаційної культури тощо.

Завдання модернізації системи державного управління на національному, регіональному та місцевому рівнях, реформування місцевого самоврядування, суттю реалізації яких є підтримка повноцінного життєвого середовища для місцевих жителів, задоволення їх інтересів у багатьох сферах на відповідній території, і водночас надання високоякісних публічних послуг, у тому числі інформаційних, що стає прерогативою місцевих органів публічної влади, певно, висуває нові вимоги щодо реалізації державної інформаційної політики.

За обґрунтуванням у сучасних умовах відбуваються зміни процесів вироблення державної політики, яка у своєму еволюційному розвитку потребує як переосмислення традиційних управлінських підходів, так і застосування нових сервісно-орієнтованих

механізмів щодо її формування та реалізації. Наголошується, що саме сервісно-орієнтовна взаємодія органів публічної влади та громадянина неможлива без відповідного технологічного забезпечення, яке еволюціонує від інформатизації до цифровізації державного управління та місцевого самоврядування⁵⁵⁴.

Водночас має місце ситуація, коли на рівні держави поставлене завдання впровадження сучасних цифрових технологій у суспільний розвиток (цифровізацію), після завершення вже нового (другого) етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, фахівці констатують, що практика місцевих органів публічної влади з впровадження та використання можливостей інформаційно-комунікаційних, цифрових технологій не відповідає вимогам сьогодення і є недосконалим компонентом децентралізаційних процесів.

Відсутність єдиної системної стратегії державних органів на місцях, суб'єктів місцевого самоврядування щодо формування, використання регіональних інформаційних ресурсів, забезпечення публічного доступу до них тощо, як свідчить практика, уповільнює, зокрема, створення інформаційної індустрії для надання громадянам, просто місцевим жителям спектра якісних і різноманітних інформаційних та адміністративних послуг, і загалом реалізацію завдань заявлених реформ децентралізації.

Рівень довіри громадян до органів публічного управління, рівень відкритості та доступності діяльності органів публічної влади, ступінь залучення громадськості до прийняття публічно-владних рішень та інші є критеріями, за якими визначається ефективність публічного управління внаслідок широкомасштабного впровадження цифрових технологій⁵⁵⁵. Фахівці визнають, що впровадження сучасних електронних, цифрових технологій дійсно створює умови для розвитку демократичних процесів

⁵⁵⁴ Куйбіда В. С., Карпенко О. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. ОРІДУ. Одеса, 2017. URL: <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/a19f4734-c940-4508-a474-b5f566420a67.pdf>

⁵⁵⁵ Ярошевська Т. В. Проблемні питання впровадження цифрових технологій. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті докт. юрид. наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Л. П. Юзькова (Хмельницький, 2–6 бер. 2021 р.). Хмельницький, 2021. С. 568.

у суспільстві, державі, забезпечення адекватних національних інтересів, однак не завжди гарантує їх.

У період поставленого стратегічного завдання повсюдної цифровізації не варто забувати про існуючу так звану цифрову нерівність – явища, пов'язаного із забезпеченням доступності інформаційно-комунікаційних систем, інформаційних технологій доступу до необхідної інформації для різних груп населення залежно від таких чинників, як: рівень матеріального становища, місце проживання тощо. На думку вітчизняних дослідників, недостатньо розвинена мережа інформування віддалених від обласного центру територіальних громад звужує коло соціально активних і відповідальних громадян, призводить не до децентралізації, а рецентралізації (йдеться про зворотний рух, перехід від децентралізованого процесу до централізованого управління – *авт.*), гальмування процесів реформування та прагнення до сталого розвитку⁵⁵⁶.

Низька інформаційна культура, відсутність критичного мислення у членів територіальної громади щодо процесів здійснення державного управління, муніципальної влади тощо не сприятиме досягненню цілей і завдань процесів децентралізації (надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад).

Це при тому, що сучасне інформаційне суспільство, як світове, так і національне, висуває низку вимог до особистості стосовно рівня її інформаційної культури, уміння не тільки використання новітніх інформаційних технологій для отримання та поширення інформації, а й адекватної інтерпретації формалізованих даних, набуття знань у своїй життєдіяльності тощо в умовах цифрової трансформації, що отримують дещо інше розуміння відповідного механізму забезпечення прав і свобод.

Зрозуміло, що в процесі реформування та здійснення конституційно-правової модернізації суспільних відносин в умовах

⁵⁵⁶ Шпиго П. С., Хмельницька М. О. Цифрові комунікації між владою та громадою: проблеми, ризики та бар'єри. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2019. № 2. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/c3f4ff27-90d8-4d1b-9e6e-9d5b1fbfe665.pdf>

проголошених процесів цифровізації варто враховувати необхідність реалізації визначених в Основному Законі України фундаментальних прав людини. Актуалізуються проблеми оптимізації механізму реалізації конституційних прав людини і громадянина, які в означених умовах набувають нового змістового наповнення шляхом надання можливості їх здійснення, зокрема, на місцевому рівні, у тому числі й у цифровому форматі.

Проте існують чинники, які унеможливають ефективне використання ІКТ. Серед них: низький рівень фінансування проєктів електронного урядування державою; низький рівень знань у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій та їх можливостей громадянами старшого віку; звичка до паперових носіїв; незацікавленість суб'єктів публічного управління і адміністрування у прозорості своєї діяльності, корупційні інтереси⁵⁵⁷.

Варто брати до уваги й складну політико-правову ситуацію в державі, суспільстві, зумовлену збройною агресією сусідньої держави, окупацією і анексією частини її території, потужними пропагандистськими впливами, недостатній рівень інформаційної культури тощо як чинники, що зумовлюють нагальну потребу переосмислення національної інформаційної політики, розроблення її адекватного сучасним стратегічним національним інтересам, цілям, завданням, викликам, загрозам концепту, напрямів, форм, методів впровадження її на місцях, контролю за здійсненням, правових механізмів регулювання відповідних процесів. Так, актуальними загрозами національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній сфері Доктриною інформаційної безпеки України, затвердженою рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.1916 р. і введеною в дію Указом Президента України від 25.02.2017 р., № 47/2017, поряд з іншими, визначалися: провокування екстремістських проявів, підживлення панічних настроїв, загострення і дестабілізація суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації, розпалювання міжетнічних і міжконфесійних конфліктів в Україні; інформаційна експансія держави-агресора та контрольованих

⁵⁵⁷ Іванюк О. В., Довженко В. А., Кравець І. В. Перспективи впровадження інформаційних технологій у вітчизняній системі публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2018/37.pdf

нею структур; інформаційне домінування держави-агресора на тимчасово окупованих територіях, а також неефективність державної інформаційної політики.

Нагадаємо, що Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», яка основним напрямом розвитку нашої країни визначила децентралізацію та реформу системи державного управління, серед першочергових пріоритетів її реалізації в рамках названих чотирьох векторів руху називає розвиток інформаційного суспільства.

Отже, інформаційна політика має бути поставлена на принципово інший рівень, ніж у попередні періоди її здійснення, оскільки має сприяти реалізації першочергових стратегічних завдань децентралізації – визначення напрямів, механізмів формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, а також забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, захист національних інтересів в інформаційній сфері, розроблення дієвої стратегії національної безпеки та її складової – інформаційної безпеки, а ще освоєння міжнародних стандартів інформаційного обміну та захисту інформаційних ресурсів тощо.

Реалізація інформаційної політики у встановлених параметрах потребує, зокрема, модернізації в цьому напрямі діяльності як уповноважених центральних органів державної влади, так і місцевих органів публічної влади – суб'єктів державної інформаційної політики, суб'єктів владних повноважень – розпорядників публічної інформації. Як відомо, реформа децентралізації якраз спрямована на вдосконалення ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, територіальної організації самої влади. Проблематика набуває якісно нового звучання у контексті пошуку дієвих шляхів, суттєвих форм і методів, якісних механізмів у вирішенні існуючих завдань, що стоять у теперішніх умовах перед місцевими органами публічної влади; прийняття зважених владно-управлінських рішень, впровадження контролю громадянського суспільства з метою підвищення відповідальності цих органів за результати прийнятих рішень тощо.

Беручи до уваги, що на загальнодержавному рівні процес офіційного формування основних стратегічних цілей, завдань державної інформаційної політики, в тому числі з питань інформаційного забезпечення децентралізаційних процесів, відбувається доволі інтенсивно, тоді як форми і методи здійснення необхідної політики, організаційних та інших заходів на місцевому рівні вироблені, впроваджуються на недостатньому рівні в контексті реалізації окреслених цілеспрямуваних. Залишаються невирішеними також чимало теоретичних і методичних питань формування регіональної інформаційної політики, особливо на сучасному етапі процесів формування.

Втілення окреслених стратегічних завдань актуалізує, поряд з іншим, потребу формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо орієнтовної моделі здійснення інформаційної політики на місцевому рівні. Це зумовлює комплексний предметний аналіз таких, зокрема, напрямів, як-то:

- забезпечення відкритого характеру діяльності органів публічної влади, у тому числі прозорості та доступності місцевих органів влади, із застосуванням новітніх ІКТ;

- розвиток інформаційних взаємовідносин, покращення взаємообміну між радами, їх виконавчими органами, посадовими особами місцевого самоврядування, органами державного управління та місцевими жителями – членами територіальних громад, самими територіальними громадами як первинними суб'єктами місцевого самоврядування, представниками громадськості, вдосконалення організаційно-правових засад інформаційного забезпечення управлінських та самоврядних процесів тощо.

Організаційно-функціональна автономність інформаційного забезпечення місцевого самоврядування протягом вже тривалого періоду є науковою проблемою у вітчизняній юридичній літературі. Зокрема, обґрунтовані його визначальні функції⁵⁵⁸, які в сучасних процесах здійснення самоврядування є вельми актуальними. За деякою осучасненою модифікацією можемо назвати такі, наприклад, як:

- інформаційна функція (забезпечення поінформованості суб'єктів місцевого самоврядування, їх інформаційних потреб,

⁵⁵⁸ Костецька Т. А. Особливості інформаційного забезпечення у місцевому самоврядуванні. С. 110.

інтересів відповідно до визначених завдань, функцій, повноважень, інтересів та інших суб'єктів, з якими вони взаємодіють для здійснення місцевої влади);

– організаційна функція (забезпечує скоординованість дій усіх учасників здійснення самоврядних, управлінських процесів⁵⁵⁹, сприяє формуванню політичної, правової та інформаційної (цифрової) культури, підвищенню зацікавленості, розвитку усвідомлення кожним місцевим жителем потреби участі у вирішенні питань місцевого значення);

– управлінська функція (впорядкування відносин, що виникають у процесі здійснення самоврядування у різних галузях місцевого господарства, сферах соціального розвитку, для підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень, налагодження контролю за їх виконанням з урахуванням особливостей кожної предметної сфери тощо);

– комунікативна функція (налагодження зв'язків «взаємозалежності» у здійсненні завдань і функцій місцевого самоврядування, поєднання інтересів усіх його суб'єктів, оскільки результативність інформаційного забезпечення знаходиться в прямій залежності від скоординованості дій по встановленню взаємообміну інформацією тощо).

Варто мати на увазі, що цей перелік не вичерпує основні напрями призначення такого складного комплексного явища, яким є інформаційне забезпечення функціонування місцевого самоврядування у контексті процесів децентралізації. Йдеться лише про стратегічні напрями інформаційної діяльності у сфері децентралізації.

Відомо, що функціонування місцевого самоврядування зумовлює різнобічні, розгалужені багаточисленні інформаційні взаємовідносини, що виникають у процесі обігу інформації. В загальному вигляді їх поділяють на дві групи (блоки): внутрішні інформаційні зв'язки в межах структур місцевого самоврядування (їх учасниками є територіальна громада чи суміжні територіальні

⁵⁵⁹ До прикладу, учасниками адміністративних відносин у сфері інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування є підприємства, установи та організації, що є комунальними, а також ті, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад; аудіовізуальні (електронні) засоби відповідної ради, їх керівники; прокурори та керівники органів Національної поліції; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; територіальні громади, місцеві жителі – члени цих громад; територіальна виборча комісія тощо.

громади сіл, селищ, міст, сільський, селищний, міський голова, рада, її виконавчі органи, староста, постійні комісії ради та тимчасові контрольні комісії, секретар ради та депутати) та зовнішні інформаційні взаємовідносини, що встановлюються поза межами системи місцевого самоврядування з приводу забезпечення інформаційних інтересів та потреб (відповідно їх суб'єктами є населення, засоби масової інформації, комунальні і ті, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, підприємства, установи та організації, місцеві органи державної влади тощо).

Такий цілеспрямований чинник реформування місцевого самоврядування, як формування спроможних територіальних громад, думка яких повинна бути врахованою у процесі прийняття управлінських рішень, вирішення питань місцевого значення, змушує, наприклад, звернути увагу на сучасний спектр діяльності, зокрема, неурядових організацій. Поступове так зване приземлення (англ. landing) прав людини до рівня територіальних громад з тією метою, аби вони стали ціннісною основою для побудови взаємовідносин на місцевому рівні. Тобто відповідальність місцевої влади перед громадами буде підвищена, а ті, своєю чергою, братимуть участь у моніторингу діяльності місцевого самоврядування з позицій дотримання прав людини⁵⁶⁰.

У таких умовах зростає значення інформаційної діяльності місцевих органів влади, їх уміння застосовувати дієві шляхи вирішення питань місцевого значення, управлінських завдань за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, інноваційності їхнього використання тощо. У цьому розумінні ключовою проблемою є створення відкритого інформаційного середовища, що включає в себе забезпечення інформаційної прозорості органів місцевого самоврядування, необхідної для формування громадянського суспільства і досягнення взаємодії між населенням та владою на принципах довіри, порозуміння і ділового партнерства.

Підґрунтям відповідних процесів є законодавчо передбачена відкритість, прозорість і доступність місцевих органів публічної влади, необхідна для досягнення взаємодії між місцевим населенням, територіальною громадою та місцевою владою на принципах

⁵⁶⁰ Забезпечення прав людини на рівні місцевих громад: правозахисна «паспортизація» областей URL: <https://helsinki.org.ua/articles/14503-2/>

пах довіри, порозуміння і ділового партнерства, як для розвитку інститутів громадянського суспільства, так і для налагодження якісного реального місцевого самоврядування. Саме «закритість» влади, неможливість реального впливу населення на прийняті рішення тощо – основні джерела виникнення недовіри громадян щодо ефективності діяльності відповідних органів⁵⁶¹.

Проблематичним стає забезпечення доступу громадян до необхідної інформації, у тому числі публічної інформації, обов'язкової для оприлюднення, компетентного залучення місцевих жителів як територіальної спільноти до вирішення питань місцевого значення, поставлених стратегічних завдань розвитку прямої демократії, загалом реальна здатність територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як первинного суб'єкта його системи.

Зasadничими не тільки для відповідних інформаційно-комунікаційних відносин, а й для здійснення місцевого самоврядування, реалізації інформаційної політики є також основні принципи місцевого самоврядування: гласність, підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами органів місцевого самоврядування та посадових осіб, визначені чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4 Закону), а також опосередковано закріплений законодавством принцип всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування ЗМІ та їх обов'язок надавати повну інформацію про свою діяльність в установленому порядку, забезпечувати журналістам вільний доступ до відповідної інформації, за винятком передбачених законом випадків (преамбула, ст. 2 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»).

Законодавчі положення є засобами забезпечення відкритого характеру діяльності органів публічної влади, проведення інформування громадськості як обов'язкової функції, спрямованого на забезпечення прозорості процесів прийняття рішень. Принагідно, варто нагадати, що Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні із

⁵⁶¹ Корнійчук О. Реалізація інформаційної політики на регіональному рівні та шляхи підвищення її ефективності. *Демократичне врядування: наук. вісник ЛРІДУ НАДУ*. 2011. Вип. 6. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik6/fail/+Kornijchuk.pdf>

самого початку принципами, на яких, власне, мають відбуватися заявлені процеси, здійснення інформаційної політики, інформаційної діяльності, визначено, зокрема: верховенство права; відкритість, прозорість і громадська участь; доступність публічних послуг; підзвітність і підконтрольність органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України тощо.

Запровадження основних принципів місцевого самоврядування (відкритості, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами органів місцевого самоврядування, виконання цими органами як суб'єктами владних повноважень юридичного обов'язку інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення), досягнення комунікативної взаємодії між місцевими жителями, громадою та вказаними органами, посадовими особами – це не тільки запорука налагодження реального місцевого самоврядування, а й забезпечення, зокрема, муніципальних прав і свобод.

Серед пріоритетних з огляду на існуючі тенденції – інформаційні, цифрові права і свободи. В юридичній науці формується і стає предметом широкого дискурсу окремий міжгалузевий правовий інститут цифрових прав людини⁵⁶².

Не вдаючись у детальний аналіз, зауважимо, що до новітніх цифрових прав окремі автори відносять, зокрема, право на цифрову особистість, право на доступ до мережевих ресурсів (Інтернет), право на анонімність тощо. При цьому нового змістового наповнення набувають традиційні конституційні права людини і громадянина, наприклад, право на вільний і всебічний розвиток своєї особистості, свобода світогляду і віросповідання, свобода думки і слова, право на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право на інформацію, право на повагу до гідності, ділової репутації; право на участь в управлінні державними і місцевими справами, право на участь у виборах та референдумах тощо⁵⁶³.

⁵⁶² Верлос Н. В. Конституціоналізація цифрових прав людини: вітчизняна практика та зарубіжний досвід. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 129.

⁵⁶³ Костецька Т. А. Про правові принципи інформаційної діяльності суб'єктів владних повноважень. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції* (Хмельницький, 23–30 квітня 2018 р.). Хмельницький, 2018. С. 61–64.

Певно, що гарантування таких правоможливостей потребує принципово нової парадигми розуміння юридичної природи, сутності, змістового наповнення новітніх і встановлених традиційних прав людини і громадянина. Наразі ця проблема має комплексний характер, оскільки тут йдеться про систему конституційних прав, свобод особистості як члена територіальної громади, які на рівні функціонування місцевого самоврядування виступають як муніципальні права.

Муніципальні права і свободи як важливий елемент змісту всієї системи місцевого самоврядування, самостійний конституційно-правовий інститут є предметом дослідження чималого кола вітчизняних науковців у галузі конституційного і муніципального права⁵⁶⁴. Проте необхідно зважати й на доцільність конституційно-правових досліджень щодо модернізації механізму реалізації цих прав і свобод, у тому числі в умовах соціальних та цифрових трансформацій.

Муніципальні права і свободи у сукупності становлять самоуправлінський статус особистості як жителя – члена територіальної громади, який є особливою муніципально-правовою катего-

рією, що відображає місце і роль людини у системі муніципальної демократії і в якому проявляється колективістська сутність людини, її суспільна свідомість та поведінка. У цей статус входять як права індивіда, так і права територіальної громади, тобто колективні права на вирішення всіх питань місцевого значення, суб'єктами яких є громада в цілому, а користувачами – кожен член цієї громади⁵⁶⁵.

Беручи до уваги, що результативність інформаційного забезпечення управлінських і самоврядних процесів залежить напряму від скоординованості дій, зусиль уповноважених на його організацію суб'єктів як елементу механізму здійснення, його функціонування неможливе без відповідних організаційних заходів.

Аналіз практичної діяльності органів місцевої влади минулого періоду щодо комунікаційних зв'язків із громадськістю свідчить, наприклад, про недостатній ступінь активності населення в питаннях співпраці зі структурами влади для вирішення насущних проблем, яка значною мірою залежить від рівня організації роботи, зокрема, адміністративного апарату та його інформаційного забезпечення. Наприклад, на виконавчий апарат районної, обласної ради (ст. 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») покладено повноваження здійснення поряд із організаційним, правовим аналітичним також інформаційного забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяння здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Відома позитивна практика функціонування і здійснення інформаційної діяльності різноманітних підрозділів у системі виконавчих органів рад (інформаційних управлінь, інформаційних служб, інформаційно-аналітичних підрозділів, пресслужб, пресцентрів, управлінь і центрів громадських зв'язків, пресбюро, пресекретарів тощо), можливість, порядок створення яких, форми підготовки та оприлюднення відповідної інформації тощо встановлені спеціальним законодавством (ст. 6 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади

⁵⁶⁴ Баймуратов М. О., Сосновських Ю. Ю. Муніципальні права особистості: становлення та сутність. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 1997. № 4. С. 3–10; Баймуратов М. О. Феноменологія муніципальних прав людини. *Міське самоврядування та регіональний розвиток в Україні. Науково-практичний журнал*. Київ: Інтерконтиненталь-Україна, 2013. № 1. Січень–березень. С. 52–56; Батанов О. В. Муніципальні права особистості: загальноправова характеристика. *Удосконалення механізмів державного управління та місцевого самоврядування: матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю (10.04.2009) / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової: у 2-х частинах. Ч. 1*. Київ: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2009. С. 108–114; Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципальних прав людини в умовах глобалізації. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 47–52; Галіахметов І. А. Права і свободи людини в системі інститутів муніципального права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 4. С. 48–53; Гарраджаев Д., Куранин В. Защита прав граждан как членов территориального коллектива. *Юридический вестник*. 1995. № 2. С. 91–93; Голяк Л. В. Міжнародно-правова регламентація муніципальних прав людини: сучасні підходи та тенденції розвитку в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету*. Сер.: Право. 2013. № 5. С. 122–134; Литвиненко І. Л. Особливості муніципально-правового статусу людини і громадянина в Україні. *Держава і право: зб. наук. праць*. Юрид. і політ. науки. Київ, 2000. Вип. 8. С. 175–182; Панасюк С. А. Захист муніципальних прав громадян у Європейському суді з прав людини: реалії та перспективи. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2016. № 1 (33). С. 67–72; Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація. *Форум права*. 2009. № 2. С. 369–374; Танаджи Г. Г. Проблеми розуміння феномена муніципальних прав людини. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Право: зб. наук. пр. 2009. № 2. С. 90–97; Хоменець Р. Особливості правового статусу фізичних осіб як суб'єктів місцевого самоврядування. *Право України*. 2001. № 11. С. 36–38 та ін.

⁵⁶⁵ Голяк Л. В., Садовник В. П. Особливості муніципального рівня забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина. *Young Scientist*. 2019. № 12. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2019/12.1/8.pdf>

та місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»).

Діяльність таких структур, по суті, спрямовується на вирішення трьох основних завдань: забезпечення участі громади у вирішенні питань місцевого значення, формування довіри громадськості до місцевої влади та публічне визнання її діяльності⁵⁶⁶. Ефективність їх роботи вимірюється застосуванням різноманітних форм і методів: співпраця зі ЗМІ, спічрайтерська діяльність (робота зі створення текстової та візуальної інформації), двостороння інформаційно-комунікативна взаємодія із різними цільовими групами громадськості; інформаційно-роз'яснювальна, інформаційно-консультативна робота із громадянами, інформування громадян через мережу Інтернет та підтримка взаємодії через широке використання соціальних мереж⁵⁶⁷.

З огляду на мету, завдання реформування публічної влади, наприклад, має бути здійснена централізація відповідної інформації – об'єкта і предмета, створення фонду відомостей (банку даних), цільове її призначення, визначення оптимального обсягу відомостей для кожного виду інформаційних зв'язків; створення системи інформаційного обміну даними в електронній (цифровій) формі з його суб'єктами.

Оскільки інформаційне забезпечення є певною послідовністю дій, зусиль потребує також визначення найоптимальнішого режиму використання форм і методів обробки самої інформації, її збір, накопичення, аналіз; розробку та впровадження механізму обговорення місцевими жителями проектів рішень, порядку врахування висловлених при цьому зауважень, пропозицій тощо. При цьому відповідні заходи мають відповідати таким принципам, як: достовірність інформації, тобто подання відомостей, що забезпечуватимуть довіру до органів самоврядування як до її джерела; актуальність інформації: своєчасне її подання та оновлення інформації; повнота: подання достатнього обсягу інформації, що має суспільне значення або становить суспільний інтерес; компе-

⁵⁶⁶ Ладонько Л. С., Кунденко А. В., Михайловська О. В., Філіпова Н. В. Роль та функції місцевого самоврядування в системі публічної влади. URL: www.kbuapra.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/.../01.pdf

⁵⁶⁷ Карпенко О., Дуда А. Інформаційно-комунікативна діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 4 (53). Ч. 1. URL: www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_53/fail/16.pdf

тентність при поданні відомостей: фаховий підхід до здійснення інформаційних дій зі створення, обробки, надання інформації тощо.

Зокрема, у науковій літературі структуровано систему принципів інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні:

1) загальні принципи (законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації; об'єктивність, вірогідність, достовірність і точність інформації; відповідність суб'єктивному праву на доступ до інформації юридичного обов'язку зобов'язаного суб'єкта);

2) принципи доступу до інформації (відкритість; доступність інформації та свобода її обміну; безоплатності доступу до відкритої інформації, що перебуває у розпорядженні держави, забезпечення державою усім рівних прав доступу до відкритої інформації; гарантованість права на інформацію);

3) принципи інформаційного обміну між органами публічної адміністрації (безоплатність, оперативність, повнота, своєчасність, регулярність і комплексність доступу до інформації, дотримання режимів інформації);

4) принципи цифровізації (рівний доступ до інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій; створення переваг у різних сферах повсякденного життя; стандартизація);

5) принципи використання державних електронних ресурсів (підтримання актуальності; усунення дублювань відомостей; оновлення програмного та технічного забезпечення; можливості взаємодії з іншими ресурсами) тощо⁵⁶⁸.

Оскільки інформаційне забезпечення процесів децентралізації – як мінімум результат скоординованої діяльності всіх уповноважених на здійснення заходів, що становлять його зміст, потребує удосконалення інформаційна діяльність, зокрема, місцевої адміністрації, незадовільний рівень якої, як обґрунтовується, викликаний низкою об'єктивних чинників: масштабністю і закритістю їх системи для динамічних змін у складі структур публічного управління, неточністю і неповнотою інформації, з якою працюють органи державної влади, зумовлені недостатніс-

⁵⁶⁸ Блінова Г. О. Цит. праця. С. 19.

тю як ресурсів для її одержання, так і взаємодії цих органів між собою тощо.

З метою покращення інформаційного середовища пропонується, зокрема, створення міжрегіональної інформаційно-телекомунікаційної системи, яка б об'єднала високошвидкісні та звичайні канали зв'язку, розподільчі та локальні мережі різного рівня та призначення, уможливила реалізацію широкого спектра інформаційних технологій, забезпечила оперативну і надійну взаємодію всіх рівнів управління при вирішенні завдань стратегічного публічного, міжгалузевого та регіонального управління⁵⁶⁹ (додамо: і місцевого самоврядування – авт.).

Певно, відповідно потрібно забезпечити активну і взаємовигідну співпрацю різних аналітичних центрів та інформаційних служб органів державної виконавчої влади. Водночас, можливо, для забезпечення спільних зусиль доцільно об'єднати не тільки існуючі інформаційні системи та бази даних всіх рівнів державного управління, а й органів місцевого самоврядування і передбачити доступ до вже діючих загальнодержавних ресурсів: державних статистичних стандартів і класифікаторів.

У досліджуваному контексті можна вести мову й про створення, зокрема, на регіональних рівнях інформаційного реєстру з даними про організації – власників державних, недержавних і змішаних інформаційних ресурсів, а також за видами інформаційної продукції та послуг. До цього додається впровадження систем захисту електронної інформації органів влади, доцільність розроблення і запровадження автоматизованого аналізу справ у різних сферах державної активності. Ці та інші положення дадуть змогу побудувати сучасну систему публічного управління, розвиток телекомунікаційного середовища, створення потужних інформаційних ресурсів тощо.

Певно, удосконалення публічного управління інформаційними потоками на засадах реформування територіальної організації влади має передбачати: підвищення рівня соціально-економічного розвитку України, її конкурентоспроможності, рівня

життя населення, зростання бюджетних доходів за рахунок розвитку сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, використання електронних державних послуг в економіці регіонів; забезпечення реалізації організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки, підвищення рівня кваліфікації та підготовки працівників органів державної влади і бюджетних організацій у сфері використання електронних державних послуг у професійній діяльності тощо.

Ще одна важлива проблема в контексті реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади – відставання чинного законодавства від динаміки інформаційно-комунікаційних явищ у суспільстві, державі, нових цілей і завдань, визначених стратегічними документами останнього періоду. Слід додати також колізійність правового регулювання, відсутність системного і комплексного врегулювання інформаційно-комунікаційних відносин у сучасних умовах. Такими, далеко не вичерпними є чинники, що зумовлюють модернізацію, оновлення, інтегрованість національних норм до міжнародно-правових стандартів.

На сьогодні правову основу інформаційного забезпечення становлять нормативно-правові акти різної юрисдикції – Конституція України, закони, укази та інші підзаконні акти – складова частина національного інформаційного законодавства. Зокрема, нормативно-правовою основою інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування є відповідні положення законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», що регламентують не лише загальну діяльність органів місцевого самоврядування, їх службовців, встановлюють структуру й компетенцію рад та їх виконавчих органів, а й регламентують інформаційні процеси та інформаційні відносини рад та їх виконавчих органів. Зокрема, законодавство також регламентує порядок створення інформаційних служб, інформаційно-комунікативних підрозділів у системі виконавчих органів рад у різноманітних формах, форми підготовки та оприлюднення інформації тощо.

⁵⁶⁹ Стойка А. В. Удосконалення публічного управління інформаційними потоками на засадах реформування територіальної організації влади. *Публічне адміністрування та національна безпека: Електронне наукове видання*. 2019. № 1 (9). URL: <http://trp.dsum.edu.ua/bitstream/123456789/143/1/%D0%...8F.pdf>

Хоча норми вітчизняного законодавства не реалізуються, у тому числі, і через відсутність ефективних механізмів їх здійснення, недостатнє впровадження та застосування новітніх ІКТ у діяльності місцевих органів та, як наголошують фахівці, разом із об'єктивними чинниками (недостатність коштів) має місце також, зокрема, небажання посадових осіб органів влади на місцевому рівні використовувати сучасний арсенал інформаційного забезпечення процесів управління та самоврядування. Відповідний сектор чинного законодавства є предметом постійної уваги вчених-правників, законодавців і практиків з метою його удосконалення та забезпечення адекватного правозастосування.

У цьому контексті слід констатувати, що з багатьох чинників потребує оновлення, наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, через несистемність, фрагментарність регулювання відповідних муніципальних інформаційно-комунікаційних відносин загалом, засад інформаційної діяльності органів, посадових осіб місцевого самоврядування, елементів інформаційного забезпечення тощо.

Фахівці визнають, що різні аспекти інформаційного забезпечення місцевого самоврядування (загальні засади інформування населення через офіційний сайт громади, порядок прийому громадян посадовими особами місцевого самоврядування, розгляду звернень, запитів, питання офіційних друкованих видань, строки оприлюднення в цих виданнях рішень, розпоряджень та іншої офіційної інформації тощо) можуть бути регламентовані у статуті відповідної територіальної громади, прийнятому сільською, селищною або міською радою відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Водночас у багатьох територіальних громадах статuti на сьогодні відсутні, бо їх затвердження відповідно до законодавства не є обов'язковим. Окремо обґрунтовується пропозиція щодо розробки і затвердження комплексного документа, який би врегульовував процеси інформування про діяльність місцевих рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів – інформаційного регламенту.

Ще одним вагомим аспектом є існуюча тенденція останніх років щодо розробки і прийняття стратегічних документів концептуального, декларативного характеру з найважливіших питань суспільного розвитку та державотворення. Як правило, закріплюю-

чи значущі положення, ці акти не містять юридичного механізму їх обов'язковості. Задля успішної реалізації намічених реформ місцевого самоврядування, територіальної організації влади, їх гарантування, формування правових засад децентралізаційних процесів, мабуть, механізм, інструментарій, правові заходи щодо невиконання намічених стратегічних завдань (у тому числі механізму інформаційного забезпечення їх проведення) доцільно здійснити на рівні спеціальних законодавчих актів, внесення змін до існуючих, що становлять правову основу відповідних процесів.

Йдеться не тільки про доктринальне обґрунтування принципу верховенства закону, а й про існуючу тривалий період тенденцію, характерну рису розвитку національного інформаційного законодавства, норми якого регулюють досліджувані правовідносини, інститути, а саме їх регулювання безпосередньо законом⁵⁷⁰.

У зв'язку з цим обґрунтовано видається, наприклад, пропозиція прийняти Концепцію інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації, в якій передбачається закріпити ключові поняття, визначити: загальні положення; мету і завдання; проблеми, на розв'язання яких спрямована зазначена Концепція; шляхи і способи вирішення проблем, строки їх реалізації; порядок і форми контролю за її виконанням; очікувані результати та органів публічної адміністрації. Також пропонується прийняти Закон України «Про інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації в Україні», спрямований, як пропонується, на упорядкування правових норм і систематизацію адміністративно-правових засад створення єдиної глобальної інтегрованої системи, що об'єднає загальнодержавні, регіональні, відомчі та локальні електронні ресурси органів публічної адміністрації⁵⁷¹.

Необхідність ефективного правового забезпечення окреслених реформ, впорядкування їх правової основи потребує комплексного і системного підходу.

Наведене у підсумку дає підстави зробити висновок, що проблематика інформаційного забезпечення децентралізації є складною, багатогранною і, безумовно, заслуговує на подальше розроб-

⁵⁷⁰ Костецька Т. А. Джерела конституційного права в регулюванні відносин інформаційної сфери. Джерела конституційного права: монографія / відп. ред.: Ю. С. Шемшученко; О. І. Ющик. Київ: Наукова думка, 2010. С. 581–592.

⁵⁷¹ Білінова Г. О. Цит. праця. С. 4.

лення, наукове осмислення комплексу проблем, пов'язаних із розробленням і втіленням у життя відповідних напрямів державної інформаційної політики у сфері децентралізації як стратегічної компоненти реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

3.5. Децентралізація та проблеми забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування

У межах реформи децентралізації невирішеною все ще залишається проблема відсутності правового регулювання забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування. Питання залишається актуальним протягом тривалого часу, хоча спроби його розв'язання вже робилися владою, однак не були завершені.

Механізм нагляду за дотриманням законності є важливим елементом функціонування місцевого самоврядування в усіх європейських державах. Децентралізація влади в них не відбувалася без запровадження системи нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Як стверджують європейські експерти, якщо такої системи немає, не можна проводити реформу децентралізації. При цьому не існує жодної країни, в якій системи нагляду за дотриманням законності органами місцевого самоврядування були б тотожними. Вони можуть бути побудовані на якомусь загальному принципі, але деталі завжди різні⁵⁷². Наприклад, хоча північноєвропейські країни (Данія, Фінляндія, Ісландія, Норвегія та Швеція) й належать до держав із найбільшим ступенем автономії та характеризуються особливим типом зрілої системи місцевого самоврядування, їхні моделі державного нагляду відрізняються⁵⁷³.

⁵⁷² Пальчук В. Система державного контролю та нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування: стан та перспективи. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4325:sistema-derzhavnogo-kontrolyu-ta-naglyadu-za-zakonnisty-ri-shen-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-stan-ta-perspektivi&catid=64&Itemid=376

⁵⁷³ Огляд практики адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих країнах (від 31 січня 2020 р.). URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/CEGGPAD20202_UKR.pdf

Конституційно-правовий аспект цієї проблеми полягає в тому, що не визначено, хто здійснює адміністративний нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України. Не імплементовано ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування: 1) будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом; 2) будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування; 3) адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Планується, що зміни до Конституції України в частині децентралізації влади дадуть змогу створити ефективну та домірну систему забезпечення законності органами місцевого самоврядування; адміністративний нагляд здійснюватиметься тільки на предмет законності рішень органів місцевого самоврядування без втручання в їх діяльність; забезпечуватиметься адміністративна автономія органів місцевого самоврядування; орган адміністративного нагляду повинен буде в судовому порядку доводити порушення закону; негативні наслідки від дії актів органів місцевого самоврядування мають бути мінімізовані⁵⁷⁴.

Розв'язання проблеми правового регулювання забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування пропонує законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.)⁵⁷⁵.

⁵⁷⁴ Конституційне забезпечення децентралізації в Україні – 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/constitution/pytannia-dlia-obhovorennya>

⁵⁷⁵ Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: проект Закону України, реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р. Сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

Тобто пропонується вирішення проблеми в адміністративно-правовому аспекті прийняттям законодавчих норм, якими визначатимуться основні положення інституту забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Можна позитивно оцінити намагання влади вирішити проблему відсутності правового регулювання інституту забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування. Однак не всі норми цього законопроекту в частині правового регулювання цього інституту підтримуються науковцями та фахівцями з цих питань. Частина запропонованих новацій вважаються дискусійними або недостатньо переконливими.

Розглянемо зміст, особливості та принципи забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, систему суб'єктів, які здійснюватимуть забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, та їх повноваження, звернемо увагу на проблемні питання.

Стаття 8 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює засади нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку інших рівнів влади, який зазвичай має стосуватися законності місцевих рішень (їхньої відповідності правовим нормам), а не їхньої доцільності / належності (предмета рішень чи дотримання публічних інтересів), що становило б обмеження місцевої автономії. Доцільність може становити предмет нагляду за здійсненням делегованих повноважень, однак органам місцевого самоврядування в міру можливості слід надавати право пристосувати свою діяльність до місцевих умов (ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування)⁵⁷⁶.

Науковці досліджували питання законності як принцип здійснення державою владних повноважень. Законність полягає в такому: вимога законодавчого закріплення компетенції владних структур, ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону, дотримання у діяльності державних структур конституційних прав і свобод людини. Змістом законності є вимоги загальності права, верховенства закону, рівності всіх суб'єктів перед законом, стабільності правопорядку, нормативної обґрунтованості правових рішень, охорони прав громадянина, єдності розуміння і

⁵⁷⁶ Огляд практики адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих країнах (від 31 січня 2020 р.).

застосування права, нагляду, контролю за виконанням закону та невідворотності відповідальності. Важливого значення для визначення змісту законності мають її принципи: єдність, реальність і доцільність. При цьому фактор доцільності має бути закладений у змісті самих законів. Законність не повинна підмінятися політичною та іншою доцільністю⁵⁷⁷.

У законопроекті № 4298 законність визначається як принцип діяльності місцевих державних адміністрацій – здійснення повноважень на підставі, у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Законність є одним із основних принципів, на основі якого здійснюється місцеве самоврядування в Україні (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵⁷⁸). Фахівці звертають увагу, що в Конституції України йдеться про презумпцію законності діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Однак той зміст інституту забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, який пропонується законопроектом, звужує обсяг відповідальності органів місцевого самоврядування за свою діяльність і впроваджує на рівні законодавчого акта «презумпцію незаконності» діяльності органів місцевого самоврядування⁵⁷⁹. Тобто, на їх думку, виходячи зі змісту законопроекту в цій частині, діяльність органів місцевого самоврядування постійно потребуватиме забезпечення її законності з боку інших суб'єктів. Це означатиме, що органи місцевого самоврядування самостійно не зможуть забезпечити дотримання принципу законності і змушені будуть доводити контролюючим суб'єктам, що їх діяльність є законною. Таким чином запропонований у законопроекті підхід до цього інституту фактично знівелює принцип презумпції законності в діяльності органів місцевого самоврядування. Ця точка зору свідчить про дискусійність підходу як до обрання суб'єктів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, так і сутності самого інституту

⁵⁷⁷ Шемшученко Ю. С., Бобровник С. В. Законність. *Юридична енциклопедія*: в 6 т / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. Енцикл., 1999. Т. 2. С. 498–499.

⁵⁷⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами).

⁵⁷⁹ Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України про місцеві державні адміністрації (до другого читання № 4298) від 04.10.21 р. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування.

У науковій літературі зазначається, що «набуває своєрідного практичного звучання одвічна діалектика законності й доцільності, без урахування якої існує певна небезпека зведення принципу законності до іншого, близького, але не тотожного принципу – загальнообов'язковості правових приписів. Як тільки законодавець надає державним органам право нагляду не лише за законністю, а й за доцільністю дій органів місцевого самоврядування та ще й підкріплює це право необхідними процесуальними нормами – втручання держави (у першу чергу її адміністративних органів) у муніципальні справи, котре об'єктивно завжди присутнє як тенденція, набуває справді загрозливого для місцевих громад характеру». Наголошується, що «відповідь про форми державного контролю практично завжди означала ступінь реальності місцевого самоврядування, міру втручання держави в життя і діяльність самоврядної громади»⁵⁸⁰.

Законопроект № 4298 відмежовує інститут забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування від державного контролю, визначеного законами України, щодо питань, які є його предметом. Відповідно до цього законопроекту обов'язковою умовою забезпечення законності є відсутність у інших органів державної влади передбачених законом повноважень зі здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю органів місцевого самоврядування у відповідній сфері.

Забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування не повинно призводити до втручання органів із забезпечення законності чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Забезпечення законності під час реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень може охоплювати питання доцільності, економності чи ефективності їх здійснення органами місцевого самоврядування.

Для цілей забезпечення законності органи із забезпечення законності здійснюватимуть моніторинг актів органів місцевого

самоврядування. Порядок моніторингу актів органів місцевого самоврядування, що охоплюватиметься предметом забезпечення законності, встановлюватиметься Кабінетом Міністрів України.

Більшість науковців розмежовують поняття контролю та нагляду, хоча зустрічаються і випадки їх синонімічного використання. Потрібно враховувати, що між контролем і наглядом існують відмінності. Відомча підлеглисть при нагляді відсутня. У випадку здійснення контролю передбачається можливість втручання в діяльність, а нагляд такої можливості не надає. У випадку здійснення нагляду оцінюється законність, а контролю – законність та доцільність. При здійсненні нагляду практично не застосовуються заходи адміністративного примусу, а контроль передбачає їх застосування.

У науковій літературі звертається увага на певну невідповідність: у Конституції України закріплено положення про «підконтрольність» місцевого самоврядування, а в Європейській хартії місцевого самоврядування – про «адміністративний нагляд» за місцевим самоврядуванням⁵⁸¹. Також зазначається, що Конституція України і Європейська хартія місцевого самоврядування закріплюють лише загальні принципи взаємовідносин держави і місцевого самоврядування, які не отримали повною мірою свого відповідного відображення в законах і підзаконних нормативних актах. Законодавство України поки що не до кінця узгоджено з європейськими стандартами у сфері місцевого самоврядування, тому на законодавчому рівні необхідно закріпити виключний перелік випадків, у яких повинен проводитися контроль, а в яких – нагляд⁵⁸².

Забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування є державним наглядом за діяльністю органів місцевого самоврядування. Суб'єктами забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування за законопроектом є відповідні органи виконавчої влади. Питання щодо суб'єктів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування є одним із дискусійних. Однак, якщо виходити з того, що

⁵⁸⁰ Головка О. М. Місцеве самоврядування в Україні: виміри законності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2000. № 11. С. 165. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnvvs_2000_11_36

⁵⁸¹ Величко В. В. Державний контроль та нагляд за додержанням законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 32. С. 99–100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2016_32_11

⁵⁸² Там само.

забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування здійснюватимуть саме визначені законопроектом органи виконавчої влади, його можна визначити так. Забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування – це вид діяльності органів виконавчої влади, що полягає у спостереженні за реалізацією суб'єктами, які організаційно не підпорядковані органам виконавчої влади (як суб'єктам, що забезпечують законність), своїх повноважень на підставі, у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, без втручання в їх діяльність, за результатами якого допускається застосування відповідних заходів впливу, а також який полягає у вжитті заходів щодо недопущення порушень у майбутньому.

Якщо йдеться про здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, то відповідно до ч. 4 ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Згідно з Пояснювальною доповіддю до Європейської хартії місцевого самоврядування основними принципами нагляду є такі: 1) Конституцією та/або законодавством має передбачатися вичерпна законодавча база для здійснення нагляду; 2) адміністративний нагляд, як правило, обмежується питанням про законність дій на рівні органів місцевого самоврядування, а не їхньою доцільністю; 3) принцип «домірності / пропорційності» означає, що контрольний орган зобов'язаний використовувати метод, який мінімально впливає на місцеву автономію і водночас дає змогу досягти бажаних результатів; 4) доступ до засобів судового захисту проти неналежного здійснення нагляду та контролю має забезпечуватися так, як це передбачено ст. 11 Європейської хартії місцевого самоврядування⁵⁸³.

Забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування здійснюватиметься за принципами верховенства права, захисту публічного інтересу, домірності, самостійності місцевого самоврядування, партнерства держави та місцевого самоврядування. При цьому їх тлумачення у законопроекті не пропонується. А його особливо потребували б принцип домірності та

⁵⁸³ Огляд практики адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих країнах (від 31 січня 2020 р.).

принцип захисту публічного інтересу. Зокрема, принцип домірності полягає в тому, що заходи, що застосовуються, повинні бути співвідносні інтересам, які охороняються.

Законопроект виокремлює такі органи виконавчої влади, які утворюватимуть систему органів виконавчої влади із забезпечення законності: орган із забезпечення законності центрального рівня, визначений Кабінетом Міністрів України, що забезпечуватиме законність у діяльності обласних рад; обласна державна адміністрація – орган регіонального рівня із забезпечення законності у діяльності районних рад; районна державна адміністрація – орган районного рівня із забезпечення законності у діяльності сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів.

Поряд з цим, на нашу думку, виходячи зі змісту законопроекту, до цієї системи також входить й Кабінет Міністрів України. Свого часу в науковому та експертному середовищі обговорювалася пропозиція, що Кабінет Міністрів України має визначити процедуру забезпечення законності. Хоча науковці та експерти з питань місцевого самоврядування та децентралізації виконавчої влади з посиланням на конституційну норму про те, що органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України вважають, що процедура забезпечення законності має бути врегульована не на підзаконному рівні, а законом. Але навіть якщо Кабінет Міністрів України не визначатиме процедуру забезпечення законності, він також відноситиметься до цієї системи, оскільки Кабінет Міністрів України відповідно до ч. 1 ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»⁵⁸⁴ спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіо-

⁵⁸⁴ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII (зі змінами). Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

нальну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, є Міністерство розвитку громад та територій України⁵⁸⁵. Виходячи зі сфери його компетенції, наразі це міністерство може бути органом із забезпечення законності центрального рівня. У цьому випадку підпункт перший п. 3 Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197, пропонуємо доповнити абзацом п'ятим такого змісту: «забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування». У зв'язку з цим абзаци п'ятий–шістнадцятий вважати абзацами шостим–сімнадцятим. Пункт 4 цього Положення, який містить перелік повноважень міністерства, також потребуватиме відповідних доповнень.

Наразі у структурі профільного міністерства функціонує Директорат з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, до складу якого входять експертні групи (територіальної організації влади, розвитку місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, взаємодії з інституціями Ради Європи), а також відділ з питань моніторингу, аналізу політики та взаємодії з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування⁵⁸⁶.

Основними завданнями цього Директорату наразі є: забезпечення формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою; забезпечення координації, здійснення моніторингу оцінювання результатів реалізації державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, розроблення пропозицій щодо її продовження або коригування; забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної органі-

⁵⁸⁵ Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: постанова КМУ від 30.04.2014 р. № 197 (зі змінами). *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF#Text>

⁵⁸⁶ Структура апарату Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/structure/>

зації влади та адміністративно-територіального устрою; забезпечення формування спроможних територіальних громад⁵⁸⁷.

Поряд з цим варто враховувати, що відповідно до абз. четвертого ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»⁵⁸⁸, у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція. У світлі реформи міністерств, що триває в Україні з 2016 р. і яка полягає в розмежуванні функцій з формування державної політики, які виконуватимуть міністерства, та функцій з реалізації державної політики, які виконуватимуть інші центральні органи виконавчої влади, контрольно-наглядовими повноваженнями за діяльністю органів місцевого самоврядування має бути наділена інспекція. Її діяльність має спрямовуватися та координуватися Кабінетом Міністрів України через міністра розвитку громад та територій України. Така інспекція здійснюватиме свою діяльність як безпосередньо, так і через свої територіальні органи.

На нашу думку, відносини між органами забезпечення законності та органами місцевого самоврядування повинні будуватися так, щоб не «переходили» у відносини підпорядкування. Правове регулювання відносин повинно здійснюватися з урахуванням нових завдань і повноважень обох сторін цих відносин.

Фахівці звертають увагу на невідповідність змісту «повноважень із забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування» за законопроектом та Конституцією України. Відповідно до законопроекту повноваження із забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування – це повноваження із забезпечення законності в частині виконання Конституції та законів України сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами. Однак, як

⁵⁸⁷ Основні завдання структурних підрозділів Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/osnovni-zavdannya-strukturnyh-pidrozdiliv/>

⁵⁸⁸ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

небезпідставно зазначається у Зауваженнях Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України про місцеві державні адміністрації (до другого читання № 4298), відповідно до ст. 119 Конституції України як самостійні (а не складові іншого повноваження) визначені повноваження місцевих державних адміністрацій щодо забезпечення: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади (п. 1); 2) законності і правопорядку; додержання прав і свобод громадян (п. 2). Відтак Конституція України не уповноважувала місцеві державні адміністрації «забезпечувати виконання Конституції та законів України сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами». Більше того, як впливає з п. 6 ст. 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації мають взаємодіяти з органами місцевого самоврядування, що свідчить не про підконтрольність органів місцевого самоврядування, а про партнерські відносини між двома рівнозначними суб'єктами публічної влади (органів місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями)⁵⁸⁹. Тобто наголошується на невідповідності між нормами законопроекту в цій частині та Конституції України.

Відповідно до зазначеного вище законопроекту обласні державні адміністрації будуть наділені низкою повноважень, зокрема, аналіз, узагальнення та оприлюднення практики застосування законодавства районними радами, надання районним радам, а у разі потреби – також сільським, селищним, міським, районним у місті радам та їх виконавчим органам консультацій щодо забезпечення законності; здійснення перевірки актів районних рад на відповідність Конституції та законам України; застосування заходів із забезпечення законності щодо актів районних рад.

Однак районні ради, сільські, селищні, міські, районні у місті ради та їх виконавчі органи не будуть єдиними суб'єктами, з якими обласна державна адміністрація будуватиме відносини з метою забезпечення законності в діяльності органів місцевого

самоврядування. Частина повноважень будуть реалізуватися у відносинах з іншими суб'єктами: з органом забезпечення законності центрального рівня – обласна державна адміністрація подаватиме органу із забезпечення законності центрального рівня відповідну інформацію, виконуватиме його доручення; з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими юридичними та фізичними особами – взаємодія з питань забезпечення законності на відповідній території.

Аналогічні повноваження з метою забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування матиме районна державна адміністрація.

З метою забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування місцева державна адміністрація матиме право: 1) щодо органів державної влади, інших державних органів – звертатися до них для отримання роз'яснення у відповідних сферах; одержувати від них в установленому порядку копії документів, інформацію та пояснення; 2) щодо сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їх виконавчих органів, районних рад – витребувати в них в установленому порядку копії документів, інформацію та пояснення; звертатися до них із рекомендаціями щодо усунення порушень законодавства у разі виявлення за результатами перевірки незаконних актів, які через їх малозначність не призвели і не могли призвести до істотних порушень публічного інтересу; звертатися до них з вимогами про усунення порушень законності та встановлювати строки для їх усунення; 3) залучати на договірних засадах фахівців для участі у перевірці актів сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їх виконавчих органів, районних рад, в аналізі та узагальненні практики застосування законодавства за відповідними напрямками; 4) звертатися до суду щодо визнання актів сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їх виконавчих органів, районних рад незаконними.

Для реалізації повноважень із забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування і обласних державних адміністрацій, і районних державних адміністрацій матимуть відповідні структурні підрозділи із забезпечення законності.

⁵⁸⁹ Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України про місцеві державні адміністрації (до другого читання № 4298) від 04.10.21 р.

Орган із забезпечення законності центрального рівня здійснюватиме, зокрема, методологічну та інформаційно-аналітичну підтримку органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; координацію та контроль за діяльністю органів із забезпечення законності регіонального та районного рівнів, сприяння підвищенню кваліфікації державних службовців цих органів; аналіз, узагальнення та оприлюднення практики щодо застосування законодавства з питань забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування; перевірку діяльності органів із забезпечення законності регіонального та районного рівня щодо виконання ними повноважень із забезпечення законності в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Предметом забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування будуть: 1) нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування; 2) індивідуальні акти, що приймаються органами місцевого самоврядування з питань відчуження об'єктів цивільних прав територіальної громади або спільної власності територіальних громад відповідного району, області, якщо таке відчуження здійснюється без застосування публічних конкурсних процедур, передбачених законами України; 3) індивідуальні акти, що містять ознаки прийняття органами місцевого самоврядування рішень не на підставі, не в межах повноважень або не у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 4) індивідуальні акти органів місцевого самоврядування, що стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина та містять ознаки будь-якої дискримінації окремої особи та/або групи осіб.

Акти сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів стануть предметом аналізу районних державних адміністрацій щодо їх відповідності Конституції України та законам України, акти районних рад – обласних державних адміністрацій, акти обласних рад – органи забезпечення законності центрального рівня. Погоджуємося з тим, що це створить умови для забезпечення законності рішень органів місцевого самоврядування органами державного управління вищого рівня, ніж вони самі, і зменшить можливість упе-

редженої оцінки⁵⁹⁰. Також існує думка, що зазначений підхід не враховує того, що згідно з п. 2 ст. 119 Конституції України саме місцеві державні адміністрації, а не центральні органи виконавчої влади мають забезпечити законність і правопорядок на відповідній території⁵⁹¹.

В європейських країнах адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування переважно здійснюють префекти. Вони займаються виключно питаннями відповідності актів місцевого самоврядування законодавству. Водночас реально контролює місцеве самоврядування громадськість. До судів різного рівня в Європі з різноманітними звинуваченнями щодо органів місцевого самоврядування набагато частіше звертаються громадські організації чи окремі особи, ніж префекти. Тому експерти переконані, що нагляд з боку префектур чи подібних до них установ є насамперед в інтересах місцевого самоврядування.

У багатьох країнах Європейського Союзу органи місцевого самоврядування мають систему внутрішнього нагляду. Невелика команда контролює не тільки законність актів власної ради, а й здійснює моніторинг ефективності керування. І тоді зовнішній нагляд тільки визначає, чи є ефективним нагляд внутрішній. Проте європейські експерти стверджують, що до такої моделі Україна ще не готова⁵⁹².

Ще на початку 2000-х років науковці обґрунтовано наголошували, що варто пам'ятати «про дві основоположні складові інституціонально-функціонального характеру – це, з одного боку, питання створення системи адміністративного нагляду (серцевиною її мають стати реформовані територіальні державні адміністрації) за законністю дій органів місцевого самоврядування, а з другого – формування системи дієвого судового контролю за відповідністю муніципальної діяльністю приписам законодавства. При цьому вкрай важливою є детальна й виважена розробка процедурних питань, аби прагнення до спрощеності, запобігання громіздкості

⁵⁹⁰ Топалова Е. Х., Тохтарова І. М. Стан та перспективи реформування територіальної організації влади в Україні. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2021. № 1. С. 182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdntu_2021_1_24

⁵⁹¹ Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України про місцеві державні адміністрації (до другого читання № 4298) від 04.10.21 р.

⁵⁹² Пальчук В. Цит. праця.

ті не давали можливості бюрократичним структурам утискувати законні права місцевого самоврядування»⁵⁹³.

Як свідчить зарубіжний досвід, найбільш поширеною донедавна була адміністративна опіка. Згідно з такою системою рішення органів місцевого самоврядування не можуть набирати чинності, поки не одержать схвалення місцевого адміністратора, призначеного або уповноваженого згори (префекта, губернатора та ін.). Підставою для відмови у схваленні може бути як незаконність, так і недоцільність рішення. За такої системи акт органів місцевого самоврядування не набирає чинності без візи уповноваженого контролера. На сучасному етапі все більш поширеним стає адміністративний нагляд, що обмежується перевіркою тільки законності рішення органу місцевого самоврядування. За такого підходу уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення рад, а може лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку. Своєю чергою, органи місцевого самоврядування можуть у судовому порядку захищати свою автономію не тільки від префектів (урядових уповноважених), а й від парламентів, президентів, урядів⁵⁹⁴.

В Україні заходами з усунення порушень законодавства будуть: вимога про усунення порушення законності; звернення до суду з позовом про визнання акта органу місцевого самоврядування незаконним. Вимогу про усунення порушення законності можна охарактеризувати такими особливостями: 1) застосовуватиметься протягом 30 робочих днів з дня набрання чинності актом органу місцевого самоврядування, що суперечить Конституції та законам України; 2) підстави її застосування мають бути обґрунтованими; 3) буде надсилатися органу місцевого самоврядування, а також оприлюднюватися на офіційному вебсайті органу із забезпечення законності та офіційному вебсайті відповідного органу місцевого самоврядування; 4) буде обов'язковою для розгляду; 5) строк її розгляду встановлюватиметься органом із забезпечення законності, виходячи з критерію його необхідності і достатності для усунення порушення законності, але не може перевищувати 30 робочих днів з дня направлення відповідної вимоги; 6) буде обов'язковим етапом звернення до суду з позовом про визнання

⁵⁹³ Головка О. М. Цит. праця. С. 165–166.

⁵⁹⁴ Величко В. В. Цит. праця.

акта органу місцевого самоврядування незаконним (крім випадків, визначених законом).

Звернення до суду з позовом про визнання акта органу місцевого самоврядування незаконним відбуватиметься у разі неусунення органом місцевого самоврядування порушень законності у визначений у вимозі строк. Орган із забезпечення законності зможе звернутися безпосередньо до суду без надсилання вимоги про усунення порушення законності у разі виявлення за результатами перевірки акта, невжиття негайних заходів щодо скасування якого може істотно ускладнити чи унеможливити відновлення становища, яке існувало до прийняття такого акта. У разі якщо очевидними будуть ознаки, що акт органу чи посадової особи місцевого самоврядування створюватиме загрозу порушення територіальної цілісності України, орган із забезпечення законності зупинить дію такого акта з одночасним зверненням до суду з позовом про визнання його незаконним та скасування, про що невідкладно інформуватиме Президента України та Кабінет Міністрів України.

Щодо звернення з позовом до суду про визнання актів незаконними та їх скасування Головне науково-експертне управління Верховної Ради України у своєму Висновку до першої редакції законопроекту слушно зазначило, що згідно з ч. 2 ст. 144 Конституції України рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Отже, запропонований у законопроекті підхід не повною мірою відповідає наведеним конституційним приписам⁵⁹⁵.

Дослідники пропонують до внесення змін до Конституції України імплементувати чинну ст. 144 Конституції України, яка передбачає можливість призупинення дії рішень органів місцевого самоврядування, якщо вони не відповідають чинному законодавству. Підкреслюється, що наразі не встановлений суб'єкт, який може взяти на себе відповідальність за оскарження чинності актів органів місцевого самоврядування, як і сама процедура

⁵⁹⁵ Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.) від 01.12.2020 р. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

оскарження. Ці повноваження пропонується закріпити за місцевими державними адміністраціями⁵⁹⁶.

Частина 2 ст. 144 Конституції України, згідно з якою рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду, запроваджувалася як інструмент загального нагляду прокуратури в умовах відсутності в Україні адміністративної юстиції. Однак у зв'язку з початком функціонування в Україні адміністративної юстиції та наділенням прокуратури новим конституційно-правовим статусом, що не передбачає загального нагляду за додержанням законів, ч. 2 ст. 144 Конституції України не отримала законодавчого розвитку⁵⁹⁷.

У науковій літературі висловлена й точка зору, відповідно до якої здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень щодо забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування містить ризики. Завдяки своїй ролі представників держави голови місцевих державних адміністрацій є доволі впливовими фігурами в областях і районах. Здійснення ними нагляду за органами місцевого самоврядування хоча й не суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, однак становить високий ризик порушення балансу влади на території внаслідок створення занадто могутнього центрального державного органу, що таким чином йде всупереч інтересам децентралізації. Доручати районним державним адміністраціям нагляд за органами місцевого самоврядування недоцільно ще й тому, що після територіального об'єднання райони є все ще занадто малі для здійснення цих повноважень і своїм надмірним наглядом можуть легко поставити під загрозу досягнення децентралізації⁵⁹⁸.

⁵⁹⁶ Негода В. А. Механізми забезпечення місцевого розвитку в умовах впровадження реформи децентралізації в Україні: дис. ... д-ра філософії. Спец. «Публічне управління та адміністрування». Київ, 2021. С. 93, 96–97.

⁵⁹⁷ Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України про місцеві державні адміністрації (до другого читання № 4298) від 04.10.21 р.

⁵⁹⁸ Бородіна О. А. Актуальні питання реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою. *Вісник економічної науки України*. 2021. № 1. С. 71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Venu_2021_1_10

Вчені звертають увагу і на такий ризик нового інституту забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, як перевантаження місцевих державних адміністрацій аналізом актів органів місцевого самоврядування та імовірність паралічу виконання власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, викликаних адміністративними позовами голів місцевих державних адміністрацій⁵⁹⁹.

На нашу думку, недопущенню виникнення таких ситуацій має сприяти належне правове регулювання повноважень суб'єктів забезпечення законності, процедури забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, а також переліку питань, щодо яких здійснюється забезпечення законності.

Як свідчить зарубіжний досвід, надані органам нагляду за законністю повноваження, котрі здійснюються на практиці в більшості країн, обмежені нерадикальними заходами (вимогою усунути порушення та в деяких країнах призупиненням, зверненням до суду чи скасуванням, у разі потреби), хоча в окремих країнах існує нормативна база для накладення адміністративних санкцій (відсторонення чи звільнення місцевих виборних представників, розпуск місцевих органів, призначення уповноваженого). Однак ці повноваження здійснюються з обережністю⁶⁰⁰.

Оцінюючи новації правового регулювання інституту забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, науковці констатують, що, попри певні недоліки, вони загалом відповідають завданню посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів і положень Європейської хартії місцевого самоврядування⁶⁰¹. Але окреслені недоліки майбутніх новацій правового регулювання інституту забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування мають стати предметом особливої уваги законотворців.

⁵⁹⁹ Тютюнник І. В. Модернізація публічного управління на регіональному рівні в контексті децентралізації влади в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Київ, 2020. С. 16.

⁶⁰⁰ Огляд практики адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих країнах (від 31 січня 2020 р.).

⁶⁰¹ Терлецький Д. С. Забезпечення законності при здійсненні місцевого самоврядування: перспективи реформування. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/zabezpechennia-zakonnosti-pry-zdiisnenni-mistsevoho-samovriaduvannia-perspektyvy-reformuvannia/>

Отже, підбиваючи підсумок аналізу правових засад інституту забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, можна зробити такі висновки та узагальнення.

Забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування можна визначити як державний нагляд за здійсненням повноважень на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Забезпечення законності (державний нагляд) здійснюватимуть відповідні органи виконавчої влади, які утворюватимуть систему органів виконавчої влади, що забезпечуватимуть законність у діяльності органів місцевого самоврядування. Поряд з цим низка питань щодо суб'єктів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, їх повноважень, а також особливостей цього інституту продовжують залишатися дискусійними. Забезпечуючи законність у діяльності органів місцевого самоврядування, органи забезпечення законності вступають у відносини, взаємодіють не лише із суб'єктами, щодо яких здійснюється державний нагляд.

Державний нагляд не стосується випадків реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Він має здійснюватися відповідно до принципів, зміст яких повинен розкривати закон. Процедура здійснення державного нагляду має бути детально визначена в законі.

3.6. Проблеми конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні в умовах децентралізації

Конституційно-правова відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування є не лише важливим засобом гарантування прав територіальних громад, а й однією з важливих умов децентралізації публічної влади в Україні. Актуальність проблематики юридично відповідального місцевого самоврядування не викликає сумніву. Як наголошує Уряд України, реформа децентралізації «передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність»⁶⁰². На думку експертів з питань місцево-

⁶⁰² Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/>

го самоврядування, «завдяки реформі кожен рівень місцевого самоврядування отримує свої виключні повноваження, необхідні ресурси для їх виконання та встановлений порядок відповідальності перед виборцями і державою»⁶⁰³.

Досвід європейських країн переконливо підтверджує необхідність системних реформ у сфері децентралізації влади з метою підвищення ролі та відповідальності місцевого самоврядування у подоланні господарсько-економічних, соціально-культурних та, подекуди, політико-правових проблем суспільства. Адже послідовна інституціоналізація та конституювання місцевого самоврядування передбачає докорінну зміну сутності та змісту політичних, соціальних, економічних відносин, перетворення людини на активного учасника управлінських процесів на локально-регіональному рівні. При цьому муніципальна влада стає найбільш наближеною до територіальної громади формою публічного владарювання, здатною найбільш оперативню, усвідомлюючи відповідальність перед тією ж громадою, реагувати на її потреби. Лише публічно-самоврядна влада зацікавлена в наданні справді якісних муніципальних послуг у соціальній сфері, на відміну від державних органів, які часто керуються не соціальними інтересами та потребами місцевого населення, а зовсім іншими чинниками.

Сутність і функціонально-телеологічне призначення конституційно-правової відповідальності у її муніципальному вимірі полягає у збереженні за державою в цілому загальних функцій (конституційно-правова відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою) та водночас передачі на локальний рівень під відповідальність територіальних громад практичного управління значною часткою суспільних справ – питань місцевого значення (конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням). Традиційно органи місцевого самоврядування в

[reforma-decentralizaciyi?fbclid=IwAR2RZy_WMmhSN4hj3ZVB0rkaXOTt7KrImhMGh2wT1TbrUuFVKDFQ1e2B_8k](https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Broshura-ZbirnikQuestion-PRN.pdf?fbclid=IwAR3KBh1b8USUSYNS16EVYu8X-ShkFk5i599J-KGSTYqCy6_ujVgjnVAeGE4)

⁶⁰³ Функціональна децентралізація: збірник відповідей на типові запитання підготовлено на основі запитань учасників публічних заходів «Інституту громадянського суспільства». С. 13. URL: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Broshura-ZbirnikQuestion-PRN.pdf?fbclid=IwAR3KBh1b8USUSYNS16EVYu8X-ShkFk5i599J-KGSTYqCy6_ujVgjnVAeGE4

межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином.

При цьому за державою залишаються функції адміністративного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Причому будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Такий нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Традиційно адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти (статті 4, 8 Європейської хартії місцевого самоврядування)⁶⁰⁴.

Варто згадати й те, що тривалий час інститути самоорганізації населення були функціонально інтегровані в інститути держави. Реформи у сфері децентралізації, об'єднання територіальних громад та адміністративно-територіального устрою, які, хоча і повільно та суперечливо, але відносно послідовно здійснюються в Україні з моменту проголошення незалежності та прийняття Конституції України, доводять принципи та механізми конституційно-правової відповідальності до рівня територіальних громад. Аксиоматично, що потенціал конституційно-правової відповідальності, не доведений до територіальних громад, до жителів сіл, селищ або міст – членів цих територіальних громад, їх органів і посадових осіб, позбавляє місцеве самоврядування сутнісних засад.

На наше переконання, без формування цілісного механізму юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні як окрема територіальна громада не може сформуватися як первинний

⁶⁰⁴ Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

суб'єкт місцевого самоврядування, так і народ у цілому не може стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яка проводиться владою, може призводити до поза- або неправових, нецивілізованих, насильницьких форм вирішення політичних та інших проблем. Якщо система місцевого самоврядування не включатиме ефективних механізмів відповідальності, вона, навіть за умови реалізації усіх демократичних принципів, зведеться лише до децентралізації влади. Більше того, неодмінно буде виключена сама можливість визначення такого способу владарювання у якості місцевого самоврядування. Бюрократія просто зійде на місцевий рівень і продовжуватиме залишатися безконтрольною на фоні відчуженості жителів від управління місцевими справами, ускладненості або взагалі неможливості самоорганізації жителів, усвідомлення ними спільної справи та відповідальності за нього⁶⁰⁵.

Як зазначає автор першої в Україні дисертації з актуальних проблем конституційної відповідальності в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування О. Краснікова, «конституційна відповідальність є гарантією самостійності функціонування органів місцевого самоврядування, а також демократичної організації державної влади, прогресивного розвитку суспільства в цілому, важливим фактором утвердження й забезпечення законності публічної влади. Конституційна відповідальність держави, органів державної і самоврядної влади, посадових осіб перед громадянином, суб'єктами місцевого самоврядування і суспільством є чинником, що закріплює у правосвідомості людини уявлення про справедливість, легітимність влади»⁶⁰⁶.

Отже, світова практика реальної децентралізованої публічної влади свідчить про необхідність формування не лише самостійних і самодостатніх територіальних громад, а й відповідального місцевого самоврядування. Ефективне здійснення місцевого самоврядування передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може

⁶⁰⁵ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. С. 667–668.

⁶⁰⁶ Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Одеса, 2003. С. 3.

здійснюватися лише в умовах справжньої децентралізації публічної влади.

Так, як свідчить досвід демократичного будівництва у країнах Центрально-Східної Європи, громадянське суспільство (а децентралізоване управління та місцеве самоврядування є його невід'ємною ознакою – авт.) – це не тільки і не стільки наявність автономних об'єднань громадян, а й новий якісний стан суспільства, який дозволяє йому через свою об'єднувальну активність впливати на політиків та державу⁶⁰⁷.

Дедалі очевидніше, що низка сфер суспільного життя не може спиратися ні на державу, ні на приватний сектор, можливості якого не є достатніми для заповнення ніші, яка виникла в результаті виходу держави із різних сфер суспільної активності, тим більше, що бізнес на цьому етапі, як правило, орієнтується виключно на прибуток, що в ситуації, коли демократія набуває елітарно-олігархічного характеру, а влада бюрократії залишається доволі значною, інститути громадянського суспільства повинні усе більше впливати на діяльність держави.

Зрозуміло й те, що подолання сучасного стану суспільства – аномії, патерналізму, правового нігілізму, деморалізації, падіння цінностей, наявності різних дискримінаційних практик і соціальних фобій – неможливе без зміцнення та подальшого розвитку громадянського суспільства. Об'єктивно необхідна нова реконструкція суспільних зв'язків, що спираються на його інститути. Громадська активність – також найкращий засіб протидії безпорадності, неспроможності та маргіналізації суспільства.

У таких умовах актуальність децентралізації публічної влади та відповідального місцевого самоврядування стрімко зростає. Простір між людиною та державою буде чимдалі поступово зменшуватися, так як держава децентралізується, повноваження «спускаються вниз», усе більше можна буде робити на місцевому рівні. Тому значення децентралізації влади та відповідальність у процесі самоврядування територіальних громад у публічній сфері зростатиме.

Суспільство лише починає вчитися самоврядуванню, громадянська культура ще слабка, громадських ініціатив все ще мало,

⁶⁰⁷ Демократическое правовое государство и гражданское общество в странах Центрально-Восточной Европы. Москва: Наука, 2005. С. 181–182.

громадські організації, крім деяких, усе ще не запрограмувалися в суспільній свідомості та не в змозі впливати ні на життя, ні на думку людей. Але, незважаючи на це, третій сектор відіграватиме важливу роль в ідентифікації суспільства з такими цінностями, як гідність, свобода, загальне благо, солідарність, соціальність, самовідповідальність тощо.

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

На актуальність теми юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування вказує проблема протиріч і конфліктів у системі місцевого самоврядування⁶⁰⁸ та конфліктогенності у

⁶⁰⁸ Див.: Барабаш Ю. Г. Конфлікти в системі місцевого самоврядування: конституційно-правовий аналіз: матеріали наукових семінарів та «круглих столів», проведених НІУОУ імені Ярослава Мудрого спільно з АПрНУ в рамках Фестивалю науки 15–16 травня 2007 року. Харків: Право, 2007. С. 104–106; Карташов В. Г. Правовий механізм разрешення коллизий в сфере местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Москва, 2008. 26 с.; Мамедова А. І. Протиріччя в системі місцевого самоврядування. *Вісник Маріупольського державного університету*. Сер.: Право. 2012. Вип. 3–4. С. 195–200; Мамедова А. І. Конфлікти в системі місцевого самоврядування теоретичний аспект. *Європейські перспективи*. 2013. № 3. С. 166–171; Мамедова А. І. Причини та структура конфліктів у системі місцевого самоврядування. *Правовий вісник університету «КРОК»*. 2013. Вип. 15. С. 51–57; Мамедова А. І. Щодо способів розв'язання конфліктів в системі місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 195–198; Мамедова А. І. Муніципальний конфлікт: конституційно-правові засади розуміння та визначення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Харків, 2015. 24 с.; Федчун Н. О. Конфлікти в діяльнос-

конституційному праві в цілому⁶⁰⁹, консенсусу та компромісу у правовій сфері тощо. Адже сучасна історія розвитку місцевого самоврядування показує, що в його матерії існує перманентний конфлікт державного і громадського, а також протиріччя регіональних і муніципальних публічно-владних структур. Це очевидно, наприклад, при аналізі процесів добровільного об'єднання територіальних громад, стану місцевого самоврядування в територіальних громадах сіл і селищ, а також містах районного та обласного значення. Держава в цілому і регіональні влади зокрема часто не бачать в місцевому самоврядуванні та його первинному суб'єкті – територіальній громаді, – повноправного суб'єкта публічного владарювання та господарсько-економічних відносин, що володіє самостійною ресурсною базою.

Розмежування предметів відання, функцій і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування також є одним із найбільш складних завдань становлення дієздатного місцевого самоврядування. Однак передача державних повноважень місцевому самоврядуванню – це свого роду технічне рішення, що дає змогу державній владі за допомогою адміністративної інфраструктури місцевого самоврядування вирішувати величезну кількість місцевих проблем. Таким чином, місцеве самоврядування є осередком конфлікту інтересів різних рівнів влади і суспільства.

ті органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04. Київ, 2009. 20 с. та ін.

⁶⁰⁹ Див.: Барабаш Ю. Г. Конституційна реформа як підґрунтя для виникнення державно-правових конфліктів. *Сучасні проблеми юридичної науки та практики: тези доповідей і наук. повідом. всеукр. наук. конф. молод. учених та здобув. / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2007. С. 12–14; Барабаш Ю. Г. Конфліктогенний потенціал конституційної реформи (правовий аналіз). *Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр.* 2008. Вип. 40. С. 40–44; Батанов О. В. Конституційно-правові проблеми конфліктності між громадянським суспільством та державою в Україні. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 4. С. 57–61; Батанов О. В. Конфлікти та протиріччя у механізмі взаємодії громадянського суспільства та держави в сучасній Україні. *Правова держава.* Вип. 27. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2016. С. 167–176; Єзеров А. А. Конфліктогенність конституцій. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць.* Вип. 25. Одеса: Юрид. літ., 2005. С. 168–171; Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні: монографія. Одеса: Юрид. літ., 2008. С. 75–76; Тодика Ю. М. Функціонування державної влади в аспекті конфліктології. *Право України.* 1997. № 1. С. 48–49; Тодика Ю. М. Державно-правова конфліктологія як важливий напрямок наукових досліджень. *Вісник Академії правових наук.* 1996. № 6. С. 13–23 та ін.*

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

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

Звідси завдання юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування – це те, що потрібно подолати, виконати, втілити в життя для досягнення наміченої мети не лише санкцій цієї юридичної відповідальності, а й у цілому конституційного, адміністративного та муніципального права. Так, для досягнення найближчої мети зниження рівня правопорушень у сфері місцевого самоврядування завданнями юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування є захист територіальних громад, основоположних муніципальних цінностей (свобода, солідарність, субсидіарність, децентралізація), зміцнення правопорядку і законності на муніципальному рівні, формування громадянськості та муніципальної культури. При цьому завдання юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування – це категорія об'єктивно-суб'єктивна. Вона формується і виконується під впливом об'єктивного світу і процесів, що відбуваються у територіальних громадах, процесів децентралізації публічної влади, в цілому в суспільстві та державі. Її суб'єктивність проявляється в тому, що вона формується у свідомості суб'єктів правотворчості та право-реалізації.

Концептуальний аналіз юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні є важливим не лише в суто доктринальному

аспекті, але має вихід на реальне життя територіальних громад та їх членів – мешканців сіл, селищ та міст. Причиною цього є специфічне коло суб'єктів, на які поширюється відповідальність у системі правових відносин місцевого самоврядування: територіальні громади, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, органи та посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, старости тощо, тобто ті інституції, які щоденно приймають рішення з питань місцевого значення.

У сучасній доктрині питання щодо сутності та змісту юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні вирішується неоднозначно. Уперше у вітчизняній юридичній науці комплексне дослідження проблем конституційно-правової відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування започатковане у кандидатській дисертації О. Краснікової «Конституційна відповідальність у системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування»⁶¹⁰, у якій, виокремлюючи конституційні, судові, адміністративні та цивільно-правові засоби охорони і захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування, особливо виділяється саме конституційна охорона і захист, яка забезпечується засобами конституційного контролю, механізмом конституційної відповідальності і конституційних гарантій прав місцевого самоврядування. При цьому доводиться, що «механізми захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування приводяться в дію тоді, коли система охорони статусу названих суб'єктів слабка і не може протидіяти зовнішнім чи внутрішнім порушенням, чи засобів охорони недостатньо для забезпечення нормального функціонування суб'єктів місцевого самоврядування, що веде до необхідності відновити їхні порушені права. Таким чином, дія механізмів охорони прав місцевого самоврядування в часі передуює захистові»⁶¹¹.

У роботі О. Краснікової здійснено ґрунтовний аналіз конституційно-правової відповідальності як особливого елемента системи конституційних засобів. Аналіз конституційних відносин дав змогу авторці визначити межі і види відповідальності виконавчої влади за порушення правового статусу місцевого самоврядуван-

ня, а також відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування стосовно один одного.

Серед позитивних положень проведеного О. Красніковою дослідження, які мають фундаментальне значення не лише в контексті дослідження конституційно-правової відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, а й у цілому інституту конституційно-правової відповідальності, доцільно відзначити те, що в її дисертації представлені додаткові доводи того, що конституційно-правова відповідальність – це вид юридичної відповідальності, а не політичної, моральної чи соціальної. Аргументується це насамперед тим, що «неможливе існування галузі права, що не мала б власних засобів, гарантій забезпечення правових приписів»⁶¹². Також у роботі запропоновані оптимальні підстави класифікації конституційних санкцій за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування, а також набули подальшого розвитку зроблені у вітчизняній науці висновки про те, що санкції конституційно-правової відповідальності за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування можуть застосовуватися до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Зокрема, у дисертації запропоновано класифікацію груп санкцій за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування за такими підставами:

- санкції конституційної відповідальності, що передбачають несприятливі наслідки для самих органів (посадових осіб) публічної влади як суб'єктів конституційно-правового порушення статусу суб'єктів місцевого самоврядування;
- санкції конституційної відповідальності, спрямовані на результат (продукт) діяльності органу (посадової особи) публічної влади – виданий ним закон, інший нормативний акт, що порушує правовий статус суб'єктів місцевого самоврядування;
- санкції конституційної відповідальності за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування у сфері функціонування інститутів громадянського суспільства – виборів, референдуму, функціонування партій та ін.

⁶¹⁰ Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.

⁶¹¹ Краснікова О. В. Цит. праця. С. 9.

⁶¹² Там само. С. 11.

До першої класифікаційної групи О. Краснікова відносить: а) покладання на органи публічної влади, їхніх посадових осіб судом обов'язку у встановлений законом термін усунути протиріччя виданих ними актів, що стали причиною порушення прав і обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування, Конституції України і нормативних актів, чи примушення до виконання рішення органу місцевого самоврядування; б) припинення повноважень виборної посадової особи місцевого самоврядування в результаті місцевого референдуму чи уповноваженим на те представницьким органом місцевого самоврядування; в) вираження недовіри населенням чи дострокове примусове припинення повноважень виборних органів місцевого самоврядування, якщо їхніми діями були порушені чи обмежені права територіальної громади чи права і свободи її членів. Така санкція, як дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу, на думку О. Краснікової, застосовується у даний час лише в тому випадку, якщо стосовно особи, яка є депутатом, набув законної сили обвинувальний вирок суду.

Другу групу видів санкцій конституційної відповідальності, на думку О. Краснікової, становлять конституційні санкції, спрямовані на результат (продукт) діяльності органу (посадової особи) публічної влади, тобто виданий ним закон, інший нормативний акт: а) визнання закону (іншого нормативного акта) чи його частини неконституційним рішенням Конституційного Суду України, якщо таким актом порушені права і законні інтереси суб'єктів місцевого самоврядування; б) визнання судами загальної юрисдикції незаконності будь-яких дій (рішень), що порушують права і свободи громадян – членів територіальної громади, за винятком тих, перевірка яких віднесена законодавством до виняткової компетенції Конституційного Суду України; в) відхилення закону шляхом застосування вето; призупинення дії нормативного акта.

Третю групу видів санкцій, як вважає дослідниця, становлять конституційні санкції, які застосовуються у сфері функціонування інститутів громадянського суспільства – виборів, референдуму, функціонування партій та ін.: а) скасування своїх рішень (чи рішень відповідних виборчих комісій) виборчою комісією на основі рішення суду в частині реєстрації кандидата в депутати органів місцевого самоврядування, що порушує законодавство про вибо-

ри депутатів місцевих рад; б) направлення судом у виборчу комісію вказівки зобов'язати усунути порушення кандидатом у депутати місцевих рад або виборчим об'єднанням, норм, визначених відповідними виборчими комісіями, для проведення агітаційної роботи; в) визнання недійсним юридично значущого результату (скасування результатів голосування по виборах депутата в органи місцевого самоврядування чи на посаду голови ради, визнання виборів недійсними, касація повноважень депутата)⁶¹³.

Щодо дискусійних позицій дисертаційного дослідження О. Краснікової варто звернути увагу на висновок, що у «конституційній відповідальності, як правило, чітко простежується стадія позитивної відповідальності, що узагальнено можна назвати звітністю». На дискусійні аспекти теорії позитивної конституційно-правової відповідальності ми звертали увагу раніше.

Проте, на думку О. Краснікової, «саме підзвітність, підконтрольність є найважливішою стороною позитивного аспекту конституційної відповідальності». Дисертантка послідовно доводить, що «в багатьох випадках конституційні норми, що закріплюють принцип відповідальності, виражають це поняття саме цими термінами – «підзвітність», «підконтрольність», тобто відображення і конституційне закріплення знаходить лише позитивний аспект конституційної відповідальності. Водночас підзвітність і підконтрольність не є тотожними поняттями стосовно відповідальності. Вони лише необхідні елементи конституційної відповідальності, хоча і не єдині»⁶¹⁴. У цьому аспекті аргументація О. Краснікової заслуговує на підтримку.

У контексті загальних і спеціальних рис юридичної відповідальності в місцевому самоврядуванні заслуговує на увагу дисертація Г. Салівона «Муніципально-правові санкції як форма реалізації відповідальності в місцевому самоврядуванні», у якій запропоновано концепт «муніципально-правової відповідальності», під якою, на думку дисертанта, слід розуміти «різновид юридичної відповідальності суб'єктів муніципального права, уповноважених на вирішення питань місцевого значення, перед територіальною громадою за вчинене муніципальне правопорушення, що має наслідком застосування до них муніципально-правових санкцій».

⁶¹³ Краснікова О. В. Цит. праця. С. 12–13.

⁶¹⁴ Краснікова О. В. Цит. праця. С. 11.

Також Г. Салівон стверджує, що «у разі застосування муніципально-правових санкцій правопорушник відповідає насамперед перед територіальною громадою, навіть якщо санкції застосовуються безпосередньо органами чи посадовими особами місцевого самоврядування»⁶¹⁵.

Дискусійність запропонованої Г. Салівонем моделі полягає як у цілісності концепції муніципально-правової відповідальності, так і розумінні її інстанції, якою, на нашу думку, може виступати не тільки територіальна громада, а й інші суб'єкти місцевого самоврядування, наприклад, місцева рада у випадку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови. Адже, наприклад, у випадку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної місцевої ради об'єктивно може скластися ситуація, коли таке рішення приймається всупереч волі та інтересам територіальної громади. Пропозиція Г. Салівона щодо позбавлення ради такого повноваження⁶¹⁶, на нашу думку, не є конструктивною. Мова, мабуть, у сучасних муніципальних реаліях має йти про удосконалення відповідної процедури, її ускладнення тощо.

Проблемність системного осмислення теоретичних і прикладних питань юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні доволі рельєфно ілюструє дисертація Т. Слободяник «Муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні», у якій ґрунтовно охарактеризовані доктринальні підходи до досліджуваного інституту, а також розкрито стан нормативно-правової регламентації муніципально-правової відповідальності⁶¹⁷. Так, автор правильно зазначає, що фактично нині в юридичній літературі відсутнє чітке уявлення про юридичну природу, поняття муніципально-правової відповідальності, її форми, підстави та стадії притягнення, не сформульована дефініція муніципального делікту, його складу тощо. Як наслідок, зазначає Т. Слободяник, вкрай поверховий

⁶¹⁵ Салівон Г. І. Муніципально-правові санкції як форма реалізації відповідальності в місцевому самоврядуванні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Харків, 2016. С. 4, 5.

⁶¹⁶ Там само. С. 14.

⁶¹⁷ Слободяник Т. М. Муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2016. 262 с.

науково-теоретичний доробок інституту муніципально-правової відповідальності, в окремих випадках – фрагментарне нормативно-правове закріплення правових, процесуальних підстав притягнення до муніципально-правової відповідальності, що в підсумку негативно відбивається на ефективності функціонування інституту муніципального права України⁶¹⁸.

У цьому контексті варто погодитись з авторським твердженням, що нинішнє фрагментарне нормативно-правове закріплення інституту муніципально-правової відповідальності (попри дискусійність виділення у доктрині та існування на практиці даного виду юридичної відповідальності – *авт.*) негативно відбивається на ефективності функціонування всієї галузі муніципального права України, оскільки за цих умов не забезпечується повноцінна реалізація норм цієї галузі права⁶¹⁹.

Також позитивним аспектом дисертаційного дослідження Т. Слободяник є авторська позиція, яка пронизує усю роботу, згідно з якою «муніципально-правова відповідальність, як і конституційно-правова відповідальність, є кваліфікаційними ознаками галузей права, що регулюють і охороняють суспільні відносини, що пов'язані зі здійсненням публічної (державної і муніципальної) влади»⁶²⁰. У цьому аспекті Т. Слободяник робить правильний висновок, що «муніципально-правова відповідальність є одним із системоутворюючих елементів муніципального права України»⁶²¹.

Водночас у цій науковій праці є низка доволі суперечливих і доволі дискусійних з точки зору муніципальної теорії та практики положень. Зокрема, спірним є використання у дисертації категорії «муніципально-правовий делікт»⁶²². На нашу думку, більш коректним є поняття «муніципальний делікт» (за аналогією «конституційний делікт», «адміністративне правопорушення», «дисциплінарне правопорушення»). Дискусійним є висновок Т. Слободяник про те, що «інститут муніципально-правової відповідальності має комплексний характер». Свою позицію вона аргументує тим, що «правові підстави притягнення до муніци-

⁶¹⁸ Там само. С. 15.

⁶¹⁹ Там само. С. 9.

⁶²⁰ Слободяник Т. М. Цит. праця. С. 16.

⁶²¹ Там само. С. 44.

⁶²² Там само. С. 10, 11, 12, 13 та ін.

пально-правової відповідальності встановлені не лише виключно нормами муніципального права України»⁶²³. У даному випадку, на нашу думку, скоріше йдеться про міжгалузеву взаємодію норм муніципального права та інших галузей права (конституційного, адміністративного, кримінального) та преюдицію у муніципальному деліктному праві, а не комплексність інституту муніципально-правової відповідальності. Додаткової аргументації потребує висновок, який робить Т. Слободяник про те, що «визначним і основоположним підґрунтям виділення муніципально-правової відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності є те, що ефективно забезпечити законність у муніципально-правових відносинах може лише муніципально-правова відповідальність»⁶²⁴. Вважаємо, що законність у будь-якій сфері суспільного життя, у т. ч. і муніципального, забезпечується не тільки шляхом застосування юридичної відповідальності, зокрема, муніципально-правової, а й іншими засобами.

Доктринальна невизначеність питання щодо сутності та змісту юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні підтверджується й дисертаційним дослідженням В. Топузова «Муніципально-правові санкції в Україні: проблеми теорії та практики»⁶²⁵. Так, зазначаючи, що «у діяльності органів публічного управління загалом та місцевому самоврядуванні зокрема, відповідальність та санкції набувають вирішального значення, оскільки рішення та дії суб'єктів у цій сфері породжують суттєві наслідки не тільки для окремої особи, й для територіальної громади, суспільства та держави в цілому»⁶²⁶, В. Топузов, з одного боку, акцентує особливу увагу на тому, що «динамічний розвиток галузі муніципального права, законодавства про місцеве самоврядування, навіть незважаючи на появу наукових досліджень, присвячених різним аспектам муніципально-правової відповідальності, не дозволило виробити єдину, усталену точку зору відносно визначення муніципально-правової відповідальності»⁶²⁷, доводячи, що «для модернізації сформованої системи місцевого самоврядування та

⁶²³ Там само. С. 61.

⁶²⁴ Там само. С. 102.

⁶²⁵ Топузов В. І. Муніципально-правові санкції в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Маріуполь, 2015. 198 с.

⁶²⁶ Там само. С. 3.

⁶²⁷ Там само. С. 4.

побудови громадянського суспільства необхідні не тільки законодавчо встановлені основні форми відповідальності, а й вирішення теоретичних проблем, що мають місце у сфері застосування муніципально-правової відповідальності» (доктринальний аспект – *авт.*)⁶²⁸. З іншого боку, вважає В. Топузов, «відсутність єдиної державної політики в галузі застосування муніципально-правової відповідальності не дозволяє створити дієвий механізм захисту права населення на місцеве самоврядування та ефективну систему управління територіальними громадами» (прикладний аспект – *авт.*)⁶²⁹.

Водночас, пропонуючи авторське дефінітивне визначення муніципально-правового правопорушення (делікту), під яким у дисертації «розуміється дія або бездіяльність, вчинені при вирішенні питань місцевого значення суб'єктом владних повноважень, за яке настає відповідальність перед населенням територіальної громади, посадовою особою або органом місцевого самоврядування, державою відповідно до законодавства про місцеве самоврядування та (або) муніципально-правового акта», В. Топузов стверджує, що «муніципально-правовий делікт є підставою притягнення до муніципально-правової відповідальності, покладання негативних і позитивних санкцій»⁶³⁰, а «загальне вчення про муніципальну відповідальність, що проявляється в діалектичній єдності позитивного і негативного аспектів». При цьому, на його думку, «у найзагальнішому вигляді її позитивний сенс виникає з обов'язків суб'єктів юридичної відповідальності здійснювати позитивні дії, точно дотримуючись вимог поточного законодавства і муніципальних (локальних) правових актів. Негативний аспект пов'язаний з настанням для відповідальних суб'єктів несприятливих наслідків у випадках порушення ними правових норм, неналежного здійснення своїх завдань і функцій тощо»⁶³¹.

Поряд з цим В. Топузов доводить необхідність визначення формально-юридичної конструкції «відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування», під якою, на його думку, слід розуміти «сукупність закріплених у нормах муніципального

⁶²⁸ Там само. С. 5.

⁶²⁹ Там само. С. 5.

⁶³⁰ Топузов В. І. Цит. праця. С. 11.

⁶³¹ Там само. С. 12.

права несприятливих правових наслідків, які можуть наставати за протиправні рішення або неналежне здійснення ними повноважень (прав) з вирішення питань місцевого значення та реалізації окремих делегованих державою повноважень»⁶³². При цьому він робить загальний висновок, що «відповідальність органів місцевого самоврядування проявляється в різних формах та має різні види (юридична, професійна, морально-етична, політична, громадянська)», виокремлюючи «відповідно до галузі права» конституційну, кримінальну, адміністративну, цивільно-правову (майнову), дисциплінарну, матеріальну відповідальність⁶³³ та обґрунтовує, що «муніципально-правовій відповідальності властиві всі ознаки та елементи конституційно-правових відносин (об'єкти, суб'єкти, зміст, юридичний факт)». На його переконання, «з моменту вчинення делікту, який є конституційним юридичним фактом, між інстанцією муніципально-правової відповідальності та правопорушником виникає правовідношення муніципально-правової відповідальності»⁶³⁴. Водночас В. Топузов вказує на проблеми «відмінностей» муніципально-правової відповідальності від конституційно-правової відповідальності⁶³⁵ та «конкуренції санкцій муніципально-правової відповідальності з іншими видами відповідальності і, зокрема, з конституційно-правовою»⁶³⁶ тощо.

У контексті дослідження концептуальних проблем юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні в умовах децентралізації публічної влади також варто згадати дисертацію П. Пилипишина Конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні»⁶³⁷, у якій охарактеризовані доктринальні підходи до досліджуваного інституту, аналізується стан нормативно-правової регламентації конституційно-правової відповідальності та особливо підкреслюється значення проблематики конституційно-правової відповідальності та становлення цього інституту у контексті загальних тенденцій

⁶³² Там само. С. 11.

⁶³³ Там само. С. 167.

⁶³⁴ Топузов В. І. Цит. праця. С. 170.

⁶³⁵ Там само. С. 171.

⁶³⁶ Там само. С. 174.

⁶³⁷ Пилипишин П. Б. Конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2017. 246 с.

децентралізації публічної влади та муніципалізації конституційного життя⁶³⁸.

Так, автор правильно зазначає, що фактично нині в юридичній літературі відсутнє чітке уявлення про юридичну природу, поняття конституційно-правової відповідальності, її форми, підстави та стадії притягнення, спірними є питання щодо деліктів у сфері місцевого самоврядування, їх складу тощо. Як наслідок, вкрай поверховий науково-теоретичний доробок інституту конституційно-правової відповідальності, в окремих випадках – фрагментарне нормативно-правове закріплення правових, процесуальних підстав притягнення до конституційно-правової відповідальності, що в підсумку негативно позначається на ефективності функціонування цього інституту конституційного права України⁶³⁹. У цьому контексті слід погодитись з тим, що нинішнє фрагментарне нормативно-правове закріплення інституту конституційно-правової відповідальності негативно позначається на ефективності функціонування всієї галузі конституційного права України.

Загалом можна погодитись із доволі класичним визначенням поняття конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яке дає П. Пилипишин. Доводиться, що це «визначений конституційно-правовими нормами вид юридичної відповідальності, яка настає внаслідок порушення правової норми (скоєння конституційного правопорушення) і полягає в обов'язку владного суб'єкта (органу чи посадової особи місцевого самоврядування) відповідати за юридично значиму поведінку шляхом застосування до винного суб'єкта певних заходів правового впливу, покладення на нього відповідних санкцій»⁶⁴⁰. Тож закономірним і таким, що логічно впливає із наведених вище кваліфікаційних ознак, є базове визначення конституційного правопорушення (конституційного делікту), яке наводить П. Пилипишин, як фактичної підстави відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яке слід розуміти як «протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) органу чи посадової особи місцевого самоврядування, яке спричинило або створило загрозу спричинення шкоди суспільним

⁶³⁸ Там само. С. 6, 187.

⁶³⁹ Там само. С. 3–4, 13–40.

⁶⁴⁰ Пилипишин П. Б. Цит. праця. С. 8, 205.

відносинам у сфері місцевого самоврядування і за яке законодавством передбачено застосування заходів конституційно-правової відповідальності»⁶⁴¹.

Заслуговує на увагу намагання П. Пилипишина з'ясувати суть і зміст конституційно-правової відповідальності через аналіз притаманних їй ознак, зокрема, положення щодо ознак конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а саме таких їх видів, як: а) особливий суб'єкт відповідальності; б) предмет захисту, яким є належний порядок здійснення місцевої публічної влади; в) власні нормативні підстави застосування відповідальності, фактична підстава відповідальності, яка полягає у скоєнні органами та посадовими особами місцевого самоврядування конституційного правопорушення (конституційного делікту); г) наявність власних конституційно-правових санкцій та спеціальна процедура їх застосування⁶⁴².

Проте, у даній праці залишається цілий ряд суперечливих позицій і неоднозначно визначених положень. Зокрема, дискусійними є підходи П. Пилипишина щодо проблеми «позитивного» та «негативного» аспектів у розумінні конституційно-правової відповідальності, а також щодо її співвідношення з політичною відповідальністю⁶⁴³. Необґрунтованим є висновок автора, що «виконавчі органи місцевих рад не є суб'єктами конституційно-правової відповідальності»⁶⁴⁴. Аналіз змісту дисертації дає змогу констатувати, що її автор не відносить до кола суб'єктів у сфері місцевого самоврядування старост та взагалі не згадує їх у своїй роботі. Такий підхід є доволі парадоксальним з точки зору предмета та завдань дослідження, враховуючи, що ст. 79-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює відповідальність цього суб'єкта місцевого самоврядування. У силу цього сучасні тенденції у розвитку системи місцевого самоврядування в цілому та юридичної відповідальності її суб'єктів зокрема взагалі залишилися за межами дослідження П. Пилипишина.

Отже, бачимо, що в сучасній юридичній доктрині є суттєві протиріччя та невизначеність як з точки зору універсальності

термінології («відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування», «муниципально-правова відповідальність», «конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування», «конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування»), так і в аспекті ідентифікації правової природи даного виду юридичної відповідальності у загальній системі правовідносин.

Окрім зазначених теоретичних моментів у розумінні сутності та змісту юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні, є системні проблеми, як з точки зору її нормативно-правової регламентації, так і реалізації, ефективності тощо. Насамперед це пов'язано із фактом конституційного визнання місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади, яка організовується та функціонує на принципах субсидіарності, децентралізації, правової, організаційної та економічної самостійності. У цьому аспекті практичне значення даного виду юридичної відповідальності полягає в тому, що разом із визнанням свободи дій щодо вирішення питань місцевого значення (правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування) держава в певному сенсі дистанціюється і від наслідків, які є результатом самоврядування територіальних громад.

Звідси, формулу «під власну відповідальність», що є однією з ідентифікуючих ознак європейської моделі місцевого самоврядування, слід розуміти як самовідповідальність у тому сенсі, що заплановані та здійснювані рішення та дії місцевого самоврядування повинні спиратися тільки або переважно на власні ресурси, матеріальні та інші засоби. Безумовно, йдеться переважно про відповідальність лише за те коло питань, які прагнуть вирішувати (безпосередньо або через власні органи) самі територіальні громади та їх члени – мешканці сіл, селищ та міст. Ось чому багато що залежить від чіткості розмежування інтересів центру і місць, державних і місцевих функцій, від того, наскільки рельєфно виділена в системі останніх виключна прерогатива територіальних громад, від того, наскільки є реальним коло питань місцевого значення.

Одразу зазначимо, що діяльність «під свою відповідальність» – це не обов'язок територіальної громади нести колективні обмеження, які застосовуються державою, а обов'язок діяльно здійс-

⁶⁴¹ Там само. С. 10, 206.

⁶⁴² Пилипишин П. Б. Цит. праця. С. 9, 205–206.

⁶⁴³ Там само. С. 22–31.

⁶⁴⁴ Там само. С. 208.

нювати власні визнані державою самоврядні права. Формула «під свою відповідальність» означає, що байдуже ставлення жителів – членів територіальних громад до того, кого воно обирає в органи місцевого самоврядування, апатія, патерналізм, нігілізм, небажання та невміння брати участь в організаційних формах контролю за місцевими владами, відсутність активного співробітництва, соціальної солідарності мешканців (мікротериторіальний егоїзм) тощо може привести (приводить) до низького рівня добробуту основної маси населення в селі, селищі, місті. Звідси, територіальна громада в даному випадку юридично та політично відповідає сама перед собою і на кожному мешканці лежить частка цієї відповідальності⁶⁴⁵.

Щоправда, юридично та політично відповідальне місцеve самоврядування передбачає, що у випадку неналежного здійснення громадянами своїх прав та обумовлені цим несприятливі соціально-економічні, політичні та інші наслідки покладаються на населення та можуть державою не компенсуватися. Методологічною позицією в даному випадку є ідея руху до самоуправлінської, тобто самовідповідальної муніципальної спільноти, де внутрішньоособові регулятори поведінки замінюють собою зовнішні, насамперед державницькі.

Слід констатувати, що Конституція України та чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. лише частково заклали правову основу відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, закріпивши загальні принципи та моделі її реалізації. Однак інститут юридичної відповідальності в місцевому самоврядуванні є одним з найбільш проблематичних з точки зору як його юридичного змісту, так і коректності термінології, яка використовується у відповідних нормах. Він складається з великої групи норм, які закріплюються на різних рівнях правового регулювання (загальнонаціональному, локальному) та різними галузями права (конституційним, муніципальним, адміністративним, цивільним, кримінальним тощо). У даний момент правова основа юридичної відповідальності суб'єктів муніципально-правових відносин не утворює міц-

⁶⁴⁵ Докл.: Батанов О. В. Територіальна громада і людина та проблеми відповідальності у місцевому самоврядуванні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2003. № 10. С. 5–15.

ної, єдиної системи норм, які б забезпечували відповідальність і законність їхньої діяльності⁶⁴⁶.

Так, Конституція України закріплює засади усіх видів юридичної відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому, в тому числі муніципальному, законодавстві. Так, відповідно до ст. 56 Конституції кожен має право на відшкодування за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; а ст. 144 закріплює, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Серед інших норм Конституції України, які встановлюють засади відповідальності у місцевому самоврядуванні, слід звернути увагу на частину третю ст. 141, згідно з якою статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. На нашу думку, ця конституційна норма є абсолютною фікцією: реалізувати на практиці її доволі складно, насамперед враховуючи відсутність механізму «реорганізації» та особливо «ліквідації» таких суб'єктів, як сільські, селищні, міські голови, голови районних у місті, районних та обласних рад, депутати місцевих рад доволі складно.

У Конституції України містяться й окремі підстави конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Так, відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 85 Конституції у разі порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України за наявності відповідного висновку Конституційного Суду України Верховна Рада України може достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим та призначити позачергові вибори до неї.

⁶⁴⁶ Докл.: Батанова Н. М. Проблеми законодавчої регламентації конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Актуальні проблеми держави і права*. Серія «Право»: зб. наук. праць. 2009. Вип. 1 (4). С. 93–100.

Також у ст. 146 Конституції України встановлюється, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом. Адже природно, що Конституція не може бути єдиним нормативним джерелом відповідальності в місцевому самоврядуванні, враховуючи, що вона покликана регламентувати лише основні засади усіх видів юридичної відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому законодавстві.

Пріоритетне місце в системі законодавчих актів – джерел юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування займає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який містить окремий розділ IV, присвячений гарантіям місцевого самоврядування та відповідальності його органів та посадових осіб. Також окремі підстави юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування та відповідні санкції містяться і в інших законах України, зокрема «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», Виборчому кодексі України тощо.

Варто зазначити, що чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶⁴⁷ у частині щодо відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з моменту його прийняття зазнав значних змін і доповнень, що у цілому свідчать про позитивну динаміку розвитку інституту юридичної (у тому числі й насамперед конституційно-правової) відповідальності у сфері місцевого самоврядування, її процедурно-процесуального забезпечення, конкретизації підстав тощо.

Так, згідно зі ст. 74 Закону органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Встановлюється, що підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами.

Статтею 75 Закону встановлено засади відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами. Зокрема, закріплюється, що органи та посадові

особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як двічі на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

Визначається, що територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються цим та іншими законами.

Статтею 76 Закону встановлено засади відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою. Закріплюється, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. З питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Статтею 77 Закону встановлено засади відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами. Визначено, що шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Інші положення Закону конкретизують і розвивають визначені у попередніх положеннях принципи юридичної (у тому числі й насамперед конституційно-правової) відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Так, ст. 78 регламентує порядок та підстави дострокового припинення повноважень ради. Ззна-

⁶⁴⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. Ст. 170.

чається, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках: 1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання; 3) передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації»⁶⁴⁸, «Про правовий режим воєнного стану»⁶⁴⁹.

Так, наприклад, згідно з Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції (частина друга ст. 1 Закону).

Встановлюється, що військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України (частина перша ст. 3 Закону). Зокрема, військово-цивільні адміністрації населених пунктів утворюються на території територіальних громад, сільські, селищні, міські ради яких та/або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами Укра-

їни повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, а також у разі прийняття Центральною виборчою комісією рішення про неможливість проведення виборів до відповідних органів місцевого самоврядування. У районі, області військово-цивільні адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки (частини друга та третя ст. 3 Закону).

Також ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за наявності підстав, передбачених пунктами 1 та 2 частини першої цієї статті, та в інших випадках можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму. Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми.

Цією ж статтею визначається, що питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

За наявності підстав, передбачених пунктами 1 та 2 частини першої цієї статті, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може порушуватись перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Щодо повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради за наявності підстав, передбачених пунктом 3 частини першої цієї статті, достроково припиняються

⁶⁴⁸ Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.

⁶⁴⁹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації.

Статтею 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено порядок та підстави дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови. При цьому у цій статті визначалися не лише випадки, підставами яких були відповідні конституційні делікти, а й інші юридично значущі події (юридичні факти), як-то звернення відповідної особи з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; визнання особи судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; його смерті тощо.

Щодо положень, які традиційно кваліфікуються як юридична відповідальність, встановлюється, що повноваження сільського, селищного, міського голови вважаються достроково припиненими у разі: припинення його громадянства; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених Цивільним процесуальним кодексом України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; відкликання з посади за народною ініціативою.

Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Встановлюється, що у даному випадку повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голів депутатів від загального складу ради.

Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови визначається законом про місцеві референдуми. Рішен-

ня про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається сільською, селищною, міською радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

Передбачено, що сільський, селищний, міський голова може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад»⁶⁵⁰ з особливостями, передбаченими частинами шостою – десятою ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень.

Також, як зазначалося, повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені і у випадках, передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації» та «Про правовий режим воєнного стану».

Також ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено порядок дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення. Зокрема, єдиною підставою застосування відповідної санкції встановлено невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень. Рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення приймається загальними зборами громадян, що утворили даний орган, або відповідною радою.

Втім, незважаючи на те, що чинним законодавством України регламентуються окремі підстави юридичної, у тому числі й насамперед конституційно-правової, відповідальності у сфері місцевого самоврядування та передбачаються специфічні санкції, існує дуже багато прогалин і неузгодженостей у законодавчій регламентації підстав юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що може призвести до серйозних зловживань у цій сфері, що є неприпустимим. Через відсутність достатньої нормативно-правової основи та діє-

⁶⁵⁰ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.

вого механізму реалізації юридичної, у тому числі й насамперед конституційно-правової відповідальності, велика кількість порушень Конституції та законів України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишаються без відповідного публічного реагування.

Відсутність чітких підстав і порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності, як і будь-якого іншого виду відповідальності, залишають надто велике поле для власного розсуду суб'єкта, який застосовує міри відповідальності, створює ґрунт для зловживань, нівелює найважливіший принцип невідворотності настання юридичної відповідальності. Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності теж відрізняється фрагментарністю та розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалів.

Реалізації конституційно-правової відповідальності, у тому числі й у сфері місцевого самоврядування, заважає і той факт, що вона до цього часу не легалізована на конституційному рівні. Вважаємо, що в Україні слід використати позитивний досвід зарубіжних країн, зокрема Польщі, та закріпити конституційно-правову відповідальність у Конституції України. У системі вітчизняного конституційного та муніципального законодавства також відсутня певна інтеграційна одиниця, яка б упорядковувала та приводила до єдиного знаменника всі складові конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. А без формування цілісного механізму конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальна не може стати реальним та повноцінним первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень⁶⁵¹.

У цьому контексті варто згадати, наприклад, що експертами Асоціації міст України та громад у 2006 р. було розроблено проєкт Закону України «Про відповідальність у системі місцевого самоврядування в Україні» у вигляді закону про внесення змін до чинного законодавства про місцеве самоврядування у частині щодо конституційно-правової відповідальності його суб'єктів. Метою проєкту було вдосконалення законодавчої регламентації

підстав конституційно-правової відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, конституційно-правових санкцій, процедури притягнення, звільнення від відповідальності та застосування мір відповідальності за сукупністю, виявленні меж відповідальності та форм вини, заміною одних видів відповідальності іншими, закріпленні обставин, що виключають настання відповідальності у сфері місцевого самоврядування тощо.

На нашу думку, прийняття такого закону Верховною Радою України сприяло б процесу становлення та розвитку юридичного механізму конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування в Україні, а також здійснило вплив на зміну стереотипів поведінки жителів – членів територіальних громад. Від цього залежить і ефективність юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування як співвідношення між результатом її впливу на муніципально-правові відносини та метою, яка ставиться перед нею.

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

Для того щоб існував ефективний механізм відповідальності у сфері місцевого самоврядування, необхідними є, по-перше, постійне і активне вдосконалення організації і функціонування системи місцевого самоврядування, особливо форм, методів, способів тощо реалізації форм безпосередньої діяльності територі-

⁶⁵¹ Батанова Н. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 4. С. 61–67.

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

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

3.7. Проблеми децентралізації у контексті сучасних викликів і загроз національній безпеці та обороні

Виникнення і ствердження України як демократичної, незалежної та суверенної держави пов'язано насамперед із забезпеченням її національної безпеки. Сучасні виклики та загрози зумовили кардинальну трансформацію світового економічного і соціального порядку, що супроводжується зміною політичних

конфігурацій. Глобальна фінансово-економічна криза постала черговим викликом світовій цивілізації, спричинила невизначеність перспектив глобальної та національної економік, активізувала пошук шляхів модернізації суспільних систем.

Найскладнішими та загрозливими залишаються і внутрішні виклики національній безпеці. Агресивні дії Росії, що здійснюються для виснаження української економіки і підризу суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави Україна і захоплення її території, неефективність системи забезпечення національної безпеки, корупція та недосконалість системи державного управління, витратна економічна модель та економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення, викривлення демократичних процедур, що штучно стримують процеси кадрового оновлення державних органів, зумовлюють слабкість, а подекуди й неспроможність держави виконувати свої функції, насамперед у сфері захисту прав людини, зростаючу недовіру до держави з боку суспільства.

Зазначені чинники разом із незадовільним станом системи забезпечення національної безпеки, поширенням корупції в її органах десятиліттями перешкождали та перешкоджають розв'язанню нагальних проблем соціально-економічного розвитку, сприяють політичній радикалізації, призводять до зростання екстремістських рухів і настроїв, що продукує реальні загрози національному суверенітету і територіальній цілісності України.

Такий стан справ змушує заново оцінити рівень і вплив загроз життєво важливим інтересам України, визначитися у стратегічних пріоритетах політики національної безпеки та напрямках удосконалення механізмів її реалізації.

Успішне вирішення цих доленосних для України завдань можливе не лише за умови збереження територіальної єдності та цілісності держави на принципах унітаризму й ефективної організації державної влади, а й наявності дієвого місцевого самоврядування та спроможних територіальних громад. Унаслідок цього динаміка та масштаби змін як у сучасному світі в цілому, так і окремих державах, насамперед в Україні, диктують необхідність напрацювання науково-правової парадигми національної безпеки та оборони не лише у вимірі функціонально-телеологічної, інституційної, політико-правової, соціально-економічної ролі та

значення держави у процесах модернізації, її спроможності протистояти викликам і загрозам сьогодення, а й у контексті процесів децентралізації влади та становлення дієздатних територіальних громад.

Слід зазначити, що державна політика у сфері національної безпеки та оборони – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність, яку прямо чи опосередковано здійснюють державні інституції щодо існуючої проблеми чи сукупності проблем, на які впливає реальна чи потенційна загроза у цій сфері. Це засіб, за допомогою якого держави використовують свій правовий, економічний та адміністративний вплив для досягнення конкретних цілей у конкретних обставинах на основі наявних у них ресурсів. Захист суверенітету, забезпечення територіальної цілісності та захисту державних кордонів України, відновлення територіальної цілісності, возз'єднання тимчасово окупованих і непідконтрольних територій, відновлення миру є першочерговими пріоритетами національної політики національної безпеки. Досягнення цих цілей потребує ефективного впровадження національної безпеки, всебічної реформи публічної влади та управління, якісно нової національної політики, спрямованої на створення ефективного сектору безпеки та оборони в Україні, та нової зовнішньополітичної позиції України в умовах нестабільного світу та глобальної системи безпеки.

Конституційна теорія та практика конституційного правочинства десятиліттями демонструє неефективність адміністративно-територіального устрою, що дістався нам ще від радянської влади, і тому повномасштабна децентралізаційна реформа та вимоги надати територіальним громадам більші повноваження цілком зрозумілі та виправдані. Тривалий час державна регіональна та муніципальна політика здійснювалась доволі інертно, а відповідні проблеми залишалися поза системною увагою держави. Конкретні дії щодо конституційної модернізації територіальної організації влади та місцевого самоврядування обмежувалися перерозподілом повноважень на національному рівні у трикутнику Президент – парламент – уряд, а також на рівні територіальних громад у форматі делегування їх органам частини повноважень виконавчої влади. По суті, центральна влада відверто ігнорувала інтереси місць, свідченням чого є фактична недовіра територіаль-

ним громадам з боку держави. Наслідки цього були відчутними не лише в господарсько-економічній і соціально-культурній сферах, а й набули загрозливого характеру у національній безпеці.

Доволі активно реформи у сфері децентралізації влади розпочалися лише зі схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁶⁵², однак багаторічне ігнорування інтересів і проблем територіальних громад стало однією з багатьох внутрішніх причин системної кризи, у якій опинилась держава. Визнанням цього є проголошення децентралізації влади не лише важливим кроком для «досягнення європейських демократичних стандартів» і «перетворення України на заможну та вільну державу», а й інструментом, що сприятиме «створенню умов для забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України»⁶⁵³.

З цієї точки зору особливого значення набувають атрибути та критерії, притаманні різним моделям і формам децентралізації, яким властиві спільні сутнісні ознаки, що водночас виступають її основоположними принципами: незалежність від форми державного устрою; чітке законодавче розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; невтручання держави у сферу самоврядних прав регіонів і територіальних громад; подолання патерналізму через запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління; самостійність місцевих органів влади у фінансовій сфері, фінансова підтримка органів місцевого і регіонального самоврядування з боку держави; законодавче закріплення горизонтальних і вертикальних взаємовідносин у сфері соціального управління.

Грунтуючись на принципових засадах внутрішньої та зовнішньої політики української держави, відбувається процес формування правового поля, в якому здійснюється розбудова і реформування Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів

⁶⁵² Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

⁶⁵³ Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2015 рік: Указ Президента України від 23 квітня 2015 року № 238/2015. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/238/2015?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB>

України військових формувань, правоохоронних органів, спроможних за будь-яких умов забезпечити надійний захист її суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу, декларованих Конституцією прав і свобод людини і громадянина.

Саме децентралізація виступає одним із важливих компонентів демократичних реформ, сприяє прозорості у діяльності влади, організації та функціонування адміністративно-територіальних одиниць як просторової основи спроможних територіальних громад. Саме дієздатні та самодостатні територіальні громади, у тому числі об'єднані у процесі децентралізаційної реформи, формують стратегію розвитку не лише сіл, селищ і міст, а й регіонів та держави в цілому, визначаючи напрями та механізми здійснення політики у різних сферах суспільного та державного життя, у тому числі й національної безпеки та оборони української держави.

Слід констатувати, що після проголошення незалежності Верховна Рада України у стислі строки прийняла низку законів, якими було визначено порядок утворення, завдання, функції і загальну структуру Збройних Сил України, Національної гвардії України, Прикордонних військ України, військ Цивільної оборони, Внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України. На їх основі відбувається розбудова української армії, інших інститутів незалежної держави.

Проте і на сьогодні Україна не має достатньої економічної бази, яка б відповідала її національним потребам і викликам сьогодення, у тому числі в галузі національної безпеки і оборони. Понад тридцять років існування України як суверенної держави вкотре підтвердили, що запорукою національної безпеки і відновлення територіальної цілісності України є потужні Збройні Сили України, інші утворені відповідно до законів України військові формування, що забезпечені сучасним озброєнням і військовою технікою, активна зовнішньополітична діяльність, ефективні розвідувальні контррозвідувальні і правоохоронні органи.

Так, тимчасова окупація Російською Федерацією частини території України – Криму і міста Севастополя, розпалювання Росією збройного конфлікту на сході країни та руйнування системи світової та регіональної безпеки і принципів міжнародного права об'єктивно зумовили кардинальний перегляд та уточнення док-

тринальних положень щодо формування та реалізації оборонної політики нашої держави⁶⁵⁴.

На нашу думку, цей концептуальний перегляд має ґрунтуватися на результатах аналізу та прогнозування воєнно-політичної обстановки, принципах оборонної достатності, без'ядерного статусу, високої готовності до оборони, системності оборонного планування, а також визначених Верховною Радою України засадах внутрішньої та зовнішньої політики.

Отже, основним завданням, яке постає перед Україною та її Збройними Силами на найближчу перспективу, має стати розбудова національних підвалин, забезпечення власної воєнної безпеки та підвищення обороноздатності держави. З огляду на таке бачення і має бути розроблена концептуальна модель Збройних Сил України на XXI ст. Першочерговим завданням у напрацюванні такої концептуальної моделі має стати визначення національних інтересів, пріоритетів і воєнних загроз, які існують чи можуть виникнути в близькому майбутньому у сфері захисту територіальної цілісності та недоторканності української держави. Забезпечення готовності держави, її економіки і суспільства до оборони та відбиття зовнішньої агресії у будь-яких формах і проявах (зокрема, у формі гібридної війни), підвищення рівня обороноздатності держави є ключовим пріоритетом політики національної безпеки.

На підставі виявлення зазначених загроз мають бути чітко окреслені головні завдання для Збройних Сил та інших військових формувань України в забезпеченні національної безпеки і оборони України. Так, в основі Воєнної доктрини України закладено воєнно-політичний курс держави, пов'язаний зі вступом її до НАТО.

Наприклад, основними завданнями у сфері організації оборони України відповідно до Воєнної доктрини України від 2 вересня 2015 р. визначалися:

– підготовка держави до відсічі збройної агресії, підвищення здатності органів державної влади, військового управління та

⁶⁵⁴ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text>

органів місцевого самоврядування, сил оборони, системи цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду;

– реформування сил оборони з орієнтацією на створення високоефективних боездатних підрозділів Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, забезпечення пріоритету їх якісних, а не кількісних характеристик;

– реформування системи мобілізаційної підготовки та мобілізації, формування належних умов для комплектування Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань фаховим персоналом, реалізація при цьому принципу екстериторіальності, створення електронного ресурсу військовозобов'язаних;

– створення потужного, численного, військово-навченого резерву, приписаного до визначених військових частин, готового до швидкого розгортання і здатного виконувати завдання за призначенням;

– активізація підготовки населення і території держави до виконання завдань оборони, удосконалення системи територіальної оборони тощо⁶⁵⁵.

У чинній Стратегії воєнної безпеки України від 25 березня 2021 р.⁶⁵⁶ визначено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України – найважливіша функція держави, справа всього українського народу. Реалізація цієї норми Конституції України в умовах екзистенційної воєнної загрози національній безпеці, зростання дефіциту фінансових ресурсів і дисбалансу воєнних потенціалів України та Російської Федерації зумовлює необхідність розроблення нової стратегії воєнної безпеки, яка б базувалася на всеохопній обороні України.

Визначено, що головною метою Стратегії воєнної безпеки України є завчасно підготовлена та всебічно забезпечена всеохоп-

на оборона України на засадах стримування, стійкості та взаємодії, що забезпечує воєнну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність держави відповідно до Конституції України та в межах державного кордону України, сприяє інтеграції України в євроатлантичний безпековий простір і набуттю членства в НАТО, передбачає активну участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки.

Зазначається, що стримування в контексті всеохопної оборони України передбачає готовність сил оборони України, національної економіки, населення та всієї держави до надання відсічі збройній агресії проти України, нарощування спроможностей системи протиповітряної оборони, створення цілісної системи територіальної оборони, вжиття превентивних заходів щодо протидії воєнним загрозам, досягнення та підтримання спроможностей завдати противнику відчутних політичних, економічних, воєнних та інших втрат, з огляду на які він буде змушений відмовитися від ескалації або припинити збройну агресію проти України.

Особливе значення має функціонально-телеологічна спрямованість Стратегії. Визначено, що стійкість у ході всеохопної оборони України досягається здатністю системи управління державою, сил оборони, національної економіки, інфраструктури та суспільства швидко відновлюватися та адаптуватися до змін у безпековому середовищі й до тривалого протистояння в наданні відсічі і стримування збройної агресії проти України, підтриманням спроможностей до здійснення стратегічного розгортання, територіальної оборони України, руху опору, ведення операцій (бойових, спеціальних, стабілізаційних дій), налагодженням надійних каналів комунікації з населенням та підтриманням його життєдіяльності.

Зокрема, ураховуючи фундаментальні національні інтереси, визначені Конституцією України та іншими законами України, Стратегія передбачає досягнення таких цілей реалізації державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, як достатні оборонні спроможності держави, які в поєднанні з консолідованим міжнародним тиском на Російську Федерацію можуть забезпечити стримування подальшої ескалації збройної агресії проти України та відновлення її територіальної цілісності в межах державного кордону України; потужна

⁶⁵⁵ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015.

⁶⁵⁶ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України № 121/2021. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#n8>

територіальна оборона, яка у взаємодії з рухом опору сприятиме підвищенню рівня обороноздатності держави, згуртуванню суспільства, патріотичному вихованню громадян, наданню обороні України всенародного характеру та готовності населення до оборони держави тощо.

Акцент саме цих цілях і завданнях зумовлений насамперед значенням і роллю ефективної публічної (як державної, так і місцевої (публічно-самоврядної)) влади у сфері національної безпеки та оборони в умовах сучасних викликів та загроз.

Так, зокрема, виходячи із вимог чинного законодавства, оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складових сектору безпеки і оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони (ст. 2 Закону України «Про оборону України»)⁶⁵⁷.

Законом України «Про оборону України» передбачено, що організація оборони української держави включає: формування воєнної політики держави та воєнної доктрини, розвиток воєнної науки; прогнозування й оцінку воєнної загрози чи загрози воєнного нападу, здійснення відповідних заходів на міжнародній арені для запобігання агресії; охорону державних кордонів; підготовку, розвиток, формування структури і забезпечення необхідної чисельності Збройних Сил України, підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до оборони держави; вироблення й проведення військово-технічної політики та забезпечення Збройних Сил сучасним озброєнням, військовою технікою, продовольством, речовим майном та іншими матеріальними ресурсами у повному обсязі; мобілізаційну підготовку народного господарства, державних органів і систем управління до дій в умовах воєнного стану, підготовку населення і території країни до оборони.

Згідно із зазначеним Законом для організації оборони держави Президент України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує військово-адміністративний поділ території України.

⁶⁵⁷ Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

З метою запобігання збройній агресії чи збройному конфлікту забезпечення захисту національних інтересів і реалізації власної воєнної політики України, дотримуючись норм відповідальної і заснованої на співробітництві поведінки у галузі безпеки, бере участь у міжнародних системах безпеки та міжнародному співробітництві у сфері оборони на підставі міжнародних договорів України та в порядку і на умовах, визначених законодавством України.

Визначаючи способи забезпечення власної безпеки у процесі підготовки держави до оборони та під час проведення воєнних дій, цим Законом передбачено, що Україна має додержуватися принципів і норм міжнародного права та враховувати законні інтереси безпеки інших держав.

Законом України «Про оборону України» також визначається, що фінансування потреб національної оборони держави здійснюється за рахунок і в межах коштів, визначених у законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Фінансування потреб національної оборони держави може здійснюватися додатково за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (ст. 2 Закону України «Про оборону України»).

Підготовка держави до оборони в мирний час передбачає: прогнозування та оцінку воєнної небезпеки і воєнної загрози; здійснення заходів у зовнішньополітичній сфері, спрямованих на запобігання збройному конфлікту та відсічі збройної агресії; формування та реалізацію воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної та військово-промислової політики держави; удосконалення структури, уточнення завдань і функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, забезпечення необхідної чисельності їх особового складу, а також їх розвиток, підготовку і підтримання на належному рівні боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до оборони держави, планування їх застосування; розвиток військово-промислового комплексу, створення сприятливих умов для мобілізаційного розгортання галузей національної економіки з метою виробництва озброєння, військової техніки і майна в необхідних обсягах; забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів підго-

товленими кадрами, озброєнням, військовою та іншою технікою, продовольством, речовим майном, іншими матеріальними та фінансовими ресурсами; розвиток військово-технічного співробітництва з іншими державами з метою забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів озброєнням, військовою технікою і майном, які не виробляються в Україні; підготовку національної економіки, території, органів державної влади, органів військового управління, органів місцевого самоврядування, а також населення до дій в особливий період; створення державного матеріального резерву та резервних фондів грошових коштів; забезпечення охорони державного кордону України; військово-патріотичне виховання громадян України, підготовку молоді до служби в Збройних Силах України, забезпечення престижу військової служби; забезпечення розвитку військової науки, формування науково-технічного і технологічного набуtku для створення високоефективних засобів збройної боротьби; захист інформаційного простору України та її входження у світовий інформаційний простір, створення розвинутої інфраструктури в інформаційній сфері; забезпечення відкритого та демократичного цивільного контролю у сфері оборони в порядку, визначеному законодавством, та дотримання вимог щодо збереження державної таємниці (ст. 3 Закону України «Про оборону України»).

Як бачимо, у складній системі заходів щодо підготовки держави до оборони в мирний час беруть участь не лише органи державної влади загальної та спеціальної компетенції, а й органи місцевого самоврядування. Це, своєю чергою, підкреслює взаємозв'язок процесів децентралізації влади та формування дієздатних територіальних громад зі сферою національної безпеки і оборони.

Особливим компонентом оборони України у гарантуванні її суверенітету, територіальної цілісності та забезпеченні надійного захисту національних інтересів від воєнних загроз є територіальна оборона і цивільний захист.

Необхідно зазначити, що важливою складовою загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період, відповідно до ст. 18 Закону України «Про оборону України» є територіальна оборона. Вона організовується та здій-

снюється відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву»⁶⁵⁸ з урахуванням особливостей, визначених законодавством про оборону, мобілізацію та правовий режим воєнного стану.

Складовими національного спротиву є територіальна оборона, рух опору та підготовка громадян України до національного спротиву.

Метою національного спротиву є підвищення обороноздатності держави, надання обороні України всеохопного характеру, сприяння забезпеченню готовності громадян України до національного спротиву.

Завданнями територіальної оборони є своєчасне реагування та вжиття необхідних заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості до моменту розгортання в межах такої території угруповання військ (сил) або/чи угруповання об'єднаних сил, призначених для ведення воєнних (бойових) дій з відсічі збройної агресії проти України; участь у посиленні охорони та захисті державного кордону; участь у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій; участь у підготовці громадян України до національного спротиву; участь у забезпеченні умов для безпечного функціонування органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та органів військового управління; участь в охороні та обороні важливих об'єктів і комунікацій, інших критично важливих об'єктів інфраструктури, визначених Кабінетом Міністрів України, та об'єктів обласного, районного, сільського, селищного, міського значення, районного у містах рад, сільських, селищних, порушення функціонування та виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення; забезпечення умов для стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил) або їх перегруповання; участь у здійсненні заходів щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон / районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій; участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку

⁶⁵⁸ Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 року. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#n2>

в населених пунктах; участь у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану в разі його введення на всій території України або в окремих її місцевостях; участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями; участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та на протидію інформаційним операціям агресора (противника).

Завданнями руху опору є формування осередків руху опору та набуття ними відповідних спроможностей; перешкоджання діям військ (сил) агресора (противника); участь у проведенні спеціальних (розвідувальних, інформаційно-психологічних тощо) операцій; участь у підготовці громадян України до руху опору.

Завданнями підготовки громадян України до національного спротиву є сприяння набуттю громадянами України готовності та здатності виконання конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України; військово-патріотичне виховання громадян України; підготовка населення до умов життєдіяльності в районах ведення (воєнних) бойових дій.

У системі національного спротиву та системі заходів щодо організації та функціонування територіальної оборони беруть участь не лише органи державної влади загальної та спеціальної компетенції, а й органи місцевого самоврядування. Так, у ст. 14 Закону України «Про основи національного спротиву» визначено повноваження обласних і районних рад, сільських, селищних та міських рад. Зокрема, обласні та районні ради сприяють підготовці та виконанню завдань національного спротиву в мирний час та в особливий період; забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів територіальної оборони місцевого значення; сприяють створенню добровольчих формувань територіальних громад; забезпечують життєдіяльність населення і функціонування об'єктів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; сприяють популяризації участі в заходах національного спротиву.

Сільські, селищні та міські ради беруть участь у підготовці та виконанні завдань національного спротиву в мирний час та в осо-

бливий період; забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів національного спротиву місцевого значення та підготовки громадян України до національного спротиву; сприяють створенню добровольчих формувань територіальних громад; забезпечують життєдіяльність населення і функціонування об'єктів інфраструктури у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; сприяють популяризації участі в заходах національного спротиву.

Сільський, селищний, міський голова сприяє підготовці територіальної громади та відповідної території до національного спротиву; взаємодіє з питань територіальної оборони з органами державної влади, органами управління, сили і засоби яких залучаються до виконання завдань територіальної оборони у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; сприяє створенню добровольчих формувань територіальних громад; сприяє реалізації заходів національного спротиву.

Отже, ми бачимо, що в організації та функціонуванні територіальної оборони значна роль відводиться органам місцевої публічної влади, оскільки територіальна оборона ґрунтується на принципі захисту певної адміністративно-територіальної одиниці та передбачає активну участь в її формуванні і діяльності саме місцевих органів публічної влади: місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Розглядаючи функції місцевих органів публічної влади в сфері забезпечення територіальної оборони, до яких належать: підтримка територіальної самооборони у випадку введення надзвичайних станів; забезпечення засобами виконання завдань територіальної оборони з залученням підприємств та матеріально-технічних ресурсів адміністративно-територіальної одиниці; створення, контроль та збереження матеріально-технічних запасів територіальної оборони; організація оперативних штабів територіальної оборони; розроблення та впровадження цільових програм територіальної оборони, важливо зазначити, що саме вони забезпечують на практиці організацію та функціонування територіальної оборони української держави.

Це вказує на роль останніх у забезпеченні національної безпеки і оборони, взаємозв'язок процесів децентралізації влади і фор-

мування дієздатних територіальних громад із сферою національного спротиву⁶⁵⁹.

Цивільний захист України у мирний час здійснюється відповідно до Кодексу цивільного захисту України⁶⁶⁰, а в особливий період та з метою підготовки до нього – з урахуванням особливостей, визначених законодавством про оборону, мобілізацію та правовий режим воєнного стану. Так, згідно зі ст. 10 Кодексу територіальні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (територіальні підсистеми) діють в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а ланки територіальних підсистем створюються: Радою міністрів Автономної Республіки Крим – у районах Автономної Республіки Крим; районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями – у районах, районах у містах Києві та Севастополі; органами місцевого самоврядування – в обласних центрах, у містах обласного і районного значення.

Згідно із частиною другою ст. 19 Кодексу цивільного захисту до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту належить: забезпечення цивільного захисту на відповідній території; забезпечення виконання завдань створеними ними ланками територіальних підсистем; забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах господарювання, що належать до сфери їх управління, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії; розроблення та забезпечення реалізації програм і планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки; керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями

та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням; створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та підтримання у постійній готовності місцевої системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування; забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі; організація робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території міст, селищ та сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій; забезпечення пожежної безпеки на відповідних територіях та об'єктах, забезпечення функціонування пожежно-рятувальних підрозділів місцевої пожежної охорони для гасіння пожеж; організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення; контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією; розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання в особливий період, що належать до сфери їх управління; підготовка пропозицій щодо віднесення міст до груп цивільного захисту та подання їх Раді міністрів Автономної Республіки Крим, відповідним обласним державним адміністраціям; віднесення суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, до категорій цивільного захисту відповідно до основних показників та затвердження їх переліку; створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; завчасне накопичення і підтримання у постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій, та формувань цивільного захисту, а також прила-

⁶⁵⁹ Див. також про це: Демиденко В. О. Місце й роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні національної безпеки України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 3 (108). URL: <https://scientbul.naiu.kiev.ua/index.php/scientbul/article/view/956>; Романова В. В. Зіставлення методологій демократичного врядування та децентралізації влади з огляду на національну безпеку держави. *МАГІСТЕРІУМ*. 2013. Випуск 58. Політичні студії. С. 20–24; Стогова О. В. Територіальна оборона в умовах децентралізації публічної влади в Україні: проблема правового регулювання. *Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід*: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (Одеса, 5 листопада 2021 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2021. С. 33–36.

⁶⁶⁰ Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

дів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки; взаємодія з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, щодо виконання завдань цивільного захисту; організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій; забезпечення складення довідок про визнання особи постраждалою внаслідок надзвичайної ситуації, списків (реєстрів) постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації, відповідно до яких надається матеріальна допомога, списків загиблих осіб на підставі їх ідентифікації; забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації, зокрема виплати матеріальної допомоги; створення у містах комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, а в разі виникнення надзвичайних ситуацій – спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування; забезпечення навчання з питань цивільного захисту посадових осіб органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання комунальної власності, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях; організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту; визначення потреби фонду захисних споруд цивільного захисту; планування та організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення; прийняття рішень про подальше використання захисних споруд цивільного захисту державної та комунальної власності у разі банкрутства (ліквідації) суб'єкта господарювання, на балансі якого вона перебуває, та безхазяйних захисних споруд; організація обліку фонду захисних споруд цивільного захисту; здійснення контролю за утриманням та станом готовності захисних споруд цивільного захисту; організація проведення технічної інвентаризації захисних споруд цивільного захисту, виключення їх за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, з фонду захисних споруд цивільного захисту; реалізація заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки суб'єктів господарювання комунальної форми влас-

ності; здійснення інших повноважень у сфері цивільного захисту, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами.

Забезпечення оборони України здійснюється на підставі розмежування повноважень державних органів влади у даній сфері.

Чинна Конституція України (ст. 7) не тільки визначає, а й гарантує місцеве самоврядування, тобто право територіальних громад, а також органів і посадових осіб місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і чинного законодавства України. Так, діяльність органів місцевого самоврядування у сфері оборони України визначається ст. 15 Закону України «Про оборону України», якою передбачено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи забезпечують:

- підготовку громадян до військової служби, а також загальне військово-навчання у воєнний час;
- приписку громадян до призовних дільниць, військовий облік військовозобов'язаних і призовників;
- призов громадян на строкову військову службу;
- направлення громадян на навчальні (або перевірочні) і спеціальні збори;
- організацію та участь у здійсненні на відповідній території заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою, територіальною обороною та цивільним захистом;
- бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час;
- проведення мобілізації людських, транспортних та інших ресурсів в особливий період;
- здійснення контролю за використанням і охороною наданих у встановленому порядку для потреб оборони земельних, водних та інших природних ресурсів згідно із законодавством;
- вирішення згідно із законодавством питань, пов'язаних з наданням частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України та іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, та правоохоронним органам службових приміщень і житлової площі, інших об'єктів, здійсненням контролю за їх використанням, наданням комунально-побутових та інших послуг;

- організацію виробництва і поставки військам підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, енергетичних та інших ресурсів;
- сприяння у підтриманні відповідного режиму в прикордонній смузі та у контрольованих прикордонних районах;
- проведення заходів щодо військово-патріотичного виховання громадян України;
- здійснення інших повноважень у галузі оборонної роботи, передбачених законом.

Важливість оборони країни, захист її інтересів зумовлені тим, що на законодавчому рівні закріплюються відповідні функції, завдання та обов'язки підприємств, установ та організацій у даній сфері, де, зокрема, вони:

- виконують державні оборонні замовлення, у тому числі проводять наукові дослідження та виконують розробки у сфері оборони, створюють і підтримують у готовності мобілізаційні потужності, зберігають матеріальні цінності мобілізаційного резерву;
- здійснюють на договірних засадах виробництво і поставки Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, та правоохоронним органам продукції, виконують інші роботи, надають комунально-побутові та інші послуги, що не входять у державне оборонне замовлення;
- здійснюють згідно із законодавством заходи щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації;
- забезпечують та беруть участь у здійсненні заходів цивільної оборони.

Посадові особи підприємств, установ та організацій усіх форм власності:

- виконують передбачені законодавством обов'язки у сфері оборони;
- сприяють забезпеченню ведення персонального військового обліку військовозобов'язаних і призовників, їх підготовці до військової служби, призову на строкову військову службу, навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори і під час мобілізації, створенню працівникам належних умов для виконання ними військового обов'язку згідно із законодавством, забезпечують здійснення заходів з їх військово-патріотичного виховання;

– несуть відповідальність за підготовку підприємств, установ та організацій до виконання мобілізаційних завдань, збереження матеріальних цінностей мобілізаційного резерву;

– забезпечують виробництво оборонної продукції та постачання її за призначенням у встановлені строки та за визначеною номенклатурою, а також виконання робіт, надання послуг.

Закони у сфері національної безпеки і оборони за своїм політико-правовим змістом, предметом правового регулювання та юридичною силою займають після Конституції особливе місце, органічно розвивають, продовжують її.

Цим законам відводиться надзвичайно важлива роль у забезпеченні конституційного регулювання суспільних відносин, що складаються у процесі захисту національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Такі закони входять безпосередньо в систему конституційного законодавства України. Їх політико-правовий зміст визначений насамперед найважливішим політико-правовим документом України – Конституцією України. Саме Конституцією визначається, який закон слід ухвалити у сфері національної безпеки і оборони, відповідно з яким має бути розвинута та чи інша її стаття.

Аналізуючи правове регулювання територіальної оборони України, слід зазначити, що формування даної системи ще не завершено, і є багато проблем, які суттєво впливають на її стан. Поряд із цим на її сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами є:

Посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку Росії;

– воєнно-політична нестабільність, регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України;

– загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян;

– поширення корупції, хабарництва в органах державної влади та місцевого самоврядування, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності;

– спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань (ЛНР та ДНР) та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави;

– прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України;

– порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, в тому числі при проведенні виборчих кампаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконання законів України;

– можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад.

Водночас неабиякий дестабілізуючий вплив на напруженість у державі має протистояння між різними політичними силами. Це протистояння, по суті, з одного боку, призводить до різноспрямованих політичних та ідеологічних симпатій тих чи інших електоральних груп, які підтримують ці політичні сили, а з другого – до регіональної структуризації українського суспільства за ідеологічними ознаками. На небезпечно високому рівні залишаються загрози, що виникають у площині «регіон – центр – регіон», це протистояння слід розглядати як боротьбу регіональних політичних і фінансово-промислових кіл за вплив на прийняття рішень у центрі. Як свідчать сучасні дослідження, формування центрів регіонального впливу (Дніпропетровський, Донецький, Західний та Південний) зумовлене економічними, демографічними, культурними та історичними особливостями розвитку регіонів України⁶⁶¹.

Особливу загрозу для розвитку націобезпекової ситуації в державі створюють міжконфесійні протистояння та міжцерковні конфлікти. Сьогодні характерною ознакою церковно-державних відносин в Україні є те, що протягом тисячоліття релігійні центри, яким підкорювались українські церкви, перебували поза її межами. І тому за цих обставин весь потужний арсенал церкви,

⁶⁶¹ Національна безпека України 1994–1996 рр.: наук. доп. НУСД / редкол.: О. Ф. Белов (голова) та ін.

особливо упродовж останніх століть, використовувався для асиміляції українців і навіть зміни їхніх глибинних ментальних структур⁶⁶².

Саме тому таким важливим і водночас болісним для української нації постає процес становлення її державності, зокрема невід'ємного атрибуту суверенності – самостійної помісної церкви. Динаміка релігійно-церковних процесів у країні свідчить, що за понад чверть століття в її цивільно-правовому просторі з'явилася чимала кількість суб'єктів правовідносин у цій сфері життєдіяльності. Однак не всі суб'єкти церковно-державних відносин володіють відповідною правовою культурою, а тому їхні взаємовідносини часто переходять з площини юридичної у політичну. І тому сьогодні після отримання Українською православною церквою Томосу (2018 р.) постає гостра проблема, що пов'язана з намаганням окремих політичних і релігійних сил маніпулювати громадською думкою та стимулювати невігластво громадян у сфері конфесійно-церковного устрою і тим самим сіяти розбрат у середині Українського народу, що становить загрозу національним інтересам України, її національній безпеці і, зокрема, унітаризму.

Перебіг подій збройної агресії Російської Федерації проти української держави переконливо засвідчує те, що у наступі на українську ментальність, традиційні цінності, мову, культуру, систему освіти, історичну пам'ять народу, національні церкви активізувалися представники неофашистських сил, зокрема «руського мира», маючи за стратегічну мету – знищення ідентичності української нації.

Таким чином, першочерговим завданням має стати консолідація всього українського суспільства зі спрямуванням його політичної волі на реалізацію національних інтересів і максимальним використанням духовно-інтелектуальних можливостей, спрямованих на захист конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності нашої держави. Серед невідкладних завдань консолідації української нації: нейтралізація загроз сепаратистських явищ і тенденцій, підвищення життєвого рівня населення, модернізація управління державою і суспільством, зміцнення духовно-морального здоров'я народу. Важливу роль у

⁶⁶² Отрош М. І. Статус Святого Престолу у міжнародному праві : монографія. Одеса: Фенікс, 2014. С. 183.

цей непростий і відповідальний період має відіграти виважена і водночас динамічна політика України в релігійній сфері та обстоювання власних національних інтересів⁶⁶³.

Непростою проблемою дестабілізуючого характеру для національної безпеки України її суверенітету та територіальної цілісності постає сьогодні небезпека погіршення міжнаціональних відносин у державі. Складність і суперечливість етнополітичної ситуації в Україні зумовлена передусім об'єктивними причинами, що склалися в процесі реалізації багаторічної імперської політики «поділяй і володарюй» щодо тих чи інших національних спільнот, депортації цілих народів, а також певним чином примусової русифікації.

Еволюційні процеси, що відбуваються за останні роки на теренах колишнього СРСР, призвели до виникнення на його території значної кількості незалежних суверенних держав, з набуттям їх народами національної самоорганізації та національної самосвідомості. Тож є всі підстави вважати, що етнічне відродження має закономірний характер. Він проявляється в тому, що, з одного боку, зазначений процес – далеко не випадкове, а закономірне явище, з другого – етнічний ренесанс має свої етапи розвитку для тих чи інших багатонаціональних та політичних держав. Аналізуючи ці складні та суперечливі процеси, необхідно підкреслити, що вони сприяють відродженню, збереженню, розвитку духовних і культурних надбань етнічностей (мови, культури, способу життя, звичаїв, традицій тощо). Ці процеси за своєю сутністю збагачують як саму етнічність, так і людство загалом, перешкоджають його уніфікації і стандартизації. Поряд із цим ці процеси об'єктивно призводять до подальшого розмежування і фрагментації людства, створюють умови та закладають, за певних обставин, підґрунтя для виникнення міжнаціональних конфліктів, зародження потенційних сепаратистських тенденцій, тобто є загрозою етнополітичній безпеці держави.

В Україні після проголошення нею незалежності водночас зі зростанням національної свідомості, формуванням почуття національної гідності давалися взнаки наслідки терору, депорта-

ції окремих громадян та цілих народів. Живильним ґрунтом для різних проявів націоналізму, сепаратизму, ксенофобії, міжетнічної нетерпимості є конфліктні ситуації, різні кризові періоди історії України, коли в ролі кривдників і жертв виступали представники тих чи інших етнічних груп, національностей, які сьогодні населяють Україну.

Про це свідчать події, що відбуваються в новітній історії України, коли спостерігається пошук серед тих чи інших етнічних груп національностей нових форм національної самоорганізації.

Так, поряд із цими етнополітичними процесами природного характеру мають місце й такі, що виникають штучно на ґрунті різних політичних інтересів окремих владних структур на місцях. Ці негативні явища посилюються сьогодні глибокою масштабною кризою, в умовах якої з розрізнених національних культурних громад утворюються загальнодержавні організації національних меншин, які іменують владні державні структури. Це призводить на практиці до того, що вони не задовольняються культурно-освітньою діяльністю, а стають дедалі активнішими суб'єктами політичного життя в Україні. Прикладом таких процесів може слугувати діяльність політичного русинства на Закарпатті або намагання певних політичних сил на сході та півдні країни використати чинник «російськомовності».

Серед російської національної меншини особливу активність проявляє партія «Громадянський конгрес», що відома своїми крайніми реваншистськими, проімперськими позиціями та ін. поглядами, російський державний фонд «Русский мир», що створений з метою забезпечення гуманітарного виміру з боку російської зовнішньої політики, підтримки проєктів, пов'язаних із розвитком російської культури в зарубіжних країнах, та ін. Так, укорінені в російській ментальності антиукраїнські ідеологічні та реваншистські догми визначають зміст української зовнішньої політики Росії і стратегічну мету, що передбачає тотальне знищення Української держави як національної одиниці, суб'єкта міжнародного права та політичної діяльності. Сучасні російські імпершівіністи вважають, що без повернення України (з її територіями, ресурсами, з людським та науково-технічним потенціалом) у лоно Росії будь-які спроби відновити її імперський статус є не можливими.

⁶⁶³ Антонов В. О. Захист державного суверенітету та територіальної цілісності української держави як стратегічна мета політики національної безпеки. *Держава і право*: зб. наук. пр. 2011. Вип. 52.

Виходячи із такого сприйняття реалій, російська політична еліта та більшість пересічних її громадян (80 %) вважають, що: Україна – це невід’ємна частина Росії і не повинна існувати окремо від неї; Україна відіграла вирішальну роль у дезінтеграції радянської імперії і спричинила виникнення цілої низки негараздів Росії; росіяни і українці є одним народом і де їх об’єднання має завершитися формуванням потужного надетносу та утворенням «русского мира» з однією церквою, з однією мовою і з однією культурою; незалежна державність України є геополітичною аномалією і становить загрозу національній безпеці Росії; Росія без України є геополітично незавершеною і не може відродитись як світова наддержава⁶⁶⁴.

Ці та інші пілотні проекти Кремля призвели в підсумку до гострих і тривалих етнополітичних конфліктів і протистояння на сході та півдні України. Більше того, вони створили живильне середовище у відповідних територіальних громадах для проведення Росією проти України інформаційно-пропагандистської, історіософської та конфесійної війни. За цих умов необхідно виробити на державному рівні стратегію етнічного плюралізму, яка в умовах України повинна гармонійно узгоджуватись зі стратегією підвищення ролі і значення власне українського культурного та політичного середовища (провідна нація, створила власну державу, загальні структури, що формують політичний простір України). Підґрунтям для напрацювання такої стратегії має стати політика національного відродження української культури та її модернізації, оскільки тільки ментальні структури розвиненої та цивілізованої нації можуть бути основою для співіснування різних етнічних культур.

Тому з відродженням усєї системи забезпечення національної безпеки та підвищенням потенціалу Збройних Сил України серед першочергових завдань має стати розбудова системної україноцентричної гуманітарної політики, яка має бути покликана дати ефективну відсіч російській гуманітарній агресії.

Аналізуючи негативні тенденції у процесі децентралізації України доцільно зазначити про наявність низького рівня легітимності та дієздатності державної влади, про зростаючу недові-

ру до держави з боку суспільства. Такий стан справ пов’язаний з проблемами розподілу фінансових і матеріальних ресурсів, бюджетною політикою центру, рівнем впливу «тіньової економіки» і криміналітету на прийняття політичних рішень, українизькою ефективністю роботи органів державної влади. Так, за даними досліджень служби SOCIS-Gallup, показниками неефективної роботи органів самоврядування, на думку респондентів, є: зростання злочинності (на це вказали 86,4 % опитаних), зниження соціального захисту малозабезпечених верств населення (84,1 %), поширення наркоманії (81,2 %), поглиблення економічної кризи (81,1 %), зростання корупції (80,2 % опитаних).

Не розв’язаною проблемою у процесі децентралізації залишається і низька ефективність органів державної влади. Слід відзначити, що це знаходить свій прояв у наступному:

- високий рівень і системний характер корупції в інститутах державної влади та сферах державного управління;
- серйозні недоліки у функціонуванні судової влади, що підіривають довіру населення до держави і права, обмежують захист прав і свобод громадян, загрожують законним інтересам господарюючих суб’єктів;
- недосконалість правового регулювання суспільних відносин, зокрема неналежний рівень захисту права власності та непрозорість відносин у цій сфері, неефективність контролю за додержанням законодавства;
- неадекватність реагування державних органів на конфліктні загострення у сфері політичних, економічних, соціальних, міжетнічних, міжконфесійних відносин, радикалізацію суспільних настроїв і поширення проявів екстремізму, зокрема, інспірованих ззовні.

Таким чином, на тлі посилення загроз і зростання нестабільності у внутрішньому безпековому середовищі держави, її соціально-економічний розвиток набуває дедалі більш регресивного характеру з перманентним накопиченням негативних змін – погіршенням умов людського існування, поглибленням соціальної нерівності та соціальної несправедливості, прогресуючим обмеженням можливостей розвитку особистості, дегуманізацією та авторитаризацією соціальних відносин, а слід – деградацією територіальних громад та збільшення кіль-

⁶⁶⁴ Юридичний вісник України. Національна безпека. 2014. № 42 (1007). 18–24 жовтня.

кості депресивних територій, що суттєво впливає на процеси децентралізації.

Ці виклики породжують значну соціально-політичну напруженість та можуть поставити під загрозу саме існування України як суверенної держави, оскільки подальша поляризація суспільства і зростання нерівності руйнує соціальну згуртованість, що є особливо небезпечним для держави як об'єкта національної безпеки на тлі невирішених етнополітичних, міжконфесійних, регіональних та мовних проблем. Тому в разі нехтування внутрішніми викликами та загрозами може мати місце небажане наростання соціальної напруженості, що в підсумку послугує однією з головних внутрішніх причин та рушійною силою розпаду державного організму, втратою територіальної цілісності та незалежності України.

З урахуванням геополітичної і внутрішньої обстановки в Україні в процесі децентралізації публічної влади діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, викоріненні злочинності, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні і правопорядку та збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу і обороноздатності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації.

Сукупність зазначених та інших факторів прямо або опосередковано зачіпає проблеми децентралізації у контексті сучасних викликів та загроз національній безпеці і обороні. Сучасний погляд на співвіднесення демократії і децентралізації з огляду на національну безпеку вказує на наявність ряду методологічних підходів щодо оцінювання демократії та визначення ступеня децентралізації влади на предмет їхньої кореляції між собою. Екстраполяція зазначених проблем та викликів на реалії розвинених країн та країн, що розвиваються, передусім з огляду на національну безпеку, дозволяє зробити висновок, що однієї децентралізації влади, тим більше у країнах, що розвиваються, недостатньо для

забезпечення демократичних принципів врядування як у центрі, так і на місцях. Особливо не слід абсолютизувати (принаймні вважати панацеєю від усіх проблем) організаційні та функціональні достоїнства децентралізації у світлі сучасних викликів та загроз національній безпеці і обороні. Наприклад, розширення повноважень місцевої влади щодо регулювання окремих політик (наприклад, мовної) у державі зі значними регіональними відмінностями може мати неоднозначні наслідки, особливо у разі активізації громадянського суспільства та засобів масової інформації. Збільшення фінансової автономії місцевих органів влади має відбуватися паралельно з підвищенням ефективності антикорупційних практик⁶⁶⁵.

У цьому контексті, слід мати на увазі й те, що децентралізація виступає не лише як процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень людей або речей від центрального управління, «спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб»⁶⁶⁶, а й один з найважливіших інструментів та чинників побудови демократичної соціально-правової державності, здатної ефективно та динамічно здійснювати свої завдання та функції, у тому числі у сфері національної безпеки та оборони.

Фактично децентралізація в Україні стає питанням цивілізаційного вибору та складовою євроатлантичного курсу нашої держави, важливим елементом політичної та конституційної культури, а, звідси, стратегічним завданням (поряд із багатьма іншими) у контексті сучасних викликів та загроз національній безпеці і обороні.

⁶⁶⁵ Див. про це: Романова В. В. Зіставлення методологій демократичного врядування та децентралізації влади з огляду на національну безпеку держави. *МАГІСТЕРІУМ*. 2013. Випуск 58. Політичні студії. С. 20–24.

⁶⁶⁶ Децентралізація публічної влади: досвід Європейських країн та перспектива України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б. та ін. С. 13.

ПІСЛЯМОВА

Найсуттєвішими результатами представленого на розсуд читача дослідження, що зумовлюють його самостійність і значущість, нове бачення шляхів вирішення конституційно-правових проблем реформи децентралізації публічної влади, організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні є нижченаведені висновки, теоретичні узагальнення та пропозиції.

1. Серед реформ, які тривають у сучасній Україні, реформі у сфері децентралізації влади відводиться особлива роль. Реалізація більшості з вітчизняних реформ безпосередньо залежить від стану організації та функціонування місцевого самоврядування, яке, будучи організаційно відокремленим і функціонально незалежним від державної влади, стає найбільш наближеним до людини рівнем публічної влади, функціонально-телеологічно спрямованим передусім на реалізацію і захист практично усіх інтересів і запитів населення, що забезпечується за допомогою нормативно-правового закріплення гарантій реалізації прав людини і відповідальності публічної влади.

Як наслідок серед актуальних теоретичних і практичних проблем державотворення останніх десятиліть важливіше значення набуває визначення місця і ролі місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади, концептуальне обґрунтування і практична реалізація муніципальних прав людини, затвердження збалансованих взаємовідносин центральної влади та територіальних громад, місцевих представницьких та виконавчих структур, публічно-владних інститутів і самодіяльних структур громадянського суспільства.

2. У сучасній політико-правовій і державно-управлінській доктрині здебільшого акцентується увага на сутнісно-субстанціональному, інституційно-кратологічному, технологічному, функціонально-телеологічному, системно-структурному, процедурно-процесуальному або інших аспектах децентралізації.

Однак, враховуючи, що сучасний етап розвитку інститутів місцевого самоврядування в Україні зумовлений істотними змінами в механізмі конституційно-правового регулювання суспільних відносин у сфері децентралізації, а також якісним оновленням системи, структури та змісту конституційного і муніципального права, вважаємо, що, сутність і зміст децентралізації необхідно розглядати насамперед з позицій категоріального апарату сучасного муніципалізму, розуміючи цей феномен і принцип не лише у системній єдності відповідних ознак, атрибутів і критеріїв, аспектів і форм муніципалізму (аксіологічної, гносеологічної, онтологічної, праксеологічної, цивілізаційної, інституціональної, конститутивної, нормативної, функціонально-телеологічної, історичної тощо), а й концептуальних засад сучасного конституційного та муніципального права

3. Стверджуючи, що традиції місцевого самоврядування в Україні набагато старші за традиції держави, свідченням чого є тисячолітня історія існування та розквіту цивілізованих українських міст і містечок зі своїми статутами та гербами, магістратами та цехами, з упорядкованою територією, культурними традиціями тощо, варто розуміти й те, що децентралізована система в обов'язковому порядку передбачає наявність та існування потенційно повновладного центру, який, керуючись тими чи іншими мотивами (внутрішніми чи зовнішніми, історичними, політичними, адміністративно-технічними, фінансово-економічними, етнонаціональними, культурними, мовними, національними тощо), вирішує за доцільне передати частину управлінських функцій органам влади регіонів або інститутам самоврядування територіальних громад. У цьому сенсі децентралізація є антонімом до централізації влади, завданням якої є концентрація влади в одному центрі, тоді як децентралізація влади, в сучасному розумінні, є передачею значної частки публічно владних і управлінських функцій щодо планування, прийняття рішень, фінансових ресурсів, від центрального уряду територіальним громадам та органам місцевого самоврядування.

4. Зарубіжний досвід переконливо підтверджує необхідність реформи децентралізації публічної влади з метою підвищення ролі місцевого самоврядування у подоланні господарсько-еко-

номічних, соціально-культурних та подекуди політико-правових проблем суспільства. Послідовна інституціоналізація і конституювання місцевого самоврядування передбачає докорінну зміну сутності та змісту політичних, соціальних, економічних, фінансових та інформаційних відносин, перетворення людини на активного учасника управлінських процесів на локально-регіональному рівні. Муніципальна влада є найбільш наближеною до територіальної громади формою публічного владарювання. Вона здатна найбільш динамічно й оперативно, усвідомлюючи відповідальність перед тією ж громадою, реагувати на її потреби та зацікавлена в наданні справді якісних муніципальних послуг у соціальній сфері, на відміну від державних органів, які часто керуються не соціальними інтересами та потребами місцевого населення, а зовсім іншими чинниками.

5. Зарубіжна муніципальна практика та вітчизняний досвід реформ у сфері децентралізації публічної влади та місцевого самоврядування переконливо доводять необхідність втілення в життя основних ідей і принципів сучасного муніципалізму, який пропонує відродження, визнання, усебічне застосування, гарантування різноманітних форм прямої та представницької демократії на місцевому рівні, необхідність самоорганізації населення та наділення громад широкими повноваженнями, що, своєю чергою, й забезпечить досягнення основної мети сучасної конституційної реформи – децентралізацію влади та субсидіарність прийнятих рішень. Вплив концептуальних засад сучасного муніципалізму простежується у процесі розробки механізму реалізації завдань і функцій територіальних громад, ролі місцевого самоврядування у вирішенні різнопланових питань місцевого значення, насамперед у сфері соціального захисту, житлово-комунального господарства та охорони здоров'я, де ключова роль відводиться самій територіальній громаді та різноманітним формам громадського контролю.

У сучасних умовах децентралізації публічної влади та активного реформування багатьох сфер суспільного життя в Україні інтерес до проблем місцевого самоврядування у порівняльному ключі не лише виправданий, а вельми необхідний. Адже системний, комплексний характер місцевого самоврядування об'єктивно

вимагає аналізу концептуально-конституційних основ місцевого самоврядування та виявлення чинників і умов його становлення у зарубіжних країнах. Аксиоматично, що місцеве самоврядування виникає не одразу у вигляді системи, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов. Однією з таких умов і є конституційно-правова основа місцевого самоврядування.

6. Проведений авторським колективом аналіз інститутів місцевого самоврядування через призму концептуально-конституційних основ децентралізації публічної влади має важливе теоретико-методологічне значення. Вивчаючи конституційно-правові моделі місцевого самоврядування та форми децентралізації публічної влади, досліджуючи злети та кризи державності у різних зарубіжних державах, розглянувши характер стосунків місцевого самоврядування з іншими суб'єктами та інститутами політичної організації суспільства, усвідомлюючи причини трансформації цих взаємовідносин, можна проаналізувати сутність, зміст і форму функцій держави у сфері місцевого самоврядування, зрозуміти причини та наслідки різновекторного ставлення держави до цього інституту в різні епохи тощо. Адже не викликає сумнівів, що існує прямий, безпосередній зв'язок між моделлю політичної системи та політичною моделлю місцевого самоврядування як елементу громадянського суспільства і публічної влади. Більше того, історичні традиції, національно-культурні особливості та політична модель місцевого самоврядування також впливають на державну муніципальну політику, конституційну регламентацію місцевого самоврядування і територіальних колективів та поточне муніципальне законодавство, реальну практику децентралізації публічної влади тощо.

7. Порівняльно-аналітичний аналіз зарубіжного досвіду реформ у сфері децентралізації публічної влади концептуально пов'язаний із розумінням системної єдності місцевого самоврядування та локальної демократії із правами людини, насамперед правом людини на вільний розвиток своєї особистості. Це право належить до суб'єктивних конституційних прав узагальнювального характеру. Воно передреє всім іншим правам і свободам людини і громадянина, які у різних аспектах його конкретизують.

Суть цього права полягає в тому, що громадяни та інші особи (іноземці, біженці, особи без громадянства), маючи всі права і всі свободи, закріплені і гарантовані конституцією, використовують їх у власних інтересах, за своїм розсудом розвивають свої здібності. Будь-які перепони на шляху забезпечення вільного розвитку особистості суперечать нормам конституції і тому повинні бути ліквідовані.

Саме це детермінує основні напрями і види діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування – гарантувати людям, які проживають на певній території, їх вільний розвиток і використовувати для цього відповідні конституційно визнані та гарантовані засоби. Адже розвиток особистості кожної людини є важливим елементом соціогуманітарного та господарсько-економічного розвитку територіальних громад та суспільства в цілому.

8. Значну роль у процесах децентралізації публічної влади і становлення муніципалізму, муніципальної демократії, правової державності та реалізації місцевого самоврядування відіграють міжнародно-правові стандарти локальної демократії. Закріплення відповідних принципів на міждержавному і міжконтинентальному рівні за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про важливість місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади не тільки в національному (внутрішньодержавному), а й у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання.

Активне й послідовне використання міжнародно-правових норм і стандартів у процесах децентралізації публічної влади та муніципалізації суспільного життя та демократичного устрою, у ході формування муніципального права і нормативного регулювання організації та функціонування місцевого самоврядування є дуже своєчасним. Децентралізація і дієздатне місцеве самоврядування в сучасному світі є не лише фундаментальним інститутом конституційного права та конституційної держави, а й своєрідним міжнародним стандартом, що у контексті європейського вектора розвитку України вимагає усебічного конституювання та інституціоналізації місцевого самоврядування на принципах

гуманізму, субсидіарності, децентралізації, людського виміру публічної влади та верховенства права.

У цьому аспекті децентралізація є водночас і своєрідним міжнародним правовим стандартом ефективної організації публічної влади, і конституційно-правовою цінністю, інституціональним та функціональним базисом муніципалізму та феноменом демократії, відображаючи результативний шлях розвитку національних систем конституційного права та муніципальних моделей суверенних демократій, які спочатку були запозичені з національного на міжнародний рівень через їх високе релятивістське навантаження і особливу гуманістичну значущість, – з метою їх фіксації, формалізації та закріплення в нормах міжнародного договірного права, а потім повернулися на національний рівень правового регулювання в універсально (регіонально) погодженому стані, у вигляді норм міжнародного права, – такі, що через сприйняття національним конституційним правопорядком містять відповідні нормативні орієнтири у сфері прав людини, реформ щодо децентралізації та територіальної організації публічної влади, розвитку місцевого самоврядування, вдосконалення адміністративно-територіального устрою, фінансової децентралізації, ефективних форм надання адміністративних послуг, інформаційного забезпечення відповідних процесів тощо.

9. В умовах сьогодення децентралізація в Україні фактично стає питанням цивілізаційного вибору та складовою євроатлантичного курсу нашої держави, важливим елементом політичної та конституційної культури, а, звідси, стратегічним завданням (поряд із багатьма іншими) у контексті сучасних викликів і загроз національній безпеці та обороні. Сучасний погляд на співвіднесення демократії і децентралізації з огляду на національну безпеку вказує на наявність ряду методологічних підходів щодо оцінювання демократії та визначення ступеня децентралізації влади на предмет їхньої кореляції між собою. Екстраполяція зазначених проблем і викликів на реалії розвинених країн і країн, що розвиваються, передусім з огляду на національну безпеку, дає змогу зробити висновок, що однієї децентралізації влади, тим більше у країнах, що розвиваються, недостатньо для забезпечення демократичних принципів врядування як у цен-

трі, так і на місцях. Мають відбутись системні зміни в інформаційній, правозахисній та правоохоронній, економічній, фінансовій і транспортній та інфраструктурній сферах, сферах освіти та охорони здоров'я тощо.

Попри організаційні та функціональні достоїнства децентралізації, колосальне значення децентралізаційних реформ і процесів, їх не слід абсолютизувати (принаймні вважати панацеєю від усіх проблем) насамперед у світлі сучасних викликів національній безпеці і обороні, свідченням чого є як загрози зовнішнього характеру, насамперед пов'язані з окупацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, збройною агресією з боку Російської Федерації, так і внутрішні проблеми у сфері інформаційних, етнонаціональних, мовних, конфесійних відносин тощо. Водночас потрібно мати на увазі й те, що децентралізація виступає не лише як процес механічного перерозподілу функцій, повноважень людей або речей від центрального управління на рівень територіальних громад, а й один із найважливіших інструментів і чинників побудови демократичної соціально-правової державності, здатної ефективно та динамічно здійснювати свої завдання та функції, у тому числі у сфері національної безпеки та оборони.

10. Позитивний зарубіжний досвід об'єктивно свідчить про те, що рух суспільства до формування реального місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади – тривалий і складний, принаймні двосторонній, процес. На цьому шляху чимало перепон у вигляді стереотипів авторитарного минулого, опору бюрократизованого прошарку апарату державної влади, пасивності або недосвідченості широких верств населення, практичних помилок, які здійснюються в ході утворення та функціонування самоврядних структур, профільних наукових досліджень і викладання, що підриває привабливість і переконливість самого процесу.

Громадянське суспільство повинно уважно контролювати та регулювати свій шлях через послідовну децентралізацію публічної влади до реального місцевого самоврядування, використовуючи при цьому ініціативу місць і правовий закон, міжнародні стандарти та місцеві звичаї, взаємодію науки і практики, тради-

ції і новації. Лише цілеспрямовано йдучи у цьому напрямі, ми позбудемося радянського розуміння локальної демократії як системи рад, докорінно змінимо філософію влади, нарешті побачимо кроки назустріч людям – мешканцям сіл, селищ та міст і з часом станемо нацією самоврядних громад. Україна вступила на цей шлях та, будемо сподіватися, здатна рухатися до нього самостійно та успішно.

Наукове видання

ШЕМШУЧЕНКО Юрій Сергійович
СКРИПНЮК Олександр Васильович
БАТАНОВ Олександр Васильович та ін.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Монографія

Редактор О. М. Кузьміна

Формат 60 x 84 1/16
Ум. друк. арк. ____
Наклад 100 пр.

Видавець і виготовлювач – ТОВ «Талком»
03115, м. Київ, вул. Львівська, 23
Тел./факс (044) 424-40-69, 424-56-26
E-mail: ukraine.vdk@email.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4538 від 07.05.2013